

N° 673

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 17 juillet 2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2012

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 18 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales (1),

Président

M. Philippe DOMINATI

Rapporteur

M. Éric BOCQUET,

Sénateurs.

Tome II : procès-verbaux des auditions

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Dominati, *président* ; M. Éric Bocquet, *rapporteur* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Jacques Chiron, Yvon Collin, Joël Guerriau, *vice-présidents* ; Mme Marie-France Beaufls, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Caffet, Luc Carnouvas, Pierre Charon, Francis Delattre, Louis Duvernois, Yann Gaillard, Mmes Colette Giudicelli, Nathalie Goulet, M. Philippe Kaltenbach, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. François Pillet, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	7
• Audition de MM. Thierry Lamorlette, auteur du « Guide critique et sélectif des paradis fiscaux à l'usage des particuliers » et Thibault Camelli, auteur de « Stratégies fiscales internationales » (6 mars 2012)	9
• Audition de M. Xavier Harel, auteur de « La grande évasion, le vrai scandale des paradis fiscaux » (6 mars 2012).....	27
• Audition de M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes (6 mars 2012)	41
• Audition de MM. Michel-Pierre Prat et Cyril Janvier, auteurs du « Petit dictionnaire de la fraude fiscale » (7 mars 2012)	51
• Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef de l'Inspection générale des finances, ancienne directrice de la législation fiscale à la Direction générale des finances publiques (7 mars 2012)	69
• Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (13 mars 2012).....	96
• Audition de M. François d'Aubert, délégué général à la lutte contre les territoires et juridictions non coopératifs et président du groupe chargé de la revue par les pairs au sein du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales (13 mars 2012).....	122
• Audition de MM. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et droits indirects et Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la direction générale des douanes et droits indirects (13 mars 2012).....	142
• Audition de M. Daniel Lebègue, président de Transparence International France (20 mars 2012)	166
• Audition de MM. Laurent Gathier, secrétaire général, et Vincent Drezet, secrétaire national, du syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires (20 mars 2012)	186
• Audition de MM. Jacques Cossart, secrétaire général du conseil scientifique de l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC), Thomas Coutrot, coprésident d'ATTAC et Gérard Gourguechon, vice-président du conseil scientifique d'ATTAC (20 mars 2012)	210
• Audition de M. Philippe Steing, secrétaire général du Haut conseil du commissariat aux comptes (27 mars 2012).....	227
• Audition de M. Bernard Petit, sous-directeur, contrôleur général de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financières à la direction centrale de la police judiciaire (27 mars 2012)	247
• Audition de MM. Philippe Parini, directeur général des finances publiques chargé de la fiscalité, Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint des finances publiques chargé de la fiscalité et Jean-Louis Gauthier, conservateur général des hypothèques, ancien chef du service du contrôle fiscal de la direction générales des finances publiques (27 mars 2012)	277
• Audition de MM. Edouard Marcus, sous-directeur du contrôle fiscal, Marc Emptaz, chef de la mission pilotage Mmes Maïté Gabet, chef du bureau des affaires internationales, et Joëlle Massoni, chef du bureau politique et animation du contrôle fiscal à la Direction générale des finances publiques (27 mars 2012).....	304

• Audition de MM. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, et Yves Ulmann, directeur adjoint (3 avril 2012)	319
• Audition de M. Philippe Bock, co-secrétaire général du syndicat Solidaires douanes (3 avril 2012)	344
• Audition de M. Thierry Nesa, directeur de la direction nationale de vérifications de situations fiscales (3 avril 2012)	365
• Audition de M. Edouard Fernandez-Bollo, secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel (3 avril 2012)	392
• Audition de M. Philippe Jurgensen, président du conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (10 avril 2012)	410
• Audition de M. Michel Fontaine, syndicat CGT-Finances publiques (10 avril 2012)	439
• Audition de M. Bernard Salvat, directeur national des enquêtes fiscales (10 avril 2012)	451
• Audition de M. Olivier Siveude, directeur des vérifications nationales et internationales (10 avril 2012)	480
• Audition de Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l’État (12 avril 2012)	502
• Audition de M. Baudouin Prot, président du Groupe BNP Paribas (17 avril 2012)	532
• Audition de M. Frédéric Oudéa, président-directeur général du groupe Société générale, président de la Fédération bancaire française et de Mme Ariane Obolensky, directrice générale de la Fédération bancaire française et de l’Association française des banques (17 avril 2012)	564
• Audition de MM. Antoine Peillon, journaliste à La Croix, Charles Prats, magistrat, membre du conseil scientifique du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques et Christian Chavagneux, journaliste à Alternatives économiques (17 avril 2012)	587
• Audition de Mme Mathilde Dupré, chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement –Terre solidaire et coordinatrice de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », de Mme Maylis Labusquière, chargée de plaider à Oxfam France, de M. Jean Merckaert, administrateur de l’association Sherpa, de Mme Jacqueline Hocquet, responsable de l’animation et du plaider internationaux au Secours catholique, et de M. Harold Heuzé, qui représente l’association Anticor (24 avril 2012)	639
• Audition de M. Lionel Verrière, Fédération syndicale Chimie-Energie – CFDT (24 avril 2012)	660
• Audition de Mme Claude Dumont-Beghi, avocate (24 avril 2012)	671
• Audition de Mme Solange Moracchini, magistrate, sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane, chef du Service national de douane judiciaire (24 avril 2012)	694
• Audition de M. Jean-François de Vulpillières, conseiller d’État honoraire, président de la Commission des infractions fiscales (2 mai 2012)	707
• Audition de MM. Daniel Gutmann, avocat associé au sein du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre et professeur à l’université Paris I, Panthéon-Sorbonne, et Patrick Dibout, avocat associé au sein de Ernst et Young et professeur à l’université Paris II, Panthéon-Assas (2 mai 2012)	723
• Audition de Mme Maryvonne Caillibotte, directrice des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice et des libertés (2 mai 2012)	752
• Audition de M. Éric Fourel, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, avocat associé en charge d’Ernst & Young, société d’avocats (9 mai 2012)	776
• Audition de M. Charles-Henri Filippi, président de Citigroup (9 mai 2012)	805

• Audition de M. Renaud Van Ruymbeke, premier juge d’instruction au pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris (22 mai 2012)	827
• Audition de Mme Agnès Verdier-Molinié, directeur de la fondation IFRAP, fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, et de M. Julien Lamon, directeur des recherches de l’association Contribuables associés (22 mai 2012)	850
• Audition de M. Éric de Montgolfier, procureur près la cour d’appel de Bourges (22 mai 2012)	870
• Audition de M. Guillaume Daieff, juge d’instruction au Pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris (23 mai 2012)	900
• Audition de M. Jean Pujol, avocat, Conseiller - élu des français à l’étranger (23 mai 2012)	924
• Audition de MM. Frédéric Thiriez, Président de la Ligue de football professionnel, Jacques Saurel, professeur de droit du sport à l’université d’Aix-Marseille, et Yann Poac, Associé fondateur de la société Hipparque Patrimoine, cabinet indépendant spécialisé dans la gestion de patrimoine et le conseil de la clientèle privée (23 mai 2012)	949
• Audition de M. Christophe de Margerie, président-directeur général de Total (29 mai 2012)	979
• Audition de MM. Laurent Guillot, directeur financier de la Compagnie Saint-Gobain, Marc-Antoine Jamet, secrétaire général de LVMH Moët Hennessy, Xavier de Mézerac, directeur financier d’Auchan, Pierre-François Riolacci, directeur financier de Veolia Environnement, et Dominique Thormann, membre du comité exécutif, directeur financier de Renault (29 mai 2012)	1010
• Audition de M. Yves Nicolas, vice-président de la compagnie nationale des commissaires aux comptes (29 mai 2012)	1036
• Audition de MM. Jean-Marc Tassetto, directeur général de Google France, Olivier Esper, directeur des relations institutionnelles de Google France, et Marc Mossé, directeur des affaires publiques et juridiques de Microsoft France (29 mai 2012)	1059
• Audition de MM. Jean-Pierre Jouyet, président, et Thierry Francq, secrétaire général, de l’Autorité des marchés financiers (30 mai 2012)	1082
• Audition de M. Maurice Lévy, président du directoire de Publicis (30 mai 2012)	1109
• Audition de M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor (30 mai 2012)	1130
• Audition de Mme Manon Sieraczek avocate fiscaliste, et de MM. Éric Ginter, associé au cabinet STC Partners (KPMG), Gianmarco Monsellato, Managing Partner de Taj, Société d’Avocats, Membre de Deloitte et Touche Tohmatsu Limited, Pierre-Sébastien Thill, président du directoire de CMS Francis Lefebvre, et Michel Combe, associé responsable de Landwell et associés (5 juin 2012)	1155
• Audition de M. Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d’État, membre du collège de l’Autorité de contrôle prudentiel et président de la Commission de déontologie (13 juin 2012)	1202
• Audition de Mmes Laurence Parisot, présidente du Medef, Marie-Christine Coisne, présidente de la commission Fiscalité du Medef, et de M. Philippe Thiria, président des groupes Fiscalités « international » (13 juin 2012)	1215
• Audition de MM. Yannick Noah, joueur de tennis et chanteur, et Guy Forget, joueur de tennis (19 juin 2012)	1239

**PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

**Audition de MM. Thierry Lamorlette,
auteur du « Guide critique et sélectif des paradis fiscaux à l'usage des
particuliers » et Thibault Camelli, auteur de « Stratégies fiscales
internationales »
(6 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous allons démarrer le cycle des auditions de la Commission d'enquête. Nous accueillons pour commencer Thierry Lamorlette, auteur du *Guide critique et sélectif des paradis fiscaux à l'usage des particuliers*, ainsi que Monsieur Thibault Camelli, auteur de *Stratégies fiscales internationales*. Conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition, messieurs, doit se tenir sous serment ; tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du Code pénal. Je vous demanderai donc de prêter serment à tour de rôle, en levant la main droite et en disant « Je le jure. »

M. Thibault Camelli. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je propose que vous démarriez par un exposé préliminaire d'une quinzaine de minutes. Le rapporteur vous adressera ensuite des questions spécifiques, puis les autres membres de la commission vous interrogeront.

M. Thibault Camelli. – Merci Monsieur le président. Je vous remercie de l'honneur que vous me faites en m'invitant à participer aux travaux de votre commission. Monsieur Lamorlette se concentrera sur la fiscalité internationale des personnes physiques, tandis que je traiterai celle des personnes morales.

L'objet de votre commission d'enquête est « l'évasion des capitaux et des actifs hors de France, et ses incidences fiscales. » Il s'agit d'un sujet vaste et difficile, que l'on a plus souvent l'habitude de voir entre les mains des membres de l'Assemblée nationale. Toutefois, lors de mes travaux préparatoires, j'ai trouvé dans les archives du Sénat une proposition de résolution datant de 1972 ; une commission d'enquête s'était alors penchée sur « les procédés frauduleux auxquels recourent les sociétés pour échapper à l'imposition, et sur la législation permettant l'évasion fiscale ». Certains passages de cette résolution restent d'une actualité troublante. L'exposé des motifs justifiant la création de la commission d'enquête se divise en trois temps : une description du champ d'étude, une typologie des formes d'évasion fiscale internationale, et une analyse des politiques publiques qui existaient à l'époque. Dans le premier temps, il est noté que « c'est au niveau des grandes

entreprises que se situe la fraude. Elle est pratiquée par une minorité, par de puissants affairistes, par des parasites qui polluent le régime capitaliste, par des entreprises et des catégories de contribuables qui disposent de moyens de dissimuler une partie de leurs ressources et d'utiliser au maximum l'inextricable maquis de la fiscalité bourgeoise ».

Au-delà d'un vocabulaire connoté politiquement, on peut noter la remarque portant sur la complexité du régime fiscal français : quarante ans plus tard, le même constat peut être fait, et il est à la base de l'évasion fiscale. Par ailleurs, la typologie des formes d'évasion fiscale internationale notait que « les bénéficiaires réalisés à l'intérieur d'un groupe de dimension internationale peuvent aisément être localisés dans les pays où la pression fiscale est la plus faible. » Cette logique est désormais encadrée par la problématique des prix de transfert, sur laquelle nous pourrions revenir ultérieurement. S'agissant enfin des politiques publiques, la résolution de 1972 posait la question suivante : « Devant une telle situation, que fait le Gouvernement ? Il parle beaucoup et régulièrement de la lutte contre la fraude » – à l'époque venait d'être mis en place le Conseil des impôts, qui est devenu le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) – « mais dans le même temps il réduit toujours davantage la base de l'impôt sur les sociétés, et organise lui-même l'évasion fiscale au moyen de faveurs et de mesures discriminatoires prises au bénéfice des sociétés et de leurs actionnaires. »

Le « mitage » de l'impôt sur les sociétés a fait l'objet de nombreuses discussions ces derniers temps, et le président de cette commission a rédigé un rapport sur le sujet. Toutefois, cette problématique ne doit pas être confondue avec celle de l'évasion fiscale, et il convient de distinguer ce qui relève de la complexité du régime fiscal français et ce qui relève des tentatives d'évasion et de fraude fiscales. J'aurais souhaité ordonner mon propos selon la même structure que l'exposé des motifs de la résolution de 1972, mais je limiterai mon exposé à des questions de définition. Il est fondamental, à ce stade de vos travaux, que les termes soient bien compris de tous. Cela permettra de poser un diagnostic complet et sans parti pris sur ces enjeux très complexes.

Le premier rapport du CPO, qui date de 2007, s'était penché sur la question de la fraude aux prélèvements obligatoires. A cette occasion, le CPO avait tenté de définir les termes du débat. Paradoxalement, les notions de fraude, d'optimisation ou d'évasion fiscale, qui sont fréquemment employées dans le débat public – parfois à tort et à travers par la presse –, font rarement l'objet de définitions consensuelles, tant au niveau national qu'international. Je vous propose les définitions suivantes.

La fraude fiscale est un acte intentionnel de la part des contribuables qui cherchent à contourner la loi pour éviter le paiement d'un prélèvement obligatoire. Il s'agit d'un comportement délictuel délibéré qui présente donc un caractère pénal. Ce phénomène, très circonscrit juridiquement, est difficile à évaluer. L'Union européenne estime que la fraude, à l'échelle des 27 États membres, représente de 2 à 5 % du PIB, soit environ 40 milliards d'euros pour la France ; cette évaluation est en ligne avec celle dressée par le CPO dans son

rapport de 2007. Le Syndicat National Unifié des Impôts (SNUI) estime quant à lui que la fraude fiscale se situerait entre 42 et 51 milliards d'euros. Cette somme peut être mise en parallèle avec le montant de l'impôt sur le revenu ou le montant des intérêts de la dette, ce qui ne manque pas d'interpeller.

L'optimisation fiscale comprend également un élément intentionnel, mais est parfaitement légale. Il s'agit pour le contribuable de minorer le montant de son impôt sans contrevenir à la loi et sans se soustraire à ses obligations. L'optimisation fiscale tire parti des possibilités offertes par notre régime fiscal, ce qui n'a rien d'illégal, comme le reconnaît le juge de l'impôt au nom du principe de non-immixtion. La différence fondamentale entre l'optimisation et la fraude est donc l'effet correcteur que le législateur peut avoir. En effet, le législateur peut décider de mettre fin à tout moment aux systèmes d'optimisation fiscale en changeant la loi, alors qu'il ne peut éliminer la fraude par ce seul moyen. Il faut donc se garder de toute confusion entre fraude et optimisation fiscale, qui serait préjudiciable à la sécurité juridique, à laquelle le Sénat est très attaché. La question de l'optimisation fiscale trouve une traduction actuelle dans les dépenses fiscales et les niches sociales : bien que ces dispositifs puissent être perçus comme discriminatoires ou inégalitaires, l'utilisation de tels régimes n'est pas constitutive de fraude.

L'évasion fiscale est la notion la plus employée, mais la plus impropre d'un point de vue juridique. Cette notion recouvre à la fois l'optimisation et la fraude fiscale, ce qui contribue à la confusion entre les deux termes. Certaines personnes estiment que l'évasion renvoie à la fois à l'optimisation dans la mesure où les procédés sont légaux, et à la fraude dans la mesure où elle procède d'une intention. Cependant, cette définition ne me semble pas satisfaisante, et je crois que vos travaux devront s'attacher à préciser finement la définition que votre Commission retiendra de cette notion, sous peine de rendre moins effectives vos recommandations.

Je souhaite insister sur la nécessité de distinguer l'optimisation et la fraude fiscale. J'aurais volontiers abordé les prix de transferts et les mécanismes de répression de l'évasion et de la fraude fiscales internationales, mais je garde ces sujets pour les questions.

M. Philippe Dominati, président. – Merci beaucoup. Monsieur Lamorlette, voulez-vous prêter serment ?

M. Thierry Lamorlette. – Je le jure. Monsieur le président, messieurs, je vais démarrer mon exposé en rappelant que le système français de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est un système de mondialisation. Une personne résidant en France doit déclarer l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère. D'autres pays appliquent un système de territorialité restreinte : seuls les revenus acquis sur le territoire national sont déclarés, les revenus acquis à l'extérieur n'étant pas pris en compte. Les Anglais appliquent ce système aux résidents qui ne sont pas citoyens britanniques et promettent de rentrer dans leur pays d'origine au bout d'un certain temps ; ces personnes ont un statut de « résident domicilié »,

et ne sont imposés que sur les revenus acquis au Royaume-Uni et sur les capitaux rapatriés de l'étranger. Ainsi, un de mes élèves vend des pulls en cashmere : ses ventes en Grande-Bretagne sont imposées en Grande-Bretagne, et il utilise pour les ventes réalisées dans le reste de l'Europe (il est représentant exclusif dans quatre pays) une société basée à Chypre qui ne paye que 4,25 % d'impôt sur les sociétés. Enfin, certains pays, surnommés *zero-havens* (paradis zéro-impôt), sont des paradis fiscaux sans impôts ; on trouve également, dans certaines nomenclatures américaines, la notion de *tax-holiday* (vacance d'impôt), qui décrit des territoires où n'existe aucun impôt sur le revenu. La notion de territorialité constitue donc un premier problème.

L'application de nos principes de territorialité concerne uniquement les individus ayant des revenus de source française et résidant en France. Un Français quittant le territoire français pour devenir non-résident et ayant des revenus à l'étranger n'est plus concerné par l'impôt en France, sans pour autant pouvoir être qualifié de fraudeur – il peut être décrit comme habile, ou l'on peut considérer qu'il a choisi de s'expatrier pour divers motifs. Monsieur Mélenchon, candidat à l'élection présidentielle, a récemment proposé d'appliquer le système américain du droit de suite. Cependant, les Américains ont les moyens d'appliquer une telle politique. En application de ce système, les citoyens américains doivent déclarer leurs revenus au fisc américain où qu'ils résident dans le monde ; si l'impôt étranger est supérieur ou égal à l'impôt américain, le citoyen américain est tranquille ; si ce citoyen s'est enrichi sur le dos du Trésor américain, il doit payer la différence. De la même manière, les Néerlandais ont mis en place un droit de suite de dix ans afin de lutter contre l'évasion fiscale concernant les droits de succession.

Les résidents français qui ne déclarent que certains revenus rentrent dans la catégorie des fraudeurs fiscaux. Cependant, il convient de s'entendre sur les notions utilisées. Je pense que nous parlerons du secret bancaire, qui est un problème capital. Or, presque tous les pays se sont mis d'accord pour lever le secret bancaire dans trois cas : terrorisme, détournement de fonds publics et crime organisé. La fraude fiscale n'est donc pas concernée par la levée du secret bancaire : certains États considèrent que l'argent n'a pas d'odeur, tandis que d'autres invoquent le fait que la définition de la fraude varie selon pays. Ainsi, la Suisse distingue trois niveaux :

- l'évasion fiscale – bien que ce terme ne soit pas souhaitable –, qui pour les Suisses relève de l'habileté, et ne donne pas lieu à sanction ;

- la soustraction à l'impôt, qui ne constitue pas un délit, et dont la sanction est purement financière (elle peut aller jusqu'à trois fois le montant de l'impôt éludé) ;

- la fraude fiscale, qui suppose des manœuvres frauduleuses, l'utilisation de faux, ou un délit d'escroquerie.

Ce schéma ne correspond pas à la définition française de la fraude. Dès lors, un banquier suisse n'acceptera la levée du secret bancaire qu'à

condition que la situation corresponde à la définition suisse de la fraude. Cette pratique est partagée par un certain nombre de pays.

Par ailleurs, il existe des problèmes de rapports de force. Les Américains ont obtenu la levée du secret bancaire dans tous les paradis fiscaux qui les entourent, afin de lutter contre le trafic de stupéfiants. Les dirigeants de ces États souverains ont été invités à coopérer en levant le secret bancaire à la demande des différentes agences américaines (FBI, DEA, CIA), et ont été menacés de mesures de rétorsion en cas de refus. Les Bahamas, les Bermudes et les Caïmans ont tout de suite accepté de coopérer, mais cela ne signifie pas qu'ils acceptent de coopérer avec un juge d'instruction français présentant une demande d'éclaircissement en vertu d'une commission rogatoire internationale.

L'évocation de ces problèmes donne lieu à une forme d'hypocrisie de la part de certains États, qui ne se sont pas impliqués dans les récents G20 qui se sont intéressés aux paradis fiscaux. Cela s'explique par le fait que ces États ont des paradis fiscaux, et que leur définition de ces paradis fiscaux diffère de celle de l'OCDE. Ainsi, les Chinois (qui ne sont pas membres de l'OCDE) se moquent des discours qui leur sont tenus à ce sujet. Les Américains ont également un certain nombre de paradis fiscaux utilisés pour des activités plus ou moins officielles. Les Russes sont également en train d'en mettre en place, et les Anglais sont parvenus à conserver les leurs. Enfin, d'autres États, sans être des paradis fiscaux, proposent parfois certaines exonérations spéciales avec l'aval de l'Union Européenne. Il en va ainsi des Portugais avec l'île de Madère, qui s'est considérablement développée : de 1987 à 2011, les bénéficiaires des sociétés implantées à Madère étaient exonérés d'impôt. Cette décision ayant été prise par l'Union européenne, elle avait la force d'une convention internationale supérieure à la loi française, et les deux tentatives du fisc français de redresser des sociétés ayant utilisé ce « paradis fiscal » n'ont pas abouti. De même, la zone des docks de Dublin s'est vue accorder un statut de zone franche sur demande du gouvernement irlandais, et toutes les grandes sociétés financières et bancaires y sont représentées ; ces sociétés s'étaient vues proposer un impôt beaucoup plus faible (10 %) et l'amortissement à 100 % de leurs immeubles la première année. Ainsi, un certain nombre de pays attirent en toute légalité des personnes, et il est très difficile de lutter contre ce phénomène. L'exemple d'un banquier genevois de très haut de gamme a été récemment cité : en association avec des assureurs luxembourgeois, des contrats d'assurance-vie insaisissables en France étaient proposés en toute légalité ; un chef d'entreprise disposant d'au moins 3 millions d'euros d'actifs pouvait même rentrer dans le fonds d'assurance-vie.

La fiscalité est très disparate, et la notion de fraude varie selon les pays. Les volontés de coopérer et les capacités de pression diffèrent également. Au G20, l'Allemagne et la France ont formulé des propositions, mais la Russie n'a rien voulu entendre, la Chine a fait semblant de n'être pas concernée, et les États-Unis et l'Angleterre ont refusé de s'en mêler. L'histoire

de la liste noire, à ce titre, est frappante : 37 pays étaient concernés mais il ne restait plus, à la fin des négociations, que des paradis fiscaux d'opérette (Andorre, Monaco et un pays du Pacifique). Nous avons désormais une liste grise, une liste gris clair, une liste gris foncé... La liste noire ne compte plus que deux États. Dans ce domaine, la mondialisation n'a pas arrangé les choses.

M. Philippe Dominati, président. – Merci beaucoup. Le débat est désormais ouvert.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'aimerais poser quelques questions pour engager la discussion. D'abord, comme Monsieur Camelli l'a montré en faisant référence au rapport établi par le Sénat en 1972, le sujet qui nous intéresse n'est pas nouveau. Toutefois, j'imagine qu'il a considérablement évolué en 40 ans, et je pense que nous pouvons nous accorder sur le fait que s'est installée dans le monde, à partir des années 80, une dérégulation complète des flux financiers. Est-il possible, à votre avis, d'établir un parallèle entre cette dérégulation (qui est le fruit de choix affichés au cours des années Reagan et Thatcher, et à laquelle nous n'avons pas échappé) et l'accroissement du nombre de paradis fiscaux, ou l'augmentation du volume des transactions concernées ?

Ma deuxième question est relative à l'histoire plus récente. A l'issue du G20 de Pittsburgh, en septembre 2009, nous avons entendu des annonces spectaculaires sur la fin des paradis fiscaux. A-t-on constaté dans notre pays une plus grande régulation des flux et des paradis fiscaux ?

M. Thierry Lamorlette. – S'agissant de l'évolution des paradis fiscaux, nous annonçons dans notre ouvrage la mort des paradis fiscaux pour les sociétés ; il en va tout autrement des personnes physiques. Délocaliser une entreprise n'est pas une mince affaire : il s'agit de déplacer des hommes, du matériel, du savoir-faire, etc. En revanche, un individu peut régler ses comptes, faire sa valise et partir à l'étranger pour devenir non-résident. Certains paradis fiscaux ont été sanctionnés et ne constituent plus des paradis pour les personnes morales. Toutefois, l'on observe depuis plusieurs années un glissement des paradis fiscaux de l'Europe vers les Antilles, qui répond à la sensation que les secrets seront mieux conservés là-bas.

J'ai demandé à une cinquantaine d'anciens étudiants travaillant dans des banques implantées dans les paradis fiscaux quel était le pourcentage de nationaux qui étaient clients de ces banques. Par exemple, j'ai demandé à un ancien élève travaillant pour Dresdner aux îles Caïmans combien de clients étaient allemands. Évidemment, cette étude se déroulait dans le plus strict anonymat. Il est apparu que le pourcentage de nationaux dans les banques implantées dans les paradis fiscaux se situait entre 1,5 % et 4 %. Les banques françaises ne comptaient quasiment aucun client français, et la situation était équivalente pour les banques allemandes ou américaines. Pour des raisons de secret, les clients ne choisissent pas les banques de leur pays.

M. Thibault Camelli. – Je ne crois pas que la dérégulation ait eu d'effet direct sur les paradis fiscaux. Toutefois, il est indéniable que la

mondialisation des échanges a placé les États en situation de concurrence fiscale. Les effets dommageables de cette concurrence ne sont apparus qu'à la fin des années 90. Jusqu'à la publication en 1998 d'un rapport de l'OCDE qui a fait date, « La concurrence fiscale dommageable, un problème mondial », les États entraient dans cette forme de concurrence en mettant en avant leur attractivité. On peut s'interroger sur la pérennité des politiques publiques mises en œuvre lorsque cette attractivité ne repose que sur la politique fiscale, au travers de mesures incitatives.

Si vous le permettez, je souhaiterais revenir sur le passage du taux d'impôt sur les sociétés de l'Irlande à 12,5 % qui constitue une bonne illustration de ce phénomène. Cet exemple doit être replacé dans son contexte historique : l'imposition réduite dans la zone des docks de Dublin avait été identifiée comme dommageable par l'Union européenne et l'Irlande devait aligner ce régime sur son impôt de droit commun. Mais, en 2003, nous étions à la veille de l'intégration dans l'Union européenne de dix nouveaux États membres dont le taux de prélèvements obligatoires était de dix points inférieur à celui de l'UE-15. Aussi l'Irlande a-t-elle fait le choix de réduire substantiellement son impôt de droit commun pour conserver son attractivité fiscale. Dès lors que ce régime n'était plus dérogatoire, il ne constituait plus une forme de *dumping* fiscal de la part de l'Irlande et a finalement été avalisé par l'Union européenne. Le débat va donc bien au-delà de la dérégulation et porte sur la mondialisation.

Je veux citer un autre exemple pour replacer ces questions dans un cadre historique plus complet. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable a été initiée par les États-Unis au milieu des années 90, quand des multinationales américaines ont commencé à s'expatrier fiscalement dans des paradis fiscaux pour ne plus être imposées. La dernière multinationale ayant envisagé un tel mouvement avant de revenir sur sa décision à la dernière minute était McDonalds : c'eut été tout un symbole si même McDonalds n'avait plus été américain. Les États-Unis ont alors été amenés à s'interroger sur l'existence des paradis fiscaux et sur leurs effets dommageables sur la mondialisation et les échanges. Du point de vue des États-Unis, l'idée n'était pas de mettre fin à la dérégulation ou de lutter contre la mondialisation, mais d'en neutraliser certains effets.

L'étude de l'OCDE a été la première à définir de manière scientifique les paradis fiscaux. Les critères retenus étaient les suivants :

- un niveau de prélèvement insignifiant ou inexistant ;
- l'absence d'activité économique réelle (ce qui était le signe que le régime fiscal n'avait vocation qu'à attirer les profits, et non les activités) ;
- l'absence de transparence ou de coopération internationale dans l'échange de renseignements.

Une *task force* avait été mise en place au sein de l'OCDE pour identifier les pays remplissant ces critères. En l'espace de cinq ou six ans,

les 35 pays identifiés avaient pris l'engagement de respecter les critères de transparence reconnus internationalement. La sincérité des engagements pris peut être source d'interrogation ; il n'en reste pas moins qu'à la veille de la crise financière de 2008, plus aucun État n'était inscrit sur la liste noire. L'OCDE avait même décidé d'abandonner le critère du niveau d'imposition insignifiant ou nul pour caractériser un paradis fiscal et un glissement s'était opéré depuis les années 2000, depuis l'identification des paradis fiscaux vers l'encadrement des territoires et États jugés non coopératifs. En d'autres termes, l'OCDE s'attachait davantage à l'échange de renseignement à des fins fiscales qu'au niveau d'imposition. Peut-on dire que les paradis fiscaux n'existent plus ? De fait, ils n'existent plus, puisque l'on a changé de paradigme et que l'on parle désormais d'États ou de territoires non coopératifs. Pourtant, ils n'ont pas disparu.

Le cœur du problème n'est pas tant que certains États aient des niveaux d'imposition particulièrement bas : de petits territoires très décentralisés et n'ayant aucun avantage comparatif peuvent chercher à accueillir des activités par ce biais. Par contre, il est inacceptable que des États ne jouent sur la politique fiscale que pour attirer des bases imposables, et non des activités. Dès lors qu'il existe une décorrélation entre les activités productives et les bases fiscales, il y a – à mon sens – paradis fiscal, et c'est ce à quoi il est je crois nécessaire de s'attaquer.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A-t-on constaté une évolution dans notre pays après 2009, quand des mesures ont été annoncées ? Disposez-vous d'informations objectives et tangibles prouvant que des mesures ont été prises pour améliorer les choses ?

M. Thierry Lamorlette. – Certains pays se sont engagés à procéder à des échanges de renseignements en cas de demande. Toutefois, s'ils acceptent de fournir des renseignements sur des fraudeurs, la notion de fraudeur reste sujette à interprétation, et les États peuvent refuser de répondre s'ils estiment que la définition du pays demandeur est trop large ou trop floue. Tant que les États ne se seront pas accordés sur les définitions, nous ne sortirons pas de ce problème, qui est extrêmement complexe. Il faut garder en tête que les États concernés, qui sont souvent désignés comme de petits États, sont souverains. Les îles Caïmans sont le troisième créancier des États-Unis, après le Japon et la Chine, et les Américains n'ont aucun intérêt à leur chercher querelle - d'autant plus qu'elles coopèrent : une convention a notamment été signée avec la France. Si vous avez l'occasion d'interroger des magistrats, il serait intéressant que vous les interrogiez au sujet des commissions rogatoires qui partent vers ces États, afin de savoir s'ils obtiennent un retour.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous nous avez dit que la fraude fiscale représentait environ 2,5 % du PIB de l'Union européenne. Existe-t-il une telle estimation concernant l'optimisation fiscale ? Il s'agit d'un champ sur lequel nous pourrions agir, et je souhaiterais donc savoir ce que cela pourrait représenter.

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous estimiez que le droit de suite américain était peu applicable en France, au motif que les États-Unis, en tant qu'État fort et puissant, ont les moyens de leur politique. Je crois qu'il serait intéressant de savoir quels moyens se donne réellement ce pays. Il me semble que l'administration est puissamment organisée, mais il existe évidemment un rapport de force politique. Le droit français peut-il être amélioré afin que le droit de suite soit plus opérationnel, à défaut d'être totalement efficace ?

Enfin, vous avez évoqué la situation de Madère entre 1987 et 2011. Le dispositif que vous avez décrit a-t-il pris fin, ou n'avez-vous pas d'éléments depuis cette date ?

M. Thierry Lamorlette. – Les textes prévoyaient que ce système prenne fin en 2011. Il existe toujours, dans ces cas, une date butoir. C'est pourquoi l'on ne parle pas de paradis fiscaux, mais de refuges fiscaux. Ces dispositifs sont temporaires, tandis que les paradis fiscaux sont « éternels ».

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Pour ce qui est de Madère, sait-on qui est allé s'y réfugier ? S'agissait-il de Portugais souhaitant être exonérés d'impôts, ou le dispositif a-t-il massivement attiré des citoyens d'autre pays sans avoir beaucoup d'impact sur la question fiscale au Portugal ? Nous n'arrivons manifestement pas à mettre en œuvre une morale mondiale, compte tenu des intérêts qui s'affrontent. Par conséquent, hors toute vision morale, il me semble que nous pouvons nous interroger sur les intérêts de la France. Quel a été l'intérêt objectif du Portugal à la mise en place de cette zone franche à Madère ?

A ma connaissance, tous les pays de l'Union européenne ne sont pas liés par le principe qui veut que toutes les lois européennes soient supérieures aux lois nationales. En effet, il me semble que la Cour constitutionnelle allemande conserve une prérogative en dernier ressort pour les lois nationales, et que l'inscription de ce principe au moment du changement constitutionnel de Maastricht n'était pas une obligation liée au traité. Existe-t-il d'autres États de l'Union qui, ne considérant pas que toutes les lois européennes s'imposent à eux par nature, ont développé des stratégies visant à contrôler ce qui se passe dans les pseudo-refuges acceptés par l'Union européenne ?

M. Thierry Lamorlette. – Je vais répondre immédiatement sur ce point. Tout découle du traité de Rome, qui est le texte fondateur. Lorsque j'ai eu l'occasion de défendre certaines entreprises, c'est sur ce traité que je me suis basé, et l'administration française a toujours perdu. Dès lors qu'un État rentre dans l'Union européenne, il accepte les règles issues du traité, et les Allemands sont soumis au même régime.

S'agissant du Portugal, il me semble que tout le monde a profité du dispositif mis en place à Madère.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le fait que des Portugais aillent à Madère a bien entraîné une baisse de ressources fiscales pour le Portugal ?

M. Thierry Lamorlette. – Cela a surtout permis de créer beaucoup d'emplois. Ainsi, une société du Nord de la France a délocalisé ses activités à Madère et fait perdre à la France 123 emplois créés sur place. Les ouvriers français n'ont pas suivi l'entreprise. Il me semble d'ailleurs que cette entreprise a quitté Madère en 2011, puisque l'avantage fiscal n'existait plus ; il s'agit de nomades fiscaux, voyageant en fonction des taxations.

S'agissant du droit de suite, vous avez demandé si la France avait les moyens de faire ce que font les Américains. Il faut d'abord savoir que, lors de l'ouverture d'un compte dans une banque située à l'étranger – même au Burkina Faso ou au Sri Lanka –, il est toujours demandé : « Êtes-vous citoyen américain ? ». Les banques ont une obligation de déclaration. Certaines banques suisses ont cru pouvoir passer outre, et ont été lourdement sanctionnées – ce processus n'est d'ailleurs pas terminé, puisque les États-Unis travaillent à une loi sur le secret bancaire. Je ne crois pas que nous ayons les moyens de mettre en œuvre un tel dispositif.

Je veux donner un simple exemple. J'ai accompagné une de mes amies ayant épousé un homme ayant la double nationalité franco-américaine. Pour des raisons diverses, ce couple a fait le choix de s'implanter en Belgique, et l'époux a souhaité ouvrir un compte dans une banque américaine à Bruxelles. Le directeur de la banque n'a pu ouvrir le compte, l'homme étant fiché aux États-Unis pour n'avoir pas fait sa déclaration de revenus. S'il rentre aux États-Unis, il aura directement affaire au fisc américain, qui dispose de moyens énormes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cela ne justifie pas que nous ne tentions rien.

M. Thierry Lamorlette. – Tout à fait. Cependant, je veux livrer une autre anecdote. La première fois que je me suis rendu aux États-Unis, l'université qui m'accueillait m'avait payé un hôtel de luxe à New York. Dans le hall étaient affichées des photos qui n'étaient pas celles de fugitifs mais de fraudeurs ; les affiches indiquaient la somme qu'ils avaient à payer, ainsi que le nombre d'années de prison dont ils avaient écopé – et il ne s'agissait pas de peines de six ou douze mois.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous pourrions aller chercher quelques fraudeurs pour faire peur aux autres.

M. Thierry Lamorlette. – Il est effectivement possible de changer le droit pénal français en matière de délinquance financière.

M. Thibault Camelli. – S'agissant de la criminalité financière, je rappelle qu'Al Capone a été emprisonné pour fraude fiscale. Les États-Unis ne plaisaient pas avec ce sujet.

Pour revenir à la question de la supériorité des traités européens, je rappelle que, si un traité est contraire à notre Constitution, il est nécessaire de modifier la Constitution afin de pouvoir l'appliquer.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ce n'est pas la Constitution qui est en cause, mais la compétence du Parlement. En Allemagne, le parlement dispose de capacités de blocage supérieures à celles du parlement français, comme l'a montré le vote du Mécanisme Européen de Stabilité. Nous ne sommes pas là pour débattre des institutions, mais je souhaite savoir si certains États se sont rebellés contre le principe du refuge fiscal.

M. Thibault Camelli. – Non. Depuis 1997, l'Union européenne a conduit une action en interne afin de réprimer la concurrence fiscale dommageable, en établissant un « Code de bonne conduite en matière d'impôt sur les sociétés ». Tous les régimes fiscaux des États membres ont été passés en revue, et les États ont dû mettre fin aux régimes qui n'avaient vocation qu'à attirer la base fiscale sans attirer les activités, ou qui proposaient des taux relevant du « braconnage fiscal ». Le dernier système à avoir été supprimé est celui des « holdings 1929 » au Luxembourg. En France, le régime du bénéfice consolidé avait été identifié comme potentiellement dommageable, et bien que l'Union européenne ait finalement jugé qu'il n'était pas dommageable, la France a finalement décidé de le supprimer l'année dernière. Même si quelques États essaient de jouer sur le paramètre fiscal pour attirer certaines activités, il existe donc une vigilance au sein de l'Union Européenne pour encadrer la concurrence fiscale et assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

Vous sembliez émue que l'exonération fiscale sur l'île de Madère puisse être préjudiciable au reste du territoire portugais. Il s'agit pourtant, en définitive, de la logique qui est retenue lorsque l'on accorde des exonérations de cotisations patronales dans certaines zones d'activités en France. La fiscalité peut être utilisée comme un paramètre pour inciter des investissements ou créer des emplois ; elle constitue une arme de politique publique et est dotée d'une certaine efficacité. Toutefois, elle doit être utilisée à bon escient.

Mme Nathalie Goulet. – Pardonnez-moi de m'être absente, j'ai dû me rendre en séance. J'ai été associée de très près aux malheurs de citoyens américains ayant des comptes en Suisse, dont la situation a brièvement été évoquée : pénalités, blocages des fonds, pressions et sanctions contre les banques. Cet arsenal pourrait être examiné en détail afin de savoir ce que pourrait mettre en place le législateur français, bien que la France ne dispose pas de la même puissance que les États-Unis.

Je souhaiterais votre avis sur la position du Gouvernement français qui, disposant d'une liste de gens possédant des comptes bancaires à l'étranger, a procédé de manière très différente. Préconisez-vous un renforcement de la législation et des moyens mis en œuvre (la question des moyens est très importante, et je crois que la RGPP ne devrait pas s'appliquer

à Bercy comme ailleurs, en tous cas en ce qui concerne les contrôles), ou préconisez-vous plutôt la négociation ? Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le dispositif existant ?

Comme vous l'avez rappelé, l'optimisation n'est pas la fraude - certaines entreprises ne payant pas d'impôts en France optimisent mais ne fraudent pas. Cette distinction, bien que subtile, est très importante, tant pour le journaliste qui traite ces questions que pour le citoyen qui reçoit l'information.

M. Thierry Lamorlette. – Il est possible de mettre en œuvre un système similaire au système américain, mais cela suppose que l'on se dote des moyens adéquats. Lorsque le fisc américain a contrôlé Nissan, 70 agents se sont rendus dans les locaux de l'entreprise, équipés de fusils à pompes et de menottes. Les Japonais ont répliqué en taxant Coca Cola à hauteur de 7,5 milliards de yens, envoyant 50 vérificateurs. De telles situations n'existent pas en France : l'administration n'envoie que trois inspecteurs des impôts, qui ne sont pas armés et ne sont pas officiers de police judiciaire.

Enfin, je pense qu'il est possible de faire quelque chose, mais qu'il faut s'en donner les moyens. Patrick Rassat et moi-même avons eu l'occasion de conseiller un ministre d'État, qui nous a demandé ce que nous pensions de la manière dont les Américains traitaient les délinquants (notamment en matière de vente de stupéfiants). Nous lui avons répondu qu'en France, la prescription était trop courte : elle est de trois ans, voire de cinq ans en cas de fraude fiscale. Cette prescription a été étendue à dix ans. A mon avis, une prescription de quinze ans serait parfaite.

Si nous mettions en œuvre des dispositions obligeant les banques à déclarer à l'administration fiscale les citoyens français ouvrant un compte dans leur structure, aurions-nous des moyens de sanction ? Les États-Unis ne se gênent pas pour sanctionner les banques suisses ne respectant pas leurs obligations. Un tel dispositif ne sera efficace qu'à condition que le gouvernement mène une politique volontariste dans ce domaine. Il s'agirait, à mon sens, d'une très bonne chose.

M. Thibault Camelli. – Je voudrais revenir sur la question de l'estimation des éventuelles pertes d'imposition liées à l'optimisation fiscale. En tant que telle, l'optimisation n'entraîne pas de pertes puisqu'il s'agit de l'application stricte de la loi. Elle entraîne tout au plus de moindres recettes et les contribuables auraient acquitté un impôt plus élevé s'ils avaient dû appliquer des régimes fiscaux moins attractifs. En pratique, il est impossible d'évaluer un tel phénomène. Cependant, il est possible d'approcher la question en se référant aux travaux d'évaluation des niches fiscales et sociales, en sachant que certaines modalités d'optimisation fiscale pour les entreprises ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales mais comme des modalités de paiement de l'impôt – je pense notamment au régime de l'intégration fiscale. Une étude est régulièrement menée sur ce sujet par la Cour des comptes ou l'Inspection Générale des Finances.

Nous gagnerions indéniablement à copier les États-Unis. D'ailleurs, le régime français de lutte contre l'évasion fiscale s'inspire largement du modèle américain, et j'invite la commission à interroger des avocats spécialisés sur cette question. Ces mécanismes ont été fortement renforcés depuis le début de la crise financière. Ainsi, l'utilisation de territoires ayant une fiscalité notoirement inférieure à la fiscalité française et n'ayant pas signé suffisamment de conventions d'échanges de renseignements et de coopération administrative est désormais très pénalisante pour les entreprises, et l'effet désincitatif est certain. A mon sens, nous avons, en matière d'impôt sur les sociétés, un système parmi les plus performants au monde, qui n'a rien à envier aux États-Unis.

S'agissant des moyens dédiés au contrôle fiscal, je crois que l'élément fondamental est la question des prix de transfert. Beaucoup pensent que la notion de « prix de transfert » renvoie aux manipulations auxquelles se livrent les groupes internationaux pour placer leurs profits dans des paradis fiscaux. Le terme n'a pas cette connotation et désigne simplement les prix pratiqués entre sociétés liées, c'est-à-dire appartenant à un même groupe. Près des deux tiers du commerce international se font entre sociétés liées. Si ces pratiques n'étaient pas encadrées, elles conduiraient les multinationales à tenter de placer leurs revenus là où l'imposition est la plus faible, au travers de facturation de prestations de services par exemple. L'encadrement des prix de transfert, réalisé sur la base de recommandations de l'OCDE appliquées par la France, oblige les sociétés liées à retenir les mêmes pratiques que les sociétés indépendantes, ce que l'on appelle le « principe de pleine concurrence ». Elles doivent également produire une documentation justifiant la détermination des prix utilisés entre elles. Il me semble que cette documentation et plus généralement les pratiques en matière de prix de transfert, constituent un axe du contrôle fiscal qui mériterait d'être développé. En effet, bien que les enjeux soient considérables, et que la France dispose d'un arsenal législatif très puissant dans ce domaine, l'administration fiscale reste timide en matière de contrôle des prix de transfert. Deux raisons peuvent expliquer cette timidité : d'une part, ces contrôles très techniques demandent énormément de temps, et d'autre part ils nécessitent que les agents soient formés spécifiquement, cette problématique va en effet au delà de la traditionnelle revue fiscal-comptable et repose essentiellement sur des considérations économiques qui exigent de comprendre l'entreprise vérifiée, ses marchés, son processus de production... Une solution pourrait consister à créer une brigade spécialisée en matière de prix de transfert, intervenant sur le même modèle que les Brigades de vérification des comptabilités informatisées (BVCI). Le système du contrôle fiscal serait alors comparable au système distinguant le médecin généraliste du médecin spécialiste : le contrôleur de droit commun dresserait un tableau global de la société, et ferait intervenir au besoin une brigade spécialisée chargée d'étudier en détail la politique de l'entreprise en matière de prix de transferts. Au fur et à mesure de ces interventions, les vérificateurs de droit commun deviendraient aguerris.

M. François Pillet. – La fraude fait l’objet d’évaluations chaque année. Existe-t-il des techniques scientifiques permettant d’accorder un crédit relatif aux évaluations que distillent certains individus sur l’étendue de la fraude, en particulier en France ?

M. Thierry Lamorlette. – Par définition, il est impossible d’évaluer la fraude, puisqu’il s’agit de pratiques occultes. Toutefois, les évaluations doivent être appréciées en fonction de leur émetteur. Si l’information provient de journalistes, il convient d’être méfiant.

M. François Pillet. – J’ai donc la réponse à ma question : les affirmations en la matière sont parfois fantasmagoriques. Comment l’Union européenne est-elle parvenue à une estimation chiffrée ? Être en mesure de chiffrer la fraude signifierait que l’on sait où elle est. Dans ce cas, pourquoi ne la combat-on pas ?

La France a depuis quelques temps fait évoluer sa législation fiscale en ce qui concerne l’accès aux paradis fiscaux. Peut-elle aller plus loin sans se prémunir d’une réglementation européenne, sachant qu’il est extrêmement difficile de parvenir à une harmonisation fiscale européenne ? En tant qu’enseignant à l’école d’avocats, je participe à beaucoup de jurys d’attribution en matière fiscale, et j’ai droit chaque année à une avalanche de mémoires sur l’optimisation fiscale au sein de l’Union Européenne.

M. Thierry Lamorlette. – Tous les prospectus distribués par les banques étrangères contiennent des incitations à la fraude fiscale. Ils conseillent ainsi, pour échapper aux successions, de créer un trust pour que le fisc français n’y voie que du feu.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ces pratiques devraient relever du pénal.

M. Jacques Chiron. – Les nouveaux systèmes de commerce par Internet ne favorisent-ils pas l’évasion fiscale ? J’ai été étonné de constater, à l’occasion d’un achat réalisé en France, que le prélèvement était réalisé par une banque luxembourgeoise. Cette question est-elle étudiée ? La publicité du site n’indiquait pas qu’il s’agissait d’une société luxembourgeoise.

M. Thibault Camelli. – Tant que le commerce demeure au sein de l’Union européenne, la taxe qui s’applique est la TVA, qui est un impôt quasiment harmonisé. Par conséquent, la situation ne pose pas de problème d’optimisation fiscale, et je peux vous assurer que vous ne vous êtes pas rendu coupable d’évasion fiscale.

J’aimerais apporter un complément au sujet de l’évaluation de la fraude. Si le sujet vous intéresse, je vous renvoie au premier rapport du CPO sur la fraude aux prélèvements obligatoires, dont le chapitre 3 s’intitule « *Les travaux d’estimation de la fraude sont balbutiants, en tout état de cause imprécis* ». Ce constat a donc été fait dès 2007. Certains développements sont très intéressants. Dans ce domaine, l’estimation a un caractère statistique basé

sur les cas de fraudes mis à jour. Le CPO relève toutefois que certaines administrations fiscales sont plus avancées que la France dans ce domaine.

S'agissant de la possibilité pour la France de renforcer isolément son action contre les paradis fiscaux extérieurs à l'Union européenne, il convient de noter que la France est dotée de l'un des arsenaux législatifs les plus efficaces pour éviter que les entreprises françaises utilisent des « États ou territoires non coopératifs », soit en déplaçant leurs profits, soit en établissant des filiales sur ces territoires.

M. Joël Guerriau. – Il me semble que notre attention devrait porter essentiellement sur l'optimisation fiscale, qui est conseillée par les banques qui se dotent d'experts pour accompagner leurs clients, par exemple dans le cas de la transmission d'entreprises. Quelles sont les préconisations que vous pourriez formuler dans ce domaine ?

M. Thierry Lamorlette. – Concernant les personnes physiques, la situation est complexe, car chaque État est souverain. Si un État ne taxe pas les plus-values, le commun des chefs d'entreprises sera tenté de venir y prendre sa retraite et d'y vendre ses actions. La seule solution pour lutter contre cette pratique est l'harmonisation fiscale. Il semblerait que la Belgique envisage de taxer les plus-values sur titres.

M. Thibault Camelli. – Avant tout, il faut se demander s'il est nécessaire de « lutter » contre l'optimisation fiscale. Le taux de prélèvement en France représente environ 42,5 % du PIB, dont les entreprises assument plus de la moitié. En outre, plus de 70 % des impôts payés par les entreprises pèsent sur le travail, contre 15 % sur les bénéfices et 10 % sur le capital. La charge fiscale des entreprises est donc lourde, et il conviendra de mesurer son évolution s'il était décidé de mettre fin à certains schémas d'optimisation fiscale.

Cette réserve formulée, deux enseignements peuvent être tirés de la possibilité pour les entreprises d'optimiser leurs impôts : d'une part, certaines entreprises sont mieux dotées que d'autres en moyens humains ou financiers pour bénéficier de conseils en matière d'optimisation ; d'autre part, c'est dans la complexité de la loi fiscale, la multiplication et la juxtaposition des régimes fiscaux prévus dans notre Code général des impôts que résident les possibilités d'optimisation. Si le législateur estime que l'optimisation est insupportable, il lui revient de procéder à une simplification de la législation fiscale. Tel est, du reste, le sens des recommandations de l'OCDE, qui appellent la France à simplifier son impôt sur les sociétés, en prenant la base la plus large possible et en fixant un taux raisonnable.

M. Louis Duvernois. – Dans l'arsenal législatif et réglementaire qui a été évoqué, que pensez-vous de la mise en place de la nouvelle *exit tax* (que je qualifierais « d'*exit tax* à la française ») ? Il me semble que l'*exit tax* américaine est beaucoup plus musclée.

M. Thierry Lamorlette. – La taxe américaine est effectivement beaucoup plus répressive que la taxe française. Je voudrais donner un exemple pour illustrer la nécessité d'un système fiscal simple. Nous avons fait travailler un certain nombre d'énarques pour savoir comment réformer l'impôt sur la fortune en contentant tout le monde – gauche, droite, centre. Une solution très simple est apparue, qui consistait à exonérer la résidence principale. Pourtant, cette solution n'a pas été appliquée. Notre fiscalité est horriblement compliquée. Nous devons disposer de textes simples afin de pouvoir avancer. En comparaison, les textes américains sont très simples. Il faut garder à l'esprit que 80 % des Français sont ignorants en matière économique. Les Américains sont également ignorants, mais ils ont la main sur le cœur lorsqu'il s'agit de payer.

M. Philippe Dominati, président. – Je propose que le rapporteur pose une dernière question.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avant de poser une nouvelle question, je voudrais faire une réflexion personnelle. Je comprends bien la distinction entre fraude fiscale et optimisation. Pourtant, l'optimisation est-elle acceptable moralement ? Je pose la question sans y répondre, mais je note que ce sont les entreprises qui gagnent le plus d'argent qui ont accès aux meilleurs outils d'optimisation, et qu'elles payent donc moins d'impôts que les PME - et *a fortiori* que les artisans.

Par ailleurs, tout le monde sait que les banques françaises (BNP, Société Générale et autres) ont un nombre conséquent d'entités dans les paradis fiscaux. Comment utilisent-elles cette situation ? Pouvez-vous illustrer les montages auxquels cela donne lieu ? Enfin, Monsieur Lamorlette peut-il nous parler de l'application de l'abus de droit en la matière, et donner son avis sur cette question ?

M. Thierry Lamorlette. – S'agissant de l'abus de droit, je dis toujours qu'il s'agit d'actes fictifs ayant pour seul objet le non-paiement ou la minoration de l'impôt. Ces actes sont plus souvent commis par des personnes physiques que par des personnes morales. Ces actes étaient notamment fréquents en matière de donations entre non-parents (couples homosexuels par exemple). Certaines pratiques consistaient à déguiser la donation en vente (sans l'aval des notaires). La vente étant taxée à 8,50 %, contre 60 % pour la donation, l'économie d'impôt était énorme. A l'époque, la pénalité en cas d'abus de droit était de 150 %, ce qui avait le mérite de faire peur aux gens. Le fait de la descendre à 80 % a été un mauvais choix, bien que l'on arrive facilement à 100 % en intégrant les pénalités et les intérêts de retard.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le droit a été beaucoup durci pour les petits délits, et assoupli pour les faits de cette nature.

M. François Pillet. – Une pénalité de 150 % est tout à fait justifiable dès lors que le contribuable peut auparavant recourir à la procédure de rescrit.

M. Thierry Lamorlette. – Tout à fait. La loi s'est d'ailleurs inspirée du *ruling* de droit américain.

M. Thibault Camelli. – Il convient de rendre hommage au Conseil d'État, qui a fortement développé la notion d'abus de droit en créant il y a quelques années la notion de fraude à la loi. La notion d'abus de droit était d'interprétation assez stricte : il s'agissait d'actes soit purement fictifs, soit poursuivant un objectif à caractère principalement fiscal. La fraude à la loi concerne l'utilisation des dispositifs légaux dans un sens qui n'est pas conforme à l'intention du législateur, et la jurisprudence du Conseil d'État applique de plus en plus largement cette notion. Cela devra inciter le législateur à rédiger des exposés des motifs explicitant clairement ses intentions.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Quelle est la sanction de la fraude à la loi ?

M. Thierry Lamorlette. – Elle est identique à celle de l'abus de droit (80 %). Une pénalité de 150 % serait également souhaitable.

S'agissant des exemples de montages demandés par M. le rapporteur, je dis toujours à mes étudiants qu'il existe deux catégories de conseils : les voyous, et les individus dotés d'une certaine éthique – nous essayons de former des individus dotés d'une certaine éthique. Un ancien élève, expert-comptable à Boulogne, m'a contacté pour me faire part d'inquiétudes liées aux conseils prodigués à l'un de ses clients. Son client souhaitait vendre son entreprise mais ne voulait pas quitter le Boulonnais. Le montage qui lui avait été proposé était une folie, et il s'est avéré qu'il avait été prodigué par un autre de mes anciens élèves. J'ai suggéré que le conseil - qui constituait une fraude caractérisée - soit mis par écrit, ce qui n'a naturellement jamais été fait. Il est fort possible que des banques, des organismes ou des avocats s'amuse à de tels montages. Certains en font leur fonds de commerce, ce qui mérite sanction. Il me semble qu'en cas d'abus de droit, la pénalité est de 40 % pour les individus en ayant profité indirectement. Il est donc possible d'imaginer que les individus ayant réalisé un montage frauduleux encourrent les mêmes sanctions.

Différentes actions sont envisageables. Comme l'a souligné M. Duvernois, les Américains sont efficaces. Leur politique est très répressive, mais il ne peut en être autrement lorsque l'on s'attaque à ces problèmes. Les lois doivent être simples et sans ambiguïté, afin que tous les contribuables soient logés à la même enseigne. Il faut également faire passer le message en direction du grand public. J'ai l'exemple d'un professeur de médecine m'ayant consulté car sa fille lui avait signalé qu'il était en situation de fraude ; il avait hérité d'un compte en Suisse (non déclaré dans la succession) contenant plusieurs millions de francs suisses, et était convaincu d'être de bonne foi car il ne retirait rien de ce compte. Une telle situation laisse rêveur. Je ne sais pas quoi répondre à de telles personnes, car je ne peux imaginer ce que cela entraînerait d'un point de vue fiscal si elles rapatriaient leur argent en France.

Ce professeur pourrait négocier avec Bercy, mais il ne peut savoir dans quelles conditions il sera traité.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il est certain qu’il perdrait de l’argent en route.

M. Joël Guerriau. – J’ignore si notre bibliothèque en dispose, mais je suggère que les ouvrages de Messieurs Lamorlette et Camelli soient partagés entre les membres de la commission.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie pour vos présentations. Nous allons poursuivre les auditions.

Audition de M. Xavier Harel,
auteur de « La grande évasion, le vrai scandale des paradis fiscaux »
(6 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Nous recevons maintenant Xavier Harel, auteur de *La grande évasion, le vrai scandale des paradis fiscaux*. Monsieur Harel, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment ; tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du Code pénal. Je vous demanderai donc de prêter serment en levant la main droite et en disant « Je le jure. »

M. Xavier Harel. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Merci. Je vous propose de nous faire un exposé préliminaire d'une quinzaine de minutes, suite à quoi le rapporteur puis les autres membres de la Commission vous poseront des questions.

M. Xavier Harel. – Je suis un ancien journaliste de *La Tribune*, où j'ai travaillé pendant une quinzaine d'années avant de partir il y a un an. Je suis désormais documentariste, et je réalise actuellement un documentaire pour Arte sur la question de l'évasion fiscale qui cherche à répondre à la question : « Pourquoi le CAC40 ne paye pas d'impôts ? » Je suis très heureux que cette commission d'enquête existe, car je me suis longtemps senti très seul dans l'étude de ce sujet qui, bien que technique, touche directement nos recettes fiscales et affecte nos sociétés dans des proportions importantes. Comme vous avez pu le voir, le livre a été préfacé par Mme Eva Joly. A l'époque, il s'agissait d'une des rares personnalités à s'intéresser à ce sujet de longue date. Elle est depuis devenue députée européenne et candidate à l'élection présidentielle. Toutefois, je tiens à préciser que je ne suis pas membre d'Europe Écologie.

Les possibilités d'optimisation fiscale ont atteint un niveau sans précédent. Toutefois, la collecte de données dans le cadre de mes recherches a été très difficile. Alors qu'au Royaume-Uni ou aux États-Unis un certain nombre d'institutions fournissent des informations relatives à cette problématique, très peu d'informations sont disponibles en France. Au bout de deux ans d'efforts, j'ai découvert presque par hasard le rapport du CPO de 2009, qui est passé presque inaperçu, et qui consacre un passage au taux d'imposition effectif des entreprises en fonction de leur taille. Le rapport montrait que les entreprises du CAC40 avaient un taux d'imposition implicite

de 8 %, alors que les entreprises de moins de dix salariés avaient un taux d'imposition de 30 %. Plus une entreprise était grosse, moins elle payait d'impôts en proportion de ses bénéfices.

A l'époque, *La Tribune* a consacré une manchette à cette découverte, qui a eu un certain retentissement. Par la suite, des travaux engagés notamment par l'Assemblée Nationale ou la Direction du Trésor ont conforté les conclusions du CPO et ont amené cette question dans le débat public. Des travaux intéressants ont également été menés dans le cadre du rapport Carrez. Ce rapport indique qu'au cours des années 2007, 2008 et 2009, le CAC40 a versé un total cumulé de 13,5 milliards d'euros d'impôt sur les sociétés, et 10 milliards d'euros seulement si l'on tient compte des crédits d'impôts reçus, soit 3,5 milliards d'euros par an. Au cours de la même période, ces quarante entreprises ont distribué 112 milliards d'euros de dividendes, soit 37 milliards d'euros par an. Cette situation révèle un problème de contribution au bon fonctionnement de l'État : les dividendes ont continué d'être versés, alors que l'on aurait pu penser que ces entreprises n'étaient plus bénéficiaires.

Cette situation n'est pas propre à la France. Le National Audit Office, qui peut être décrit comme la Cour des comptes britannique, a montré qu'un tiers des 700 premières entreprises britanniques n'avaient pas payé d'impôt sur les sociétés au cours des années 2005 et 2006 – qui étaient des années de très forte croissance –, et que deux tiers des entreprises ont payé moins de 10 millions de livres sterling d'impôt sur les sociétés. Aux États-Unis, le *Gouvernement Accountability Office* a révélé que deux tiers des entreprises américaines n'avaient pas payé d'impôt sur les sociétés au cours des années 1998 à 2005, qui ont été de très belles années de croissance pour l'économie américaine ; ce résultat comprend un grand nombre de petites entreprises, mais également un quart des entreprises réalisant plus de 50 millions de dollars de chiffre d'affaires.

En France, les causes de cette situation ont été identifiées par le CPO. S'agissant des niches fiscales, qui font l'objet d'un débat récurrent, le CPO indiquait que « la France a privilégié une stratégie de mitage de son assiette sur l'impôt sur les sociétés. » Ce système n'a que des désavantages : le taux d'imposition facial des bénéfices est extrêmement élevé, tandis que le taux d'imposition effectif est très faible et frappe essentiellement les PME. Parmi les niches fiscales, le CPO cite le crédit d'impôt-recherche, les régimes d'intégration fiscale, le bénéfice mondial consolidé ou la déductibilité des intérêts, qui permet de réduire de 14 points le taux d'imposition effectif des grandes entreprises.

Le CPO pointe également du doigt les paradis fiscaux et l'utilisation qui en est faite par les grandes entreprises dans le cadre de la manipulation des prix de transfert. En effet, la moitié du commerce mondial correspond à des échanges au sein de mêmes groupes, dont la facturation interne est difficile à contrôler, et pour lesquels les possibilités de manipulation sont nombreuses. Le mécanisme consiste toujours à faire apparaître les bénéfices dans des

territoires à la fiscalité faible, et à faire apparaître des coûts dans les pays où la fiscalité est la plus élevée. Ainsi, la plupart des entreprises de négoce de matières premières sont domiciliées en Suisse, qui ne respecte pas la convention de l'OCDE sur les prix de transfert, et où la fiscalité est extrêmement faible. Le principe, extrêmement simple, a été mis à jour à de nombreuses reprises. On peut imaginer l'exemple d'une entreprise d'exploitation basée en Suisse et possédant en République Démocratique du Congo (RDC) une filiale coupant du bois destiné aux marchés européens : la filiale facture le bois au siège à prix coûtant, ce qui signifie que l'entreprise ne réalise aucun bénéfice en RDC ; le siège – ou la filiale chargée de la commercialisation – revend ce bois au prix du marché, et les bénéfices apparaissent en Suisse, où ils sont peu fiscalisés. Par conséquent, l'exploitation des ressources naturelles de la RDC se fait sans aucun bénéfice pour les recettes de l'État.

Pour les multinationales, les possibilités de manipulation des prix de transfert pour faire apparaître les bénéfices où elles le souhaitent sont donc gigantesques. Le CPO range cette question parmi les principaux enjeux, et écrit à ce sujet : « La gestion des prix de transfert constitue l'élément déterminant des politiques d'optimisation fiscale actuelles pour les groupes de sociétés. » Les différents contrôles fiscaux effectués abondent dans ce sens, puisque les prix de transfert ont entraîné 2 milliards d'euros de redressements en 2008 – le secret fiscal étant très bien respecté en France, on ignore de quelles sociétés il s'agit. Que les prix de transferts constituent les principaux redressements s'explique par le fait que les entreprises françaises ont énormément de filiales dans les paradis fiscaux : *Alternatives économiques* a épluché il y a quelques années les rapports annuels de toutes les entreprises du CAC40, et a découvert que ces entreprises disposaient de 1 500 filiales dans les paradis fiscaux. BNP Paribas en compte 189, France Télécom en compte 69, Danone en compte 47, Carrefour en compte 32, etc.

L'autre méthode permettant de réduire significativement l'impôt sur les sociétés dans les pays à forte fiscalité consiste à loger la propriété intellectuelle dans les paradis fiscaux. Bloomberg a récemment mené une longue enquête sur Google, dont le taux d'imposition sur les bénéfices réalisés à l'étranger est de 2,4 %. Le montage est très complexe, et fait actuellement l'objet d'une enquête du fisc américain. Il démarre en Irlande, où Google a logé l'essentiel de ses brevets et encaisse l'essentiel de ses revenus réalisés en Europe. Ces revenus sortent ensuite par les Pays-Bas dans le cadre du *Double Irish*, qui permet aux revenus générés par la propriété intellectuelle de transiter au sein de l'Union européenne sans être taxés. Enfin, un accord entre les Pays-Bas et les Bermudes, baptisé le *Dutch Sandwich*, permet de sortir les revenus réalisés sans qu'ils soient imposés (ou en étant imposés très faiblement). Ainsi, les milliards d'euros de revenus générés par Google en Europe ne sont quasiment pas taxés et finissent aux Bermudes. Aujourd'hui, Google fait partie des grandes entreprises américaines

demandant à bénéficier d'une amnistie pour rapatrier leurs capitaux aux États-Unis sans être imposées au taux de 35 %.

L'industrie pharmaceutique fait évidemment partie des grands utilisateurs de cette méthode consistant à localiser les brevets dans les paradis fiscaux. Les plus grands redressements concernent d'ailleurs cette industrie : Merck a été redressé à hauteur de 2,3 milliards de dollars en 2007, les royalties versées à une filiale des Bermudes pour deux médicaments ayant été jugées disproportionnées ; GlaxoSmithKline a été redressé à hauteur de 3,4 milliards de dollars pour les mêmes raisons. De façon plus anecdotique, les marges arrières des grands groupes de distribution en Suisse constituent un grand classique, et les grands groupes français se débrouillent aussi bien que les groupes anglo-saxons dans ce domaine.

La délocalisation de sièges sociaux en Suisse, aux Pays-Bas ou dans d'autres pays à faible fiscalité entraîne également des pertes de recettes fiscales qui se chiffrent probablement en milliards d'euros. Ce mécanisme permet à une entreprise de réduire ses impôts de manière à la fois légale et astucieuse, et est à l'œuvre depuis une quinzaine d'années en Europe. A ce titre, le cas de Colgate-Palmolive, auquel j'ai consacré un chapitre de mon livre, mériterait d'être examiné attentivement. En juillet 2004, lorsque l'entreprise a présenté le projet Optima, visant à délocaliser le siège européen de l'entreprise à Genève, les syndicats ont décidé de faire intervenir des experts (juristes, experts comptables, etc.) pour comprendre ce qui allait se passer. Un état des lieux complet de la situation avant et après cette délocalisation fiscale est donc disponible, ce qui est unique.

La méthode employée par Colgate-Palmolive a consisté à remettre à jour le système des commissionnaires dans lequel le commettant fournit la matière première au commissionnaire qui la travaille en échange d'une petite marge. Dans le cas de Colgate-Palmolive, les usines sont restées en place, les systèmes de distribution et de marketing sont restés en état, mais toutes les entités dépendent désormais directement des décisions qui sont prises à Genève. Le siège social achète les matières premières et les fournit à l'usine (ce qui donne lieu à une facturation en interne), puis lui laisse entre 5 et 10 % de marge pour le travail réalisé. Le résultat est significatif : l'usine de Compiègne a payé 40 millions d'euros d'impôt sur les sociétés en moins la première année, et la perte d'assiette pour la Belgique et l'Allemagne se situait entre 150 et 200 millions d'euros par an. Cela a également eu un impact significatif pour les salariés, qui bénéficiaient d'un intéressement important, et ont perdu le bénéfice de leur 13^e et de leur 14^e mois – les rapports d'expertise permettent de savoir précisément les pertes qu'a entraînées cette délocalisation. Ce cas n'est pas isolé : Gillette, Ralph Lauren, Constellium, Hewlett Packard, Procter & Gamble, UPS, Pronuptia, Oracle... Des centaines d'entreprises ont délocalisé leur siège en Suisse en suivant la même démarche. Ce scandale silencieux dure depuis une dizaine d'années. Les membres du syndicat CFDT « Cosmétiques et détergents », qui ont mis à jour ce système, ont tenté en vain de tirer la sonnette d'alarme.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je souhaitais que nous les auditionnions.

M. Xavier Harel. – A deux reprises, des parlementaires ont demandé la création d'une commission d'enquête ou la rédaction d'un rapport sur le sujet, mais ces demandes ont été repoussées pour des raisons qui paraissent étonnantes au regard des enjeux pour les finances publiques. Tout cela se déroule dans le plus grand silence : l'usine est toujours présente mais l'assiette fiscale disparaît.

Nous assistons aujourd'hui à une démocratisation de ce phénomène. De plus en plus de PME peuvent bénéficier de montages astucieux leur permettant de réduire significativement leur impôt sur les sociétés. La société France Offshore, qui m'a contacté il y a un an et demi, en a fait sa spécialité, et s'est appliquée à elle-même ce mécanisme : son siège est au Royaume-Uni mais son marché est en France. Cette société se faisait fort de faire payer 10 à ses clients pour leur faire gagner 100. De plus en plus de PME se sont adressées à cette entreprise. D'un point de vue comptable, tout est facturé au Royaume-Uni, et le siège paye les charges et les salaires pour les équipes situées en France, sans y laisser les bénéficiaires.

S'agissant des particuliers, une bonne nouvelle est tombée aujourd'hui, puisqu'il semblerait que les Suisses se soient lassés du statut dont bénéficient les riches étrangers qui négocient un forfait dans ce pays. Ce dispositif avait fait du bruit lorsque Johnny Halliday s'était « délocalisé » en Suisse, et la présidente de la confédération suisse Micheline Calmy-Rey avait fait observer à cette occasion qu'il était anormal que le tennisman Roger Federer paye ses impôts comme tout le monde alors que des grands sportifs étrangers négociaient des forfaits avec des cantons pour payer très peu d'impôts. Les Suisses connaissant eux-aussi des problèmes de recettes fiscales, il a été décidé au niveau fédéral de créer un impôt minimum pour les riches étrangers venant s'installer en Suisse. Sous le poids des déficits, la pression fiscale remonte donc même en Suisse.

Avec la crise financière, les déficits ont explosé, et le G20 s'est mobilisé sur ces questions à l'issue des scandales d'UBS et de LGT au Liechtenstein. Ainsi, des procédures « technocratiques » visant à forcer les États à échanger des informations et à respecter un certain nombre d'obligations ont été mises en œuvre. Toutefois, la pression est retombée : les paradis fiscaux ont fait le dos rond pendant trois ou quatre années, et Valérie Pécresse a admis il y a quelques mois que le dispositif mis en place ne fonctionnait pas. Un test grandeur nature a été mené, et les demandes d'informations adressées à une douzaine de pays ne sont pas revenues ; au cours des huit premiers mois de l'année, 30 % seulement des 230 demandes de renseignements adressées par la France ont été traitées. La ministre signalait que « leurs réponses confirment ce que l'on sait déjà mais n'apportent pas d'informations supplémentaires, sur l'identité réelle des personnes qui détiennent des comptes par exemple. La Suisse ne collabore pas plus que les autres. Sur les 80 demandes de renseignements qui lui ont été adressées cette

année, seules 20 % ont donné lieu à une réponse. » Les paradis fiscaux ne sont pas pour la première fois dans la ligne de mire d'États développés en difficulté. Comme d'habitude, ils jouent la montre, et comptent sur la lassitude des États avant de reprendre la main. Ainsi, alors que les créations de sociétés dans les Iles Vierges britanniques s'étaient effondrées en 2010 et 2011 en raison de l'inquiétude liée à l'obligation de communiquer des informations, les créations sont reparties au même rythme qu'avant la crise depuis qu'il est établi que les sociétés BVI ne coopéreront pas plus qu'auparavant. De la même manière, les 12 500 milliards de dollars de capitaux situés dans les paradis fiscaux avant la crise ne sont pas revenus vers les pays développés. Cela témoigne du fait qu'il n'existe pas de motivation à quitter ces paradis fiscaux, et que la question n'est pas réglée.

Les banques françaises sont de très grosses consommatrices de paradis fiscaux : la BNP y compte 189 antennes, le Crédit Agricole en compte 115, la Banque Populaire en compte 90, la Société Générale en compte 57. Que font ces banques dans les paradis fiscaux ? Que font BNP Private Banking ou Société Générale Private Banking à Jersey, qui ne compte que 80 000 habitants ? Il s'agit de structurer de l'évasion fiscale pour le compte de riches clients. Ces banques ont été recapitalisées grâce à l'argent public tandis qu'elles continuaient à aider leurs clients à structurer leurs patrimoines pour échapper à l'impôt. Il y a quelques mois, un article du *Canard Enchaîné* révélait comment BNP Paribas profitait des inquiétudes liées à la possibilité de lever partiellement le secret bancaire pour se positionner sur le marché extrêmement lucratif des trusts, qui offrent les mêmes garanties d'opacité que le secret bancaire suisse. Des documents internes révélèrent que la banque souhaitait profiter des difficultés de ses concurrents pour proposer à ses riches clients de recourir à des *trusts*, notamment à Singapour et à Hong-Kong, qui sont des places importantes pour ces structures légales. Un banquier expliquait alors : « S'il est possible pour un juge d'instruction ou le fisc de saisir ou de geler les actifs d'une panaméenne ou d'une société offshore dans les Iles Vierges britanniques, il est en revanche impossible de saisir ou de requalifier un *trust*, qui est une personne juridique indépendante. » Le principe du trust consiste en effet à abandonner la propriété du bien pour le confier à un administrateur qui le gère pour un certain nombre de bénéficiaires. L'affaire Wildenstein, qui a fait récemment couler beaucoup d'encre, est un exemple d'utilisation de ces *trusts* : des tableaux dont la valeur totale s'élevait à plusieurs milliards d'euros avaient été dissimulés dans des *trusts* et n'avaient pas été rapportés au moment de la succession. Grâce à l'entêtement d'une avocate dont la cliente est désormais décédée, le parquet a ouvert une enquête, et l'on évoque aujourd'hui un redressement de 600 millions d'euros. Au moment de la succession, la famille n'avait rapporté au fisc français que 46 millions d'euros de tableaux. Cela témoigne de l'efficacité des *trusts* pour dissimuler un patrimoine important.

Il est extrêmement lucratif pour les banques d'être présentes dans les paradis fiscaux. A ce sujet, je vous invite à interroger la Commission bancaire,

qui a rédigé un rapport montrant qu'en 2008, les banques françaises ont réalisé 3 milliards d'euros de bénéfices dans les paradis fiscaux. Même pendant la crise, les activités dans les paradis fiscaux génèrent des revenus réguliers et importants, mais il s'agit bien souvent d'évasion fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – Merci beaucoup. Si le rapporteur le permet, je propose que Mme Lienemann pose la première question.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Votre description est à la fois juste et angoissante. S'agissant des *supply chains* – c'est-à-dire du système où l'entreprise est basée en Suisse et fonctionne au moyen de contrats –, il me semble qu'il doit exister un contrat de façonnage avec l'exploitant. Au moment de la conclusion de ce contrat, n'est-il pas possible de faire intervenir la Direction Générale des Impôts afin de déterminer si le contrat n'est pas abusif ? Il existe déjà une obligation de transmettre les contrats à la DGI, mais les éléments transmis sont généralement insuffisants. Je pense que nous pourrions également jouer sur la nature de ces contrats. Compte tenu de la difficulté à empêcher ce type de montages, il convient à mon avis de déterminer comment l'État peut intervenir et prélever des ressources. Comment sortir de la situation qui nous est décrite ? Nous ne pouvons nationaliser toute l'économie, ou recourir systématiquement aux coopératives... D'ailleurs, Leclerc, qui est une coopérative, a une plateforme de matières premières en Suisse similaire à celle de Danone ou de Carrefour.

M. Xavier Harel. – L'inspecteur des finances avec lequel j'ai discuté – qui refusait d'être cité dans mon livre, et dont je ne peux donner le nom – souhaitait ardemment qu'une enquête soit menée sur les montages que j'évoquais. L'entreprise Oracle, qui avait délocalisé son siège social européen en Suisse, a fait l'objet d'un redressement fiscal très important, mais c'est l'ensemble du système qui devrait être encadré.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'ai lu avec beaucoup d'intérêt votre ouvrage, qui se lit comme un roman malgré la technicité du sujet. J'ai relevé une phrase qui m'a surpris, et que je souhaiterais que vous commentiez : « Les paradis fiscaux contribuent à aggraver les dysfonctionnements de l'économie ». Pourriez-vous expliquer dans quelle mesure ? Vous évoquez notamment l'évasion, qui génère une pression fiscale sur la collectivité.

J'aimerais ensuite que vous évoquiez les difficultés que vous avez rencontrées à Jersey pour recueillir des informations. Si notre commission s'y rendait dans le cadre de son enquête, pensez-vous que nous serions traités de la même manière ?

Enfin, je souhaiterais que vous nous parliez du cas de la banane, qui vient du Costa Rica et est vendue à Londres en passant par Jersey. La situation est tout à fait édifiante.

M. Xavier Harel. – En matière de transactions financières et commerciales, les paradis fiscaux sont souvent présentés comme des

« fluidifiants ». La moitié du commerce mondial transite par les paradis fiscaux, qui représentent 3 % de l'économie mondiale. Ces paradis fiscaux fonctionnent comme un jeu de miroir : l'objectif est de présenter les choses différemment de ce qu'elles sont. C'est le cas lorsque l'on parle de la délocalisation fiscale de Colgate-Palmolive : la valeur est produite en France ou en Allemagne, où se trouvent les usines et les marchés, mais les bénéfices apparaissent en Suisse. C'est également le cas lorsque l'exploitation pétrolière ou l'exploitation forestière ne génèrent que des pertes dans les pays où a lieu l'exploitation, tandis que les bénéfices apparaissent en Suisse ou dans un autre paradis fiscal. La déconnexion entre le lieu où la richesse est produite et le lieu où les bénéfices apparaissent est de plus en plus importante. Or, la production de biens ou de services nécessite un environnement favorable : main d'œuvre qualifiée, infrastructures, système de santé, etc. En asséchant l'assiette fiscale des pays, les paradis fiscaux créent des distorsions extrêmement dommageables pour des raisons illégitimes.

Dans le cadre de mon livre, j'ai interrogé plusieurs acteurs sur l'utilité des paradis fiscaux, et aucun n'a pu me trouver une quelconque utilité aux paradis fiscaux. Pour dire la chose de manière très simple, les paradis fiscaux ne servent qu'à voler nos impôts en les attirant grâce à divers mécanismes, sans contribuer à la production de richesses. Il s'agit, de mon point de vue, d'un dysfonctionnement majeur de l'économie mondiale. Or, les paradis fiscaux sont devenus un rouage essentiel du fonctionnement de l'économie. Le rôle des paradis fiscaux en matière de blanchiment ou de corruption est anecdotique, malgré la gravité de ces sujets : l'évasion fiscale des particuliers ou des entreprises représente l'essentiel de leurs activités.

Je souhaitais profiter de mon séjour à Jersey, qui s'est déroulé au moment où le G20 était mobilisé contre les paradis fiscaux, pour savoir comment les fonds d'investissements, les banques ou les *trustees* réagissaient à « l'agression » qu'ils subissaient. J'ai passé une journée entière au téléphone, et je me suis toujours vu répondre – de manière très aimable – que les personnes que je souhaitais interroger n'étaient pas disponibles. Au bout d'une quinzaine de tentatives infructueuses, j'ai décidé de me présenter comme un journaliste souhaitant présenter les produits financiers proposés à Jersey, et l'intérêt de ces produits. J'ai alors obtenu trois réponses positives. Certes, ma démarche était discutable d'un point de vue déontologique, mais il est parfois nécessaire de recourir à ce type de procédés. J'ai rencontré le gérant d'un des principaux fonds d'investissements locaux, et la conversation s'est très bien passée aussi longtemps que nous avons discuté de ses produits financiers et de sa clientèle. Lorsque j'ai évoqué l'offensive du G20, j'ai vu mon interlocuteur se raidir, avant qu'il mette fin à l'interview. C'est la première fois que je me suis retrouvé dans une telle situation, alors qu'il m'est déjà arrivé de mener des interviews « musclées » avec des élus ou des chefs d'entreprises. On m'a bien expliqué qu'il n'était pas possible de discuter des sujets que je souhaitais évoquer. Les anglo-saxons ont d'ailleurs une relation beaucoup plus hypocrite avec l'évasion fiscale que les Suisses. Si vous vous

rendez à Jersey, vous rencontrerez probablement Jersey Finance, qui est l'organisation représentative de l'industrie financière locale, qui vous dira que tout se passe pour le mieux, et mettra en avant le fait que l'île est sortie de la liste noire de l'OCDE pointant du doigt les territoires non coopératifs. Pourtant, comme l'a montré le travail réalisé sous la houlette de Valérie Péresse, les demandes d'informations ne reviennent pas, malgré les engagements pris et les menaces du G20. En fait, dans un certain nombre de cas, l'information n'existe pas : il n'y a pas, à Jersey, de registre public des trusts et de leurs bénéficiaires.

Jersey exporte des bananes, bien qu'il s'agisse d'une île anglo-normande qui ne compte aucun bananier. L'enquête menée à ce sujet n'est pas de mon fait, mais a été réalisée par le *Guardian* avec l'aide d'un certain nombre de spécialistes de la question. Je vous suggère notamment d'auditionner John Christensen, originaire de Jersey, qui y a travaillé comme conseiller économique pour le gouvernement, et a pu étudier en profondeur le fonctionnement de l'île. Après sa démission, il a fondé l'association *Tax Justice Network*, qui fédère des associations du monde entier et constitue une très riche source d'informations dans un domaine où il est difficile d'en obtenir. Il s'agit d'un excellent spécialiste du sujet, qui a enquêté pour savoir pourquoi les grandes sociétés de négoce de bananes (Chiquita, Del Monte et Dole), qui ont toutes leurs sièges aux États-Unis, avaient un taux d'imposition largement inférieur au taux d'imposition américain. La raison est très simple : ces entreprises disposent d'un grand nombre de filiales dans les paradis fiscaux. Toutefois, l'enquête illustre également la manière dont se décomposait le prix final de la banane. Le coût de la main d'œuvre au Costa Rica est d'environ 1,5 centime par banane, celle-ci étant ensuite revendue 50 centimes au commerçant anglais – qui lui-même la revend au prix de 1 euro. Le reste passe par les paradis fiscaux. Les entreprises sont structurées de manière à ce que le transport soit assuré par une filiale aux Bermudes, l'assurance par une filiale aux Caïmans, l'affrètement dans un troisième paradis fiscal, etc. A chaque étape, une partie de la plus-value réalisée entre l'exportation initiale et la vente au commerçant est partagée par des filiales domiciliées dans les paradis fiscaux. Cet exemple est très parlant, car la banane est le fruit le plus consommé au monde. Or, ni le Royaume-Uni, destination finale de la banane, ni le Costa Rica, ne gagnent grand-chose à l'exploitation de ce fruit.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous propose maintenant de passer aux questions.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai deux observations à formuler. D'abord, s'agissant de l'absence de moyens juridiques à la disposition des syndicats et des salariés pour intervenir, je pense que nous devons étudier la question des droits et de l'information des comités d'entreprise.

Par ailleurs, vous avez cité France Telecom et ses filiales dans les paradis fiscaux. Disposez-vous de données relatives aux entreprises dans lesquelles l'État a une participation et aux entreprises bénéficiant par exemple

du soutien du Fond stratégique d'investissement qui se livrent à la fraude ou à l'évasion fiscale ? Le fait que des entreprises à participation étatique recourent à l'évasion fiscale relève de la schizophrénie.

M. Xavier Harel. – Je vais répondre à votre question par la voix de Baudouin Prot, que je cite dans mon livre. Il avait été auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 3 février 2009 à propos du plan de sauvetage dont ont bénéficié les banques françaises. A l'époque, Éric Woerth, ministre du budget, avait expliqué que seules les banques n'ayant pas de liens avec les paradis fiscaux bénéficieraient de l'aide de l'État. Or, d'après Baudouin Prot : « Aucune contrepartie n'a été exigée ». Il y a donc effectivement un comportement schizophrène de l'État, qui disposait pourtant d'un levier fort pour faire évoluer la situation. Le mensuel *Alternatives économiques* a dressé une liste des filiales des entreprises du CAC40 dans les paradis fiscaux, que vous pourrez trouver facilement. Elle est cependant incomplète : s'agissant de la BNP, la liste ne mentionne pas les filiales situées à Dubaï et à Monaco, qui sont de mon point de vue de véritables paradis fiscaux. En outre, certaines informations ne figurent pas dans les rapports annuels des entreprises.

M. Jacques Chiron. – Quelles seraient vos préconisations ? Nous avons entendu que le Conseil d'État avait défini les notions de fraude et d'évasion. Le législateur pourrait-il également formuler des propositions de définition de la fraude et de l'évasion fiscale, en tenant compte de situations comme celle de Colgate-Palmolive ? Face à la situation qui nous a été décrite, il me semble qu'il nous appartient de proposer des textes.

M. Xavier Harel. – La plupart des montages que j'ai décrits ne relèvent ni de la fraude, ni de l'évasion fiscale, mais de l'optimisation. Bien souvent, les entreprises ne font qu'utiliser les outils légaux à leur disposition. Bien sûr, le législateur peut considérer que ces montages sont abusifs, et interdire que les entreprises y recourent. Toutefois, si les grandes entreprises sont très bien positionnées pour bénéficier de ces montages, c'est parce qu'elles ont les moyens de se payer les meilleurs conseillers. J'ai réalisé, quelques temps avant de quitter *La Tribune*, une interview de Christine Lagarde sur l'évasion fiscale et sur l'écart entre le taux d'imposition effectif des petites et des grandes entreprises. Je lui ai demandé si elle trouvait normal que les très grandes entreprises soient deux à trois fois moins imposées que les petites entreprises, ce à quoi elle a répondu : « Elles sont très bien conseillées ». Christine Lagarde était présidente mondiale de Baker & McKenzie, qui est l'un des principaux cabinets d'optimisation fiscale dans le monde. Parfois, la ligne entre la fraude et l'optimisation est l'épaisseur du mur de prison.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez indiqué que la situation était comparable en France, en Angleterre et aux États-Unis. Or, ce qui distingue souvent une grande entreprise d'une entreprise petite ou moyenne, c'est son caractère international, et lorsqu'il y a internationalisation, les taux d'imposition sont généralement plus faibles.

Mme Corinne Bouchoux. – Je veux remercier Monsieur Harel pour la clarté de son propos, qui montre bien le caractère systémique du sujet que nous traitons. Nous sommes face à un système composé d'acteurs en interaction qui compte des gagnants et des perdants. Si nous n'assistons pas à une prise de conscience collective des pertes qu'il occasionne pour les États et les citoyens, ce jeu pourra se poursuivre indéfiniment.

J'aimerais poser trois questions simples. D'abord, que pouvez-vous nous dire des difficultés que rencontre la presse pour travailler sur ces dossiers et de la timidité de la presse française (en tant qu'ancienne pigiste du mensuel *Alternatives économiques*, je sais que ce sujet, délaissé par les grands mensuels économiques, constituait un boulevard pour une certaine presse) ? Ensuite, la réforme des juges d'instruction et la restructuration des pôles financiers est-elle, selon vous, de nature à améliorer la lutte contre l'évasion fiscale ? Enfin, quel lien peut-on faire entre le pantouflage et les performances d'un certain nombre d'entreprises qui, comme le disait Mme Lagarde, sont très bien conseillées ? Notre commission d'enquête travaille en fait sur l'industrie du lobbying et du conseil d'experts qui se jouent des différences de normes, de taux, etc. A ce jeu, les grands gagnent beaucoup, les faibles perdent beaucoup, et les moyens sont très mal conseillés.

M. Xavier Harel. – Je suis parfaitement en accord avec vous s'agissant de la timidité de la presse française. La presse anglo-saxonne a suivi ces questions de manière très assidue et a produit énormément d'informations. Ainsi, le *Guardian* a constitué une cellule d'investigation forte de dix journalistes pendant un an pour mettre à jour divers mécanismes, a sorti de nombreux scoops, et a fait avancer la connaissance sur un sujet caché, voire honteux. Aucune entreprise ne veut dire qu'elle pratique l'optimisation au point de ne plus payer d'impôts. Voyez l'émotion qu'a entraînée la révélation que Total n'avait pas payé d'impôts sur les bénéfices pour l'exercice 2010. Jamais vous n'obtiendrez l'information nécessaire pour expliquer comment Total a pu arriver à ce résultat surprenant. Certes, Total extrait principalement du pétrole à l'étranger, mais la France constitue un marché important pour cette entreprise, et il est difficile d'imaginer qu'elle n'y réalise aucun bénéfice.

J'ai exposé rapidement les difficultés auxquelles j'ai été confronté dans mon enquête : je disposais de nombreuses informations sur les situations américaine ou britannique, ainsi que sur les paradis fiscaux, mises à jour par des journalistes ou des experts, mais j'ai buté sur la pauvreté de l'information existante concernant la France, et sur la difficulté à obtenir des informations auprès de Bercy. J'ai trouvé ce que je cherchais presque par hasard, quand quelqu'un m'a aiguillé en direction du rapport du CPO, qui était déjà publié depuis trois mois. Je crois que la manchette de *La Tribune* sur ce sujet a suscité beaucoup d'intérêt, d'autant plus que les informations provenaient de l'administration fiscale.

S'agissant de la restructuration des pôles financiers, je n'ai pas d'avis particulier. Je crois que le sujet du jour est l'optimisation fiscale, c'est-à-dire les mécanismes astucieux mais légaux permettant de réduire significativement

l'assiette fiscale, et non la fraude. On peut toutefois s'interroger sur les moyens. Le contrôle fiscal de grandes entreprises nécessite de disposer d'équipes très importantes, et plusieurs années sont nécessaires pour y voir clair. En outre, de nombreuses questions techniques très complexes se posent. En matière de prix de transfert, quel est le juste prix d'une turbine fabriquée par Alstom en Inde et destinée à un barrage en Ouganda ?

Le problème du pantouflage se retrouve dans le monde entier. Les grandes entreprises, les cabinets d'avocats, les cabinets d'experts comptables sont friands d'anciens inspecteurs des impôts qui sont en mesure de leur expliquer comment raisonne l'administration et quels sont les risques. Je crois que le principal problème est la complexité de notre fiscalité. J'ai lu récemment que 10 % du code fiscal était révisé tous les ans : ajout de 12 à 15 niches fiscales par an, création de nouveaux impôts, etc. Cette instabilité et cette complexité bénéficient à ceux qui savent les utiliser, et je crois que le législateur peut se fixer pour objectif de simplifier les choses. Si l'assiette est large et qu'il n'existe pas de dérogations, les experts comptables spécialisés dans l'optimisation disparaîtront naturellement.

M. François Pillet. – Le problème est très bien posé : nous parlons de l'optimisation fiscale, c'est-à-dire de pratiques légales, et de l'ingénierie fiscale à laquelle recourent les sociétés. Aujourd'hui, le paramètre fiscal est un paramètre de management. Je suis certain que nous nous accorderons sur le fait que certaines des situations qui nous seront décrites dans le cadre de cette Commission sont moralement, économiquement et socialement inacceptables. Les paradis fiscaux constituent le paroxysme des effets néfastes de l'absence d'harmonisation fiscale au niveau mondial.

Je ne sais plus quel auteur a dit que le droit était la meilleure école de l'imagination, et je veux rassurer Monsieur Chiron sur ce point : nous avons tous les pouvoirs pour rédiger des textes, établir des définitions, fixer des interdits et des obligations déclaratives. Toutefois, nous nous heurterons à la mondialisation et à l'éclatement du juridisme. Des bois, une mine ne se délocalisent pas ; une usine d'embouteillage de dentifrice se délocalise très rapidement, en particulier quand les intérêts fiscaux sont tels que la production peut ne coûter quasiment rien. Il s'agit là de *realpolitik*. Ma question est donc la suivante – je la poserai souvent au cours de cette commission : croyez-vous que nous disposions encore d'un réel pouvoir fiscal ? Sommes-nous souverains en la matière ? Est-ce que le fait de voter des lois ne revient pas à se tirer une balle dans le pied si nos voisins et partenaires ne nous suivent pas ?

M. Xavier Harel. – Nous disposons d'une souveraineté fiscale limitée. Il est évident que si le taux d'imposition sur les bénéficiaires est fixé à 100 % du jour au lendemain, vous découragerez l'investissement. Cependant, la France, les États-Unis ou le Royaume-Uni sont dans une situation très différente de celle-ci. Aujourd'hui, aux États-Unis, le taux d'imposition facial sur les bénéficiaires est l'un des plus élevés de l'OCDE, alors que le taux d'imposition effectif est l'un des plus faibles. Nous sommes donc

en présence d'un jeu de faux-semblants, lié non seulement aux paradis fiscaux, mais aussi à l'existence de niches fiscales et à la manipulation des prix de transfert. Les grands perdants, dans le cas de la France sont les PME. Depuis que je suis journaliste économique, j'ai vu un nombre incalculables de rapports, d'interviews, de déclarations sur l'insuffisante force du tissu de PME... Peut-être la solution consiste-t-elle à fixer le taux d'imposition sur les bénéficiaires à 20 %, et de faire en sorte que toutes les entreprises acquittent ce taux, quelle que soit leur taille, en sortant de la logique dérogatoire actuelle.

M. François Pillet. – Peu m'importe le taux : un taux de 20 % ne peut être efficace qu'à condition qu'il soit identique de l'autre côté de la frontière. Il n'est pas possible d'organiser une coupe du monde de football si toutes les équipes ne respectent pas les mêmes règles.

M. Xavier Harel. – Un certain nombre de projets existent au niveau de l'Union européenne, comme le projet ACCIS. Or, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Irlande s'opposent systématiquement à toute forme d'harmonisation en matière d'impôts sur les bénéficiaires. Ces pays sont en quelque sorte les passagers clandestins de l'Union européenne ; ils jouent contre les règles que se sont fixés tous les grands pays. En allant plus loin, on peut imaginer supprimer l'impôt sur les bénéficiaires. Qui, alors, payera pour les écoles et les routes ?

M. François Pillet. – Ce n'est surtout pas ce que je dis.

M. Xavier Harel. – Il faut avancer dans l'harmonisation, notamment au sein de l'Union européenne, qui est un très grand marché. La question qui se pose à nous n'est pas celle de la concurrence fiscale de l'Inde ou de la Chine, mais de la concurrence qui peut s'exercer au sein de l'Union européenne. Aux États-Unis, Barack Obama a fait des propositions visant à abaisser à 25 % le taux d'imposition sur les bénéficiaires réalisés par les entreprises américaines et à supprimer progressivement toutes les niches fiscales existantes, et de plus en plus de pays s'engagent dans cette voie. Tous les fiscalistes vous diront qu'un bon impôt est un impôt sans régime dérogatoire ayant une assiette large. Or, en France, des milliers de rapports ont été rédigés sur la multiplication des niches.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie pour ces précisions.

M. Xavier Harel. – Vous m'avez interrogé sur les solutions, et il me semble qu'une solution assez simple est la transparence. Le groupe Total réalise 12 milliards d'euros de bénéficiaires, mais nous ne disposons que d'un chiffre global, et nous ne savons pas où les grands groupes réalisent leurs bénéficiaires. En demandant aux grandes entreprises des informations relatives à la localisation de leurs effectifs, aux zones où sont réalisés leurs chiffres d'affaires et leurs bénéficiaires, vous aurez une vision beaucoup plus claire des éventuelles manipulations des prix de transferts ou des délocalisations des bénéficiaires vers les paradis fiscaux. Bien sûr, toutes les entreprises diront qu'il est impossible de livrer de telles informations, notamment pour des raisons de

concurrence. Pourtant, une disposition la loi Dodd-Frank contraint toutes les entreprises pétrolières et minières cotées à Wall Street (y compris les compagnies européennes) à déclarer tous leurs revenus, pays par pays. Ainsi, nous saurons combien Chevron Texaco verse à l'Angola pour l'exploitation du gaz au Cabinda, combien Total verse à l'État birman pour l'exploitation du gaz, etc. L'objectif est de faire la lumière sur les revenus pétroliers et miniers afin que les sociétés civiles et les parlements locaux des pays exportateurs puissent demander des comptes à leurs gouvernements sur l'utilisation qui en est faite. Aujourd'hui, ces informations sont parfaitement confidentielles, l'argument avancé étant que ces informations fourniraient un avantage aux compétiteurs. L'Union européenne introduira une obligation similaire pour les entreprises minières et pétrolières cotées en Europe. Cela changera la face de ces industries opaques qui permettent à certains régimes très discutables de survivre pendant plusieurs décennies. En outre, lorsqu'il apparaîtra qu'une grande compagnie dégage des milliards d'euros de bénéfices dans un paradis fiscal où elle ne compte que quatre employés, cela entraînera des questions sur la structure de son organisation fiscale. Cette transparence permettra de mener de réels contrôles.

M. Philippe Dominati, président. – Merci beaucoup.

**Audition de M. Christian Babusiaux,
président de la première chambre de la Cour des comptes
(6 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment ; tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal. Je vous demanderai donc de prêter serment en levant la main droite et en disant « Je le jure. »

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Merci. Je vous propose de nous faire un exposé préliminaire, suite à quoi des questions vous seront posées par le rapporteur et les autres membres de la Commission.

M. Christian Babusiaux. – Merci de m'accueillir aujourd'hui pour parler de ce sujet très vaste. J'essaierai de borner mon exposé à une quinzaine de minutes afin de ne pas trop abuser de votre temps. Si vous le permettez, je commencerai par poser la question de la définition de votre sujet. Après avoir répondu à cette question, je me concentrerai sur la fraude fiscale, puisque la plupart de vos questions portaient sur ce sujet. Enfin, j'aborderai des éléments communs à la fraude et à l'optimisation.

L'évasion fiscale a deux composantes distinctes : la fraude, qui consiste à échapper délibérément à l'obligation fiscale, et va parfois jusqu'à l'escroquerie ou au blanchiment ; l'optimisation, qui regroupe les pratiques par lesquelles particuliers ou entreprises mettent à profit les dispositions fiscales ou l'interprétation qui peut en être faite. L'optimisation fiscale peut elle-même revêtir plusieurs aspects : expatriation physique d'une personne pour échapper à l'impôt, ou décalage volontaire entre le lieu où se réalise l'activité et le lieu de l'imposition.

Quels sont les types d'enjeux, et comment situer les problèmes les uns par rapport aux autres ? L'absence de chiffres sera l'une des difficultés auxquelles se heurtera votre commission. Ni la DGFIP, ni la douane ne sont en état de produire des renseignements chiffrés sur les sujets que vous évoquez. Toutefois, je crois que l'on peut dire vraisemblablement que l'évasion fiscale internationale est plus faible que l'évasion fiscale à l'intérieur même de notre pays. En effet, dans notre pays, certaines pratiques comme le travail au noir se traduisent par une évasion fiscale. Par ailleurs, il est vraisemblable que la fraude internationale, si importante qu'elle soit, représente un montant

inférieur au montant de l'optimisation fiscale. Quantitativement, le sujet de l'optimisation est probablement le plus important parmi ceux que vous traitez.

De nombreuses sociétés françaises proposent en toute légalité leurs services pour déplacer les activités d'autres entreprises dans des centres *offshore*. Plus de 20 % des filiales des 50 plus grandes entreprises européennes sont localisées dans les paradis fiscaux, et les grandes entreprises, parce qu'elles utilisent à plein les possibilités de la fiscalité, payent un impôt sur les bénéfices très inférieur au taux théorique de 33 %. Notre système fiscal a à la fois des taux théoriques très élevés et de très nombreuses niches fiscales et possibilités d'exonérations. Le cumul de ces taux très élevés et de plus de 500 dispositifs fiscaux fait de l'optimisation une tentation naturelle. En outre, des activités économiques entières fonctionnent grâce à des systèmes de ce type : navires battant pavillon étranger, aéronefs achetés en *leasing* à l'étranger, plus-values immobilières cantonnées dans des pays n'imposant pas les plus-values, e-commerce réalisé à partir d'autres territoires, etc.

L'optimisation fiscale se concentre vraisemblablement sur l'impôt sur les sociétés, tandis que la fraude concerne davantage la TVA. Il n'existe pas de chiffres, mais nous disposons de certaines données. Nous avons d'ailleurs remis il y a quelques jours à la commission des finances de l'Assemblée nationale un rapport sur la gestion et les contrôles de la TVA, que j'irai présenter demain devant cette commission ; votre commission pourra évidemment utiliser ce rapport après sa publication. La fraude à la TVA représente environ 10 milliards d'euros au niveau national et international, et la TVA est deux fois plus fraudée que la moyenne des autres impôts. S'agissant de la fraude « carrousel », nous avons étudié dans notre rapport public annuel comment avait pu se prolonger la fraude aux quotas de CO₂ ; la TVA, dans un système très internationalisé, est génératrice de fraude. Quant à l'impôt sur les sociétés, il est particulièrement propice à l'optimisation compte tenu des différences entre les systèmes fiscaux, même au sein de l'Europe.

Le développement de l'évasion fiscale tient à l'ouverture des échanges et des mouvements de capitaux et de marchandises, à la diversité des taux existants, à la dématérialisation d'une part croissante de l'économie, ainsi qu'à la dématérialisation des transactions, qui facilite la délocalisation des activités et le décalage entre le lieu de l'activité réelle et le lieu d'imposition. Plusieurs chapitres du dernier rapport annuel de la Cour des comptes traitaient du contrôle fiscal, et nous continuons à travailler sur ces sujets. Ainsi, nous avons programmé des contrôles sur la gestion et le contrôle de l'impôt sur les sociétés, ainsi que sur le bilan de l'action de l'État contre la fraude fiscale internationale. Toutefois, ces travaux sont plutôt positionnés sur la seconde partie de l'année.

L'organisation de la lutte contre la fraude n'est pas satisfaisante. Cette question relève d'abord du législateur, et le Parlement a d'ailleurs beaucoup œuvré dans ce domaine. Toutefois, en définitive, l'organisation dépend des directions chargées du contrôle et des pratiques qu'elles mettent en

œuvre. Nous avons constaté, à l'occasion du bilan de la fusion la DGFIP - remis à la Commission des finances du Sénat en octobre 2011 et prolongé par un rapport sur les relations entre l'administration fiscale et ses usagers publié en janvier -, que le contrôle fiscal était resté à l'écart des réorganisations effectuées à l'occasion de la fusion. La DGFIP partage d'ailleurs ce constat. Ainsi, face à une fraude évolutive, inventive et mobile, l'administration est restée statique. En outre, l'administration est cloisonnée. Trois entités de Bercy concourent à des actions en matière de fraude fiscale :

- la DGFIP ;
- Tracfin, qui agit en matière de blanchiment ;
- la direction générale des douanes et droits indirects, au sein de laquelle la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est active en matière de fraude carrousel.

Nous avons montré que le cloisonnement entre ces entités était en bonne partie à l'origine de la prolongation excessive de la fraude aux quotas de CO₂, qui a coûté 1,6 milliard d'euros. A l'intérieur même de la DGFIP, il existe trois directions nationales d'enquête, dont nous avons montré que la coopération était insuffisante. Entre les différentes structures, Bercy procède traditionnellement par la conclusion de protocoles, comme s'il s'agissait d'États indépendants. Le dernier protocole entre la Douane et la DGFIP date de mars 2011, et permet aux deux entités d'accéder mutuellement à leurs bases de données. Toutefois, une fraude relève parfois à la fois du blanchiment et de la fraude fiscale. A l'époque où ces deux domaines étaient considérés comme distincts, l'organisation en tuyaux d'orgues entre Tracfin et la DGFIP se justifiait, même au regard des directives européennes, mais la réalité a désormais évolué. Notre diagnostic est donc qu'il existe un problème d'organisation au sein du ministère des finances. Il est nécessaire de disposer d'un système interconnecté, et l'existence d'une base de données commune serait préférable. Nous ne méconnaissons pas le montant des investissements nécessaires, mais nous pensons que l'enjeu le vaut.

Outre l'organisation, il existe des problèmes de recrutement. Comment détecter la fraude fiscale si tous les agents chargés de la repérer et de la poursuivre ont la même formation ? Il faudrait faire appel à des techniciens d'origines et de formations différentes. Nous avons également mis à jour des problèmes de gestion des ressources humaines, avec une mobilité excessive dans les directions basées en région parisienne, et des problèmes de formation au sein des directions nationales et régionales.

Il existe aussi vraisemblablement un problème de redimensionnement entre les unités régionales et les unités nationales : la DGFIP compte 12 600 agents travaillant sur le contrôle fiscal, mais seuls 1 100 d'entre eux travaillent au sein des trois directions nationales. Compte tenu de l'ampleur des problèmes actuels, une réflexion doit être menée sur cette répartition. Nous pensons donc qu'il convient de mettre au point un plan d'action à cinq ans. La ministre du budget a d'ailleurs souscrit à cette idée dans la réponse

qu'elle nous a adressée. En raison de l'urgence, la TVA devrait quant à elle faire l'objet d'un plan d'action à trois ans.

Aujourd'hui, il n'existe ni typologie, ni cartographie des risques fiscaux, notamment en matière d'évasion internationale. Il convient donc d'en bâtir une, ce qui nécessite du temps et un plan approprié. Nous avons étudié la pratique des nouveaux pouvoirs conférés par le législateur aux administrations au cours des dernières années. Il serait prématuré de réaliser un bilan définitif, mais il apparaît qu'un certain nombre de nouveaux pouvoirs n'ont été utilisés que de manière limitée. Ainsi, la flagrance fiscale n'a été utilisée que 27 fois depuis sa création il y a deux ans. Évidemment, les services avaient besoin d'un certain temps pour s'approprier ce dispositif, mais son utilisation est restée limitée.

La coopération internationale est un enjeu majeur en matière de fraude internationale. Certes, la France a conclu de nombreuses conventions, mais il existe une divergence entre ce qui est fait en matière de blanchiment et ce qui est fait en matière fiscale. Ainsi, l'Iran, le Pakistan, l'Indonésie, l'Éthiopie et la Thaïlande ont cessé d'être considérés comme des États non coopératifs du point de vue fiscal parce qu'ils ont conclu une convention fiscale d'accès aux renseignements bancaires avec la France. Or, d'après le Groupe d'action financière (GAFI), qui est un organisme intergouvernemental compétent en matière de blanchiment, ces mêmes états présentent des défaillances et n'appartiennent pas à la catégorie des pays réputés transparents. En février 2012, le GAFI a d'ailleurs accepté une avancée majeure en introduisant la fraude fiscale dans les infractions sous-jacentes du blanchiment, et il convient de tirer toutes les conséquences de la fin de la séparation entre blanchiment et fraude fiscale en unifiant les listes et les critères utilisés pour établir ces listes.

Lorsque l'on observe la coopération internationale concrète, c'est-à-dire les actions menées par la France à la demande de ses partenaires et réciproquement, on voit que le bilan en matière de redressement sur la TVA nationale est faible par rapport au volume vraisemblable de la fraude, puisqu'il ne s'élève qu'à 474 millions d'euros – ce qui ne signifie pas que cette somme ait été recouvrée. En outre, ce bilan est plutôt en baisse par rapport à 2008, puisqu'il s'élevait alors à 615 millions d'euros. Les résultats de l'assistance communautaire sont également préoccupants : en 2010, les créances françaises recouvrées à l'étranger au titre de la TVA s'élevaient à 6 millions d'euros, tandis que les créances étrangères recouvrées en France s'élevaient à 2 millions d'euros. La coopération internationale et l'assistance communautaire ont donc un produit réel limité, ce qui pose des questions en matière de détection et de recouvrement.

Je voudrais évoquer quelques difficultés qui relèvent à la fois de la fraude et de l'optimisation. L'un des éléments majeurs est la rapidité de changement de la législation. Il s'agit d'un thème connu, mais il apparaît clairement que les dispositifs de contrôles sont mis en place et s'organisent beaucoup moins vite que ne sont modifiés les textes fiscaux. Par ailleurs, il

faudrait prévoir un délai entre le vote d'une disposition législative et la date de son entrée en vigueur, afin que les contrôles puissent s'organiser. Certes, la fraude ou l'optimisation peuvent également s'organiser, mais il apparaît clairement que la fraude est de toute manière plus inventive, et qu'elle se développe beaucoup plus vite que ne s'adapte le contrôle fiscal.

La complexité des dispositifs constitue également une difficulté. L'existence d'un grand nombre de dispositifs fiscaux et de niches fiscales entraîne un nombre également important de possibilités d'optimisation, voire de fraude. Par ailleurs, il nous paraît essentiel de renforcer la coopération entre la direction de la législation fiscale et les services de contrôle. La collaboration actuelle est insuffisante, alors qu'une étude d'impact devrait être réalisée lorsqu'une disposition fiscale est envisagée afin d'identifier les risques potentiels de fraude. Dans l'affaire des quotas de CO₂, aucune étude d'impact n'a été menée, alors que la vraisemblance d'une fraude aurait dû sembler évidente. De la même manière, faute d'une étude *a priori*, le coût du dispositif sur les plus-values de cession de filiales a été bien supérieur à ce qui avait été annoncé au départ.

En conclusion, je voudrais souligner l'existence d'un paradoxe. L'optimisation est le problème le plus massif, mais la lutte contre l'optimisation nécessite une évolution et une convergence des législations fiscales qui est infiniment difficile. Ainsi, c'est pour le problème le plus massif que la possibilité d'action est la plus réduite. S'agissant de la fraude, qui offre de plus grandes possibilités d'actions – le législateur pourrait ainsi étendre le dispositif de la franchise fiscale, comme le préconise la DGFIP –, le problème essentiel relève de la mise en pratique et de l'organisation, afin que le contrôle fiscal prenne une dimension nouvelle adaptée à la dimension internationale du sujet que votre Commission a pour objectif d'étudier.

M. Philippe Dominati, président. – Merci, monsieur le président, pour cet exposé très précis. Je propose à monsieur le rapporteur d'ouvrir le bal des questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ma première question porte sur un point sur lequel il me semble que nous buterons régulièrement : l'estimation du volume de l'évasion. Je conçois que cela ne soit enregistré nulle part, mais nous voyons pourtant circuler des chiffres dans les manuels ou dans les magazines, qui parlent de 40 ou 50 milliards d'euros. Pensez-vous que nous puissions accorder du crédit à ces chiffres ? Sommes-nous loin du compte ? Quel est votre sentiment sur ce point ?

Ma deuxième question a trait à la RGPP. Avez-vous le sentiment que la RGPP ait eu pour effet de diminuer la capacité d'intervention en matière de contrôle fiscal, comme certains commentateurs l'ont dit ? Le nombre de contrôles a-t-il bien diminué de 2 ou 3 %, comme j'ai pu le lire ?

Enfin, vous avez évoqué à juste titre la formidable évolution de la sphère financière, sa sophistication extrême, et son caractère international. Cela pose la question de la formation des agents chargés du contrôle.

Cette formation est-elle satisfaisante, ou convient-il de l'améliorer ? N'existe-t-il pas une course de vitesse entre le phénomène que l'on essaye de maîtriser et la nécessité de former les agents ? Par ailleurs, avez-vous une idée du coût et du rendement du contrôle fiscal ?

M. Christian Babusiaux. – L'ordre de grandeur de 40 à 50 milliards d'euros pour la fraude fiscale et sociale est souvent avancé. La question de la TVA est plus simple à aborder, car il est possible de réaliser des comparaisons par rapport à la comptabilité nationale. En partant de la comptabilité nationale des biens et des services produits et en y appliquant le taux de TVA de chaque activité, il est en effet possible de reconstituer le montant normal des recettes. La Commission européenne a réalisé une étude portant sur le sujet en 2009, qui porte le montant de la fraude à la TVA à environ 10 milliards d'euros pour la France. A la lumière des divers éléments que nous avons recueillis, cet ordre de grandeur nous semble crédible. D'après la même étude, notre taux de fraude (qui se situe à environ 7 %) est inférieur à celui de l'Allemagne (10 %) ou de la Grande-Bretagne, tandis qu'il est supérieur à celui des pays nordiques – les Pays-Bas, la Suède ou le Danemark affichant des taux compris entre 2,8 et 4,3 %. Or, un écart de trois points sur une TVA brute de 178 milliards représente un enjeu considérable. Ainsi, quelle que soit l'évaluation exacte de la fraude, l'enjeu est de toute manière considérable.

La RGPP n'a pas diminué les capacités de contrôle fiscal, car le contrôle fiscal n'a pas été affecté par la règle des « un sur deux », bien que la DGFIP ait engagé des efforts importants en matière d'effectifs dès 2004-2005. En revanche, le nombre de contrôles stagne : l'objectif de la DGFIP est bloqué à 52 000 contrôles par an. Ainsi, on peut s'interroger sur l'opportunité d'un redéploiement d'effectif. En effet, grâce aux téléprocédures par exemple, la DGFIP réalise des gains de productivité potentiels extrêmement importants en matière de relation avec l'utilisateur ou de gestion informatique. Un équilibrage différent pourrait donc être envisagé au profit de l'activité de contrôle fiscal.

En matière de formation, la DGFIP, qui dispose de ses propres écoles, réalise d'importants efforts. Toutefois, deux éléments nous semblent faire défaut : le recrutement – éventuellement par voie contractuelle – d'un nombre limité de spécialistes des nouveaux métiers qui se sont créés ; l'existence en son sein d'un état d'esprit adapté à l'accélération des échanges – la DGFIP sait se mettre en marche, mais il lui faut parfois du temps, comme l'a montré l'affaire des quotas de CO₂.

S'agissant du coût du contrôle fiscal, nous ne disposons d'aucun chiffre, car la DGFIP ne dispose pas d'une comptabilité analytique – ce que la Cour des comptes a regretté à plusieurs reprises. En outre, la DGFIP utilise le concept de « taux d'intervention » (rapport entre le produit du contrôle fiscal et la base fiscale), qui est extrêmement sensible à la conjoncture, et ne nous semble donc pas pertinent. Nous avons toutefois observé que les dépenses de fonctionnement afférentes au contrôle de la TVA étaient

stabilisées autour de 300 millions d'euros, pour un montant de droits redressés à l'échelle nationale et internationale se situant entre 2,7 et 3 milliards d'euros.

M. Philippe Dominati, président. – Quel est le montant des droits recouvrés ?

M. Christian Babusiaux. – Au niveau national et international, il est d'environ 1,5 milliard d'euros.

M. François Pillet. – Monsieur le président, votre exposé m'a passionné, et pourrait rendre clairvoyants les plus novices d'entre nous. J'ai trouvé votre analyse novatrice et extrêmement intéressante dans la manière de présenter les zones d'influence de la fraude et de l'optimisation. Vous avez d'ailleurs brisé certaines idées reçues qui n'ont jamais été démontrées, et il est regrettable que les spécialistes autoproclamés de la presse n'aient pas bénéficié de toutes les informations que vous nous avez communiquées sur la manière de quantifier les fraudes. Vous avez également justifié l'existence de cette Commission en expliquant que, si nous n'étions qu'un législateur parmi d'autres en matière d'optimisation et qu'il serait difficile de parvenir à quoi que ce soit sans les autres États européens, nous avons une tâche à mener en matière de fraude.

Ma question est relativement technique. L'optimisation revient parfois à jouer entre plusieurs législations de natures différentes. Pour autant, n'existe-t-il pas en droit français (tant dans le droit positif que dans les techniques de contrôle) des dispositifs permettant aux entreprises françaises d'optimiser leur situation fiscale ? Si tel est le cas, quels sont les dispositifs les plus critiquables, et lesquels devraient-êtres réformés ?

M. Christian Babusiaux. – Votre question est judicieuse, mais ni la DGFIP, ni la Cour des comptes n'ont de réponse à apporter sur ce point. Nous pensons que la DGFIP et la DLF, qui disposent de nombreuses informations, devraient établir conjointement une typologie des dispositifs facilitant l'optimisation fiscale, notamment internationale. Toutefois, en matière d'optimisation fiscale à l'échelon national, le dispositif sur les plus-values de cession de filiales a représenté 12 milliards d'euros dès la première année, ce qui est un montant considérable. On voit bien là que l'optimisation est plus importante que la fraude.

Mme Corinne Bouchoux. – Je voudrais connaître votre sentiment concernant la fuite des cerveaux que nous connaissons à travers le pantouflage, qui s'est considérablement développé ces dix dernières années, notamment dans les secteurs bancaires et industriels. Ne pensez-vous pas qu'il existe là un problème structurel ? Les personnes de qualité qui « pantoufflent » permettent ensuite à des entreprises privées de profiter d'informations et d'avantages qui se rapprochent de l'optimisation, ou constituent pour le moins des facilités.

Par ailleurs, alors que nous sommes face à des situations nouvelles de fraude complexe, internationale, très imbriquée, et ayant des liens avec l'économie de la drogue - comme l'ont montré les travaux de Pierre Kopp -, nous formons des individus qui, bien que de grande qualité, sont très respectueux de la loi. Cette élite de la République est en outre marquée par une endogamie assez forte. Ne pensez-vous pas qu'il y ait matière à diversifier de manière drastique les personnels (notamment à la Cour des comptes) afin de faire émerger des approches plus iconoclastes favorisant de nouvelles pistes d'investigation ? Je pense notamment à la fraude à la taxe carbone : il peut sembler que le dispositif de fraude dépassait l'entendement, mais vos travaux ont montré que tous les éléments permettant cette fraude existaient dès le départ.

M. Christian Babusiaux. – Je ne suis pas sûr que le phénomène du pantouflage soit aujourd'hui réellement important. Au cours des dernières années, de nombreuses fraudes se sont produites à la faveur de nouvelles dispositions fiscales ou à l'occasion du développement d'un nouveau marché. Je ne pense donc pas que le pantouflage y soit pour quelque chose. La difficulté réside dans l'aptitude à discerner ce qui se déroule sur un marché. Ainsi, je crois que le Parlement a été saisi d'un amendement à la loi de finances rectificative portant sur les cartes prépayées, la DGFIP, instruite par l'expérience sur les quotas carbone, ayant voulu couper court à une fraude qui existait vraisemblablement depuis quelque temps.

Afin de lutter contre l'émergence de ces fraudes sur les marchés nouveaux, il convient de mettre en place une veille stratégique. Par conséquent, comme nous l'avons dit, la DGFIP doit être en mesure de recruter des statisticiens, des ingénieurs ou des spécialistes de marché pour établir des diagnostics et analyser les mouvements de marché. Sur tout marché qui se développe, des fraudes de tous types tendent à se développer. S'agissant des quotas de CO₂, aucun diagnostic n'a été mené, alors que les évolutions du marché étaient totalement aberrantes.

M. Michel Bécot. – Je comprends bien que toutes les spécialités et toutes les compétences ne puissent être représentées au sein d'une administration. Ne pourrions-nous pas faire appel à des cabinets privés qui nous permettraient, dans certains domaines pointus, d'obtenir des diagnostics ?

M. Christian Babusiaux. – Je pense que l'externalisation comporte certains risques, notamment parce que le secret fiscal constitue une préoccupation majeure.

M. Michel Bécot. – Chaque cabinet d'expertise comptable ou d'avocat est tenu au secret.

M. Christian Babusiaux. – Tout à fait. Cependant, en matière fiscale, il me semble que le risque est important. Il existe des obligations en matière de secret fiscal, et même la Cour des comptes n'a pas accès à toutes les informations qu'elle souhaite – le Parlement pourrait d'ailleurs améliorer

le pouvoir de contrôle de la Cour en matière fiscale. Il existe également un risque de conflit d'intérêts. Nous pensons plutôt que la DGFIP devrait pouvoir recruter pour une durée limitée des contractuels qui apporteraient leur connaissance du marché avant de repartir dans d'autres activités. L'internalisation de l'expertise nous semble préférable à son externalisation.

M. Jacques Chiron. – L'imposition à la source, mise en œuvre par voie informatique, ne permettrait-elle pas de dégager des moyens ? Par ailleurs, dans votre rapport, il me semble avoir lu que, parmi les contribuables les plus fortunés, 6 % des contrôles avaient généré 25 % de recettes supplémentaires. Peut-être certains contribuables doivent-ils être plus ciblés que d'autres ?

M. Christian Babusiaux. – Je n'ai plus en tête les chiffres que vous citez, mais il est certain que le rapport de la Cour publié en février indiquait que les plus gros contribuables faisaient l'objet d'un contrôle tous les 40 ans, ce qui nous semblait insuffisant. Le problème du ciblage est incontestable, et doit être lié à la question de la répartition des effectifs de contrôle que j'évoquais. Il faudrait sans doute effectuer une double bascule d'effectif : entre l'effectif de gestion et l'effectif de contrôle d'une part ; au sein de l'effectif de contrôle, entre l'effectif de terrain réalisant des contrôles ordinaires et les directions nationales chargées des contrôles plus techniques d'autre part. Aujourd'hui, 1 % de l'effectif la DGFIP est aligné sur le contrôle fiscal des grandes entreprises et des plus hauts revenus. Ce ratio n'est vraisemblablement pas optimal, mais nous n'avons pas formulé de préconisations à ce stade.

M. François Pillet. – Pouvez-vous nous confirmer que le nombre considérable de lois fiscales – qui fait du Code général des impôts le code le plus lourd de la collection Dalloz – favorise une optimisation fiscale non voulue par le législateur ?

M. Christian Babusiaux. – Ce sujet est tout à fait majeur à nos yeux. Cependant, il ne concerne pas spécifiquement l'évasion internationale. Cette situation explique que l'optimisation soit certainement supérieure à la fraude fiscale. Les dépenses fiscales listées dans le fascicule Voies et moyens de la loi de finances ont un coût approximatif de 73 milliards d'euros, et les dispositifs non listés représentent approximativement un montant équivalent, soit un total de 150 milliards d'euros. Par nature, les possibilités d'optimisation sont plus importantes que la fraude dans un système comprenant 500 niches fiscales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Savez-vous quelle est l'expérience de vos homologues en Grande-Bretagne ou aux États-Unis ? Par ailleurs, pourriez-vous illustrer quels types de fraude l'e-commerce, que vous avez évoqué tout à l'heure, peut amener ?

M. Christian Babusiaux. – Nous n'avons pas étudié les contrôles réalisés par nos homologues sur l'administration fiscale. Par rapport à d'autres

pays, notre administration fiscale est particulière : ainsi, en Allemagne, les contrôles fiscaux relèvent des *Länder*, et la DGFIP n'y a pas d'équivalent.

En matière d'e-commerce, les transactions peuvent être réalisées depuis un pays étranger et donner lieu à l'envoi de produits à des particuliers. Comment appliquer la TVA sur ces importations ? Nous pensons qu'il existe des risques particuliers qui devraient être analysés par l'administration fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le président, merci pour votre participation.

**Audition de MM. Michel-Pierre Prat et Cyril Janvier,
auteurs du « Petit dictionnaire de la fraude fiscale »
(7 mars 2012)**

M. Jacques Chiron, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Michel-Pierre Prat et Cyril Janvier, auteurs du *Petit dictionnaire de la fraude fiscale*.

Messieurs, je rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relatif au fonctionnement des assemblées plénières, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Par conséquent, je vais vous demander de prêter serment.

Monsieur Prat, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Michel-Pierre Prat prête serment.)

M. Jacques Chiron, président. – Monsieur Janvier, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Cyril Janvier prête serment.)

M. Jacques Chiron, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer immédiatement par un exposé liminaire. Vous répondrez ensuite aux questions, qui vous seront posées tout d'abord par le rapporteur de la commission d'enquête, M. Éric Bocquet, puis, naturellement, par les autres membres de la commission.

Vous avez la parole, monsieur Prat.

M. Michel-Pierre Prat, coauteur du *Petit dictionnaire de la fraude fiscale*. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, nous sommes honorés de répondre à vos questions. Notre apport sera sans doute relativement modeste, dans la mesure où le *Petit dictionnaire de la fraude fiscale* que nous avons commis se voulait un simple ouvrage pédagogique. Il nous a été commandé en tant que tel, peut-être parce que nous avons été confrontés à ce type de sujet au cours de notre vie professionnelle. Cela dit, nous ne sommes pas des spécialistes.

Dans cet ouvrage, nous nous sommes attachés à donner un certain nombre de définitions, à être volontairement pédagogiques. Nous avons simplement fait un travail de recension des différents travaux existant sur le sujet. Ce n'est pas un ouvrage de la Cour des comptes. Je le redis, nous

n'avons pas été mandatés par la Cour, il est très important de le savoir. Cela dit, bien sûr, en tant que magistrat ou attaché de la Cour, nous pouvons répondre à vos questions.

Nous avons voulu donner un certain nombre d'explications aux questions qui se posaient sur le sujet, auxquelles nous étions confrontés de par notre exercice professionnel - j'ai présidé la chambre régionale des comptes du Centre puis, jusqu'à ces derniers jours, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes -, mais également, en ce qui me concerne, en tant qu'enseignant en finances publiques. J'ai donné de nombreuses conférences, au cours desquelles des questions relatives à la fraude fiscale étaient très souvent posées, alors que le sujet, jusque-là, était peu abordé.

Il y a en effet toujours eu beaucoup d'ouvrages sur la fiscalité au sens large, et sur les administrations du ministère des finances qui travaillent sur le sujet. Bien sûr, la Cour des comptes a comme référence les rapports qui ont pu être faits – j'en ai deux ici – par le Conseil des prélèvements obligatoires. Cette structure a travaillé sur le sujet dans la période récente, surtout à partir de 2007, date à laquelle elle a publié le rapport que vous connaissez, qui a été l'un des ouvrages de référence, dans la tentative nouvelle visant à mieux comprendre les problèmes de fraude fiscale.

Nous nous sommes efforcés de déterminer les différents domaines de la fraude, que nous avons explicités. L'intitulé de l'ouvrage est *Petit dictionnaire de la fraude fiscale*, mais, en réalité, il n'est pas constitué de définitions courtes, comme en comporterait un dictionnaire. C'est plutôt un abécédaire, mais l'éditeur voulait ce titre-là.

Nous avons voulu que l'ouvrage compte plusieurs entrées, parce que le terme de fraude fiscale recouvre des sujets beaucoup plus larges que la simple évasion. Je crois d'ailleurs savoir que la commission d'enquête voudrait travailler sur les problèmes d'évasion fiscale. Le terme enveloppe l'ensemble des sujets ayant trait à la volonté d'échapper, en quelque sorte, à un certain nombre de contrôles. Nous verrons aussi qu'il existe des problèmes liés aux comportements d'optimisation. Le contexte lui-même est donc évolutif, et dépend de ce que l'on veut regarder.

De plus, dans l'ensemble des travaux qui sont menés, il faut bien identifier ce qui relève de la part fiscale proprement dite de ce qui ressortit à la part sociale. Beaucoup de travaux menés sur les problèmes de la fiscalité sociale, liés en particulier à l'emploi, sont mis en avant. Nous avons, modestement, voulu contribuer à éclaircir un certain nombre de ces données de base.

Telle est la première observation que je tenais à formuler, laissant à Cyril Janvier le soin de vous donner par la suite quelques éléments tendant à expliquer le travail d'identification que nous avons voulu mener.

Je voudrais faire une deuxième observation. Comme il s'agit d'un ouvrage qui se voulait pédagogique – je vous ai dit qu'il faisait le point sur les

principales définitions –, nous ne pouvions pas aborder les questions relatives aux manques pouvant exister dans la législation actuelle. Dans ce petit ouvrage, il ne s'agissait pas de se faire force de proposition ni de lancer des pistes de travail sur tel ou tel point. Il n'en demeure pas moins que, avec toute la prudence qui était la nôtre, nous avons mentionné, en utilisant le conditionnel, des points sur lesquels des questions méritaient d'être posées, même si nous exposions la réalité des faits à un moment donné.

Prenons un ou deux exemples, à commencer par la notion de paradis fiscal.

On le sait, un certain nombre de pays étaient répertoriés sur la liste noire de l'OCDE. Désormais, il n'y en a plus. Est-ce à dire qu'il n'y a plus de problèmes ? Non, il y en a encore, parce que la suppression du paradis fiscal dans la définition elle-même donnée pour l'occasion, ne supprime pas le fait, même si, d'un point de vue réglementaire, l'on pourrait dire que les pays concernés ne répondent plus aux critères qui ont prévalu pour établir la liste.

Dans ce cas précis, le but de l'ouvrage n'était pas de critiquer ni de proposer une autre définition. Nous nous sommes simplement permis d'employer le conditionnel pour que le lecteur puisse réfléchir sur le sujet et l'approfondir ultérieurement.

De la même façon - comment pourrais-je le dire de façon simple ? -, nous savons que notre administration fiscale est extrêmement importante, et performante. Mais, si la France, et son administration fiscale, est très bonne en matière de gestion de la fiscalité, lorsqu'il s'agit de mener des contrôles, en particulier pour lutter contre l'évasion fiscale vers d'autres pays, elle n'est peut-être pas allée aussi loin qu'elle le pourrait.

Même si nous ne l'avons pas évoqué explicitement, nous avons pu constater – je m'adresse ici aux parlementaires que vous êtes –, en travaillant sur notre ouvrage, en observant l'ensemble de l'organisation de l'administration et les résultats de son action, et en menant une comparaison avec d'autres pays, notamment certains voisins de la France qui, confrontés au même type de problèmes, ont entrepris des actions extrêmement sérieuses, qu'il y avait sans doute en la matière des sources de progrès sur lesquelles une commission d'enquête comme la vôtre pourrait travailler, ce que nous n'avons pas fait dans cet opuscule.

Voilà les deux observations principales que je voulais formuler.

Par ailleurs, en tant que magistrat ou attaché de la Cour, nous avons pu, dans notre parcours, être confrontés à ces sujets lors de nos enquêtes. J'ai par exemple – je vous le dis en aparté – mené le contrôle sur l'ARC, l'Association pour la recherche sur le cancer, il y a une dizaine d'années de cela, ainsi que sur d'autres organismes comparables. Or, dans l'exercice même de notre métier – je sais d'ailleurs que vous auditionnez d'autres personnes de la Cour, qui doivent avoir, je pense, une approche un peu similaire –, nous n'avons pas la possibilité d'accéder à toutes les informations. Il faut sans

doute y voir l'effet d'un certain nombre de précautions méthodologiques, mais il n'est pas toujours simple, dans les contacts avec les pays étrangers, d'avoir connaissance de certains éléments.

Cela est surtout vrai quand nous avons à réaliser un rapport dans un délai limité. La notion de temps est ici importante. S'il faut effectivement plusieurs années pour obtenir un élément d'information, il n'est pas évident d'améliorer la connaissance que l'on peut avoir de telle ou telle procédure.

Je laisse la parole à Cyril Janvier pour peut-être préciser comment nous avons traduit dans ce petit ouvrage les deux points que je viens de vous indiquer.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier, coauteur du *Petit dictionnaire de la fraude fiscale*. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, cet ouvrage avait vocation à faire la synthèse de ce qui existait et, notamment, à préciser un certain nombre de définitions, qui étaient parfois relativement floues. Cela nous a amenés à constater qu'il y avait, finalement, peu d'ouvrages ou d'articles qui abordaient le thème de la fraude fiscale et que, surtout, les éléments de définition pouvaient être mouvants, que les définitions elles-mêmes ne recouvraient pas tout à fait les mêmes réalités.

Nous nous sommes donc attachés à préciser certaines notions et, de fait, à tenter de couvrir le champ de la fraude fiscale et à en retracer l'ampleur. Or, ce faisant, nous nous sommes rendu compte qu'il y avait très peu de matériau, si ce n'est le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, datant de 2007, dans lequel, pour donner une idée de l'ampleur de la fraude fiscale et sociale, champ plus large que la simple évasion fiscale, on évoque un montant se situant entre 29 milliards et 40 milliards d'euros.

Ce chiffre est repris dans l'essentiel des articles que nous avons pu compiler, ainsi que dans la presse et dans les ouvrages spécialisés. Nous n'avons pas eu l'impression qu'il existait beaucoup de travaux qui puissent ne serait-ce que confirmer ou préciser ce montant.

Nous avons par ailleurs souhaité préciser des notions qui étaient floues ou parfois utilisées les unes pour les autres. Je pense notamment aux notions d'optimisation et de fraude fiscales.

Nous nous sommes également attachés à préciser le fait que l'évasion ou la fraude fiscale ne sont pas – et de loin ! – l'apanage des particuliers. Sous couvert d'une optimisation fiscale et par le jeu de l'internationalisation de leurs structures, les entreprises participent à ce que nous appellerons une « diminution assumée » de leur matière imposable par des utilisations comptables de cette matière, ce qui peut, pour certaines, s'assimiler à une forme d'évasion fiscale, dès lors que l'objectif est très clairement de localiser une partie des bases imposables dans des paradis fiscaux.

La notion de paradis fiscal est extrêmement difficile à appréhender, parce que les définitions sont très diverses. La liste noire des paradis fiscaux, établie par l'OCDE, ne comprend donc plus aucun pays, M. Prat l'a dit. Cela paraît surprenant. Il existe également une liste grise établie par l'OCDE. D'autres institutions internationales ont établi des listes d'États assimilés à des paradis fiscaux.

Le droit français retient la notion d'État ou de territoire non coopératif, sans mentionner celle de paradis fiscal. Des organisations non gouvernementales ont leur propre liste, beaucoup plus large que celles de l'OCDE.

La définition du paradis fiscal est donc floue. De fait, les pays considérés comme étant des paradis fiscaux ne sont pas clairement identifiés, ce qui contribue à rendre plus difficile encore la définition. On a aussi constaté que les aspects comptables, notamment les aspects extrêmement techniques de la comptabilité, comme la notion de prix de transfert, pouvaient être un moyen de participer à une évasion fiscale ou, en tout cas, à une minoration de la base imposable.

Le calcul des prix de transfert est une matière extrêmement complexe, qui fait intervenir des experts-comptables et des grands cabinets internationaux, et qui rend le contrôle des modalités de fraude fiscale extrêmement difficile.

Ce travail de synthèse et de définition nous a donc permis de constater qu'il n'y avait pas de concepts généralement partagés, qu'il existait de gros problèmes de définition et, partant, de grosses difficultés à appréhender aussi bien la matière que l'efficacité des politiques de lutte contre la fraude fiscale, puisque le champ est extrêmement difficile à circonscrire.

M. Jacques Chiron, président. – Je vous remercie, messieurs.

Vous allez maintenant répondre aux questions des membres de la commission.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Messieurs, je commencerai par deux ou trois questions pour engager l'échange, sur lesquelles je reviendrai peut-être par la suite. J'imagine que les membres de la commission d'enquête auront aussi des questions à vous poser.

Premièrement, l'année 2009 a, semble-t-il, constitué un tournant, en tout cas dans l'opinion publique, vis-à-vis de ces phénomènes, du fait de la crise. Je pense notamment au sommet du G20 de Pittsburgh, en septembre 2009, où furent annoncées des mesures de régulation relatives notamment aux paradis fiscaux. Pouvez-vous dresser le constat de l'évolution de la situation, voire de son amélioration depuis ces annonces ? Quelles sont les mesures qui ont été prises ? Y a-t-il eu, de ce point de vue, certains résultats ?

Deuxièmement, vous indiquez – on l’a d’ailleurs entendu dire par plusieurs sources différentes, et je pense pouvoir partager ce point de vue – que l’administration fiscale est efficace et fournit même un beau travail. Pour autant, les années de RGPP que l’on a vécues n’ont-elles pas pu nuire à l’efficacité des contrôles, même s’il nous a été dit, hier, que certains secteurs avaient été épargnés ? Des chiffres objectifs nous indiquent en effet que le nombre de contrôles a plutôt eu tendance à diminuer ces dernières années, compte tenu des suppressions d’emplois dans les services concernés.

Troisièmement – j’aborderai d’autres points dans un deuxième temps –, vous avez évoqué le cas de l’ARC. Ce n’est pas notre sujet, bien sûr, mais pourriez-vous développer les difficultés que vous avez pu rencontrer dans votre enquête, notamment du fait de la dimension internationale des associations ou fondations semblables à celle sur laquelle vous avez été amené à travailler ?

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – Ces derniers temps, le sujet est effectivement devenu d’actualité, car les problèmes relatifs au déficit sont apparus cruciaux, tout comme la recherche d’un certain nombre de financements possibles pour y remédier. Cyril Janvier a évoqué des montants allant jusqu’à 40 milliards d’euros. A la limite, que ce soit 50 milliards ou 35 milliards d’euros importe peu : on sait qu’il s’agit d’une masse importante, corroborée par les études menées dans les pays voisins de la France. On retrouve à peu près, *in fine*, cette évaluation.

La période récente a donc permis de révéler ce problème, et de faire prendre conscience de son existence à tout le monde, au public comme aux spécialistes des finances publiques. Dans les années passées, en effet, ce n’était pas un sujet que l’on intégrait dans la recherche de recettes ou de moindres « non-recettes ». On considérait presque comme normal qu’il y ait un peu d’évasion.

Ces dernières années ont donc permis de mettre le sujet sur la place publique, même si les finances publiques ne sont pas la chose du monde la mieux partagée ! On pouvait néanmoins le ressentir à travers les interrogations qui nous parvenaient, la meilleure preuve étant que l’on nous a demandé un ouvrage sur le thème. Dans la sphère universitaire, où j’intervenais, beaucoup de questions m’étaient posées sur ce sujet.

Si donc la dernière période a permis une prise de conscience, ce fut sans que de véritables mesures destinées à maîtriser l’ensemble du phénomène soient adoptées pour autant. J’en vois la meilleure preuve – je ne sais pas si Cyril Janvier partage cette analyse – dans le fait que nous n’avons pas senti de modification du mode de fonctionnement des principales institutions chargées d’intervenir dans le contrôle.

Il est vrai que le ministère des finances, même extrêmement performant, a pu être pris par les problèmes liés à la fusion de la DGI et de la DGCP, entre autres. Au moment de dresser la liste de l'ensemble des acteurs, on a tout de même pu constater qu'énormément de services interviennent dans le domaine de la fraude fiscale. Peut-être ne communiquent-ils pas systématiquement entre eux ? Vous aurez une direction concernée uniquement par les problèmes internationaux ; une autre intervenant dans tel autre secteur et ainsi de suite.

Nombre de structures interviennent donc, quelque peu modestes par rapport à l'ampleur de la tâche, qui mériteraient peut-être de faire l'objet de mesures d'organisation afin de synthétiser le tout. J'outrepasse certainement mon rôle, mais, compte tenu de mon expérience, y compris, entre autres, dans les cabinets ministériels, je me rends compte qu'il s'agit là d'une vraie difficulté.

J'ai un ou deux exemples en tête. Je pense notamment à la mise en place du suivi des quelques personnalités qui ne sont pas à jour de leurs versements. Il s'agit surtout d'artistes ou de sportifs qui gagnent d'un seul coup des sommes importantes. Ils font appel à des cabinets de conseil, qui ne sont pas toujours du meilleur conseil, d'ailleurs ! Pour permettre ce suivi, le ministère a dû mettre en place une cellule vraiment particulière, qui faisait la synthèse de l'ensemble des informations, afin de tenter de résoudre les problèmes posés par ce phénomène.

On peut très souvent remédier à cette évasion fiscale, qui peut être voulue ou conseillée, d'ailleurs. En effet, on se rend compte assez fréquemment qu'elle n'est pas le fruit d'une démarche volontaire des intéressés. On leur avait simplement dit que ce serait mieux de faire des placements à l'étranger. Il n'y avait pas nécessairement de volonté de frauder absolument. Toujours est-il qu'il a fallu mettre en place une petite structure, qui aborde l'ensemble des problèmes et s'attache à savoir quels sont les revenus des personnes concernées, comment ces dernières s'y sont prises, quel type d'enquête a été mené sur leurs déclarations, et j'en passe.

Je pense donc que l'administration pourrait peut-être mettre ce sujet à l'ordre du jour, pour essayer d'acquérir une meilleure connaissance du phénomène.

Alors, y a-t-il eu sensibilisation ? La réponse est « oui ». De nouveaux outils ont-ils été mis en œuvre ? Peut-être que, sur ce point, les parlementaires peuvent intervenir !

Voilà ma réponse à votre première question, monsieur le rapporteur.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – J'avoue tout d'abord mon ignorance. Je ne connaissais pas votre livre, qui me semble intéressant. En revanche, le terme de fraude fiscale qui figure dans le titre de votre ouvrage est très générique.

Je voudrais vous poser deux questions.

Tout d'abord, abordez-vous, dans votre livre, la situation aussi bien des entreprises que celle des particuliers, qui sont tout à fait différentes ? J'ai bien dit que je ne connaissais pas votre ouvrage, et la question peut donc paraître puérile. Je la pose néanmoins, d'autant je ne sais pas non plus si mes collègues ont lu votre livre.

Ensuite, vous soulevez une question d'importance, me semble-t-il, sur la différence entre l'optimisation et la fraude fiscales. Vous mentionnez ce service administratif qui, au sein de l'administration centrale, fait un peu la jonction pour mieux comprendre l'action de ces cabinets de « conseil », qui ne sont pas forcément dans l'illégalité, qui travaillent légalement, mais dans un contexte où existe une marge de manœuvre permettant parfois de basculer dans ce qui reviendrait, sans que ce soit nécessairement le but recherché, à l'évasion fiscale.

Il me semble que, d'après les propos que vous venez de tenir, vous évoquez la nécessité pour l'administration centrale de disposer d'un service qui serait, sans porter de jugement de valeur sur ce qui existe à l'heure actuelle, plus performant pour faire le départ entre optimisation et fraude. Il y a en effet des zones d'ombre d'un côté comme de l'autre. Quel est votre point de vue sur cette question ?

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Michel-Pierre Prat. – Je garde en tête vos questions, monsieur le rapporteur !

M. Cyril Janvier. – Nous avons bien abordé la question de la fraude des particuliers et des entreprises dans l'ouvrage. Il est certain que les modalités de fraude sont différentes.

Les particuliers vont moins pouvoir utiliser la palette offerte par le droit fiscal que les entreprises. Si la complexité du droit fiscal est réelle pour les particuliers, elle l'est encore plus pour les entreprises, qui peuvent, en fonction de leur taille et des conseils qu'elles ont les moyens de s'offrir, creuser la matière juridique, voire profiter de ses failles, de ses subtilités et agencer la présentation de leur activité de manière à optimiser.

La frontière entre l'optimisation et la fraude est extrêmement floue ; elle dépend de l'utilisation des textes. Si l'administration fiscale considère que leur utilisation est abusive, elle pourra décider qu'il y a un contexte de fraude. Si l'utilisation reste dans l'esprit de la loi, on est dans l'optimisation. Toujours est-il que les entreprises ont des conseils spécialisés en optimisation fiscale de façon plus généralisée que les particuliers. Ces deux points sont donc abordés.

Les entreprises utilisent largement l'internationalisation, qui leur offre la possibilité de faire remonter les bénéfices dans des filiales ou des sociétés mères situées dans des pays fiscalement plus favorables pour elles, sans pour autant parler de paradis fiscaux.

Dans l'ouvrage, nous avons pris l'exemple de Google, moteur de recherche universellement connu. L'essentiel des revenus de Google provient de la publicité, qui est plus ou moins ciblée. Le siège de Google Europe est situé en Irlande, puisque les revenus tirés de la publicité y sont moins taxés qu'ailleurs. Voilà déjà un début d'optimisation, fiscale pour le coup, même si l'on ne voit pas forcément très bien pourquoi le cœur de l'activité de Google pour l'Europe se situerait en Irlande !

Cela étant, l'organisation de Google est encore un peu plus subtile que cela. Google Irlande est en effet d'autant moins taxée que sa matière imposable est très faible. Google Irlande est peu rentable, essentiellement, semble-t-il, parce qu'elle achète à une autre structure de Google le droit d'utiliser la technologie du moteur de recherche, l'algorithme « Google Panda ». Ce dernier est facturé par une autre entité de Google, suffisamment cher pour que Google Irlande ne puisse pas réaliser de larges bénéfices, ce qui réduit d'autant la matière imposable irlandaise. La société de Google qui détient l'algorithme de recherche est, quant à elle, située aux Bermudes...

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Mes questions rejoignant celles de mon collègue, je ne vais pas les répéter, mais simplement tenter de les compléter.

J'ai l'impression que la marge entre fraude et optimisation est de l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarettes. C'est un peu ce qui me gêne, car, à l'échelle européenne, nous n'avons pas tout à fait la même vision de l'optimisation et de la fraude. C'est ce qui nous a déjà été expliqué.

Il est vrai que, en matière d'optimisation, il est possible d'agir, puisque, finalement, cela dépend de nous, de la loi. Le législateur peut donc intervenir et faire en sorte, peut-être, de dissiper certaines zones d'ombre. Vous le disiez à l'instant, l'optimisation, grâce notamment au recours aux prix de transfert, ressemble presque à une évasion fiscale frauduleuse. Je crois qu'il y a matière à réflexion, afin, peut-être, d'apporter une définition par la loi. Il faut que nous essayions, tous, d'y voir un peu plus clair, cela ne fait aucun doute. Il est vraiment nécessaire de dresser une barrière claire entre les activités, de façon à ne pas dissuader les services fiscaux de taxer une entreprise.

Là encore, la France ne peut agir seule. Il faudrait qu'une disposition européenne soit instituée, ou que nos collègues européens fassent la même chose. Cela reviendrait, sinon, à se tirer une balle dans le pied. Pour nos entreprises, de plus, ce serait assez grave. Voilà toute la subtilité du problème.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – Si vous me le permettez, monsieur le sénateur, je tempérerai la dernière partie de votre intervention. Les autres pays développés de l'Union sont confrontés au même type de problèmes. Ils ont travaillé, comme vous-même je suppose, sur ces questions. Certains ont même

mis en place des éléments de compréhension presque plus importants que les nôtres. On ne peut donc pas dire que, si la France avançait dans le domaine, elle serait complètement précurseur et que son action nuirait à l'ensemble de nos entreprises.

C'est une idée que l'on rencontre parfois. Nous ne l'avons toutefois pas développée dans l'ouvrage, car nous nous sommes rendu compte que les pays développés confrontés à un manque à gagner du même type que la France – je pense à la Grande-Bretagne ou à l'Italie, pour qui c'est un sujet encore plus important – ont développé des travaux en ce domaine. Je ne parle pas, bien sûr, des pays d'accueil des capitaux, comme le Luxembourg ou la Suisse, qui se gardent bien d'évoquer le sujet !

En travaillant sur notre ouvrage, nous avons ainsi constaté, ce qui m'a d'ailleurs surpris, car je ne m'y attendais pas spécialement ou plutôt n'avais pas d'idées *a priori*, que d'autres pays avaient avancé sur le sujet. Vous voyez, monsieur le sénateur, cela répond en partie à votre question.

Des travaux sont donc menés en la matière, répondant à une vraie demande. Qu'ils aient abouti ou non à une traduction politique, c'est autre chose ! Je crois néanmoins qu'il existe des sources de progrès en ce domaine, sans que nous soyons pour autant des francs-tireurs isolés. En réalité, c'est un problème qui implique des sommes tellement importantes que tout le monde est amené à s'interroger.

Je voudrais apporter une deuxième précision. Nous nous sommes rendu compte qu'il était, naturellement, nécessaire d'adopter des textes législatifs pour aider à la maîtrise du phénomène. Néanmoins, la matière étant complexe, les administrations financières sont obligées de prendre des mesures par voie de circulaires ou autres qui font le bonheur des spécialistes de la fiscalité. Je crois donc que toute mesure déjà prise ou toute avancée future dans le domaine mériterait de faire l'objet d'un retour sur leur mise en pratique. Ce n'est pas le tout de voter un texte de loi. Il faudrait exiger, deux ou trois ans après son adoption, un compte rendu de la manière dont est traduite la volonté des élus sur le plan réglementaire strict, afin de savoir quelle circulaire, par exemple, a été adoptée et quelles en ont été les conséquences pratiques. Surtout en cette matière, le législateur mériterait d'avoir un retour.

La Cour des comptes s'est d'ores et déjà engagée dans un exercice similaire puisque, comme vous avez pu le lire dans son dernier rapport, quand nous formulons une recommandation ou une observation, nous examinons les suites qui leur sont données.

Dans la matière qui nous occupe, je pense que ce serait également utile car certains, évidemment, se cachent derrière l'interprétation du texte proposée dans telle ou telle circulaire pour donner un conseil en matière d'optimisation. Il ne faudrait pas que la pratique des entreprises ou des cabinets de conseil deviennent l'élément de référence sur ce qu'il faut considérer comme la loi. Vous voyez jusqu'où cela peut aller !

C'est parfois ainsi que cela se passe. Nous avons rencontré le cas de figure dans quelques contributions : c'est non plus l'administration qui met en œuvre le texte voté par l'élu, mais pratiquement les spécialistes qui décident de la manière dont il faut le comprendre. Cela peut arriver.

C'est pourquoi je suggérerais la mise en place de ce retour, en quelque sorte.

M. Michel Bécot. – Une clause de revoyure !

M. Michel-Pierre Prat. – S'agissant de l'ARC, nous n'en avons pas parlé dans notre ouvrage, mais, lorsque j'étais magistrat à la Cour des comptes, nous avons mené une enquête sur cette association. C'était d'ailleurs la première sur un organisme faisant appel à la générosité publique. En effet, ces organismes sont des structures privées qui, jusqu'alors, ne relevaient pas de la compétence de la Cour. Mais le législateur a décidé de modifier la loi, notamment parce que ces organismes se sont vu déléguer le pouvoir extraordinaire de délivrer des certificats de dégrèvement fiscal – compétence, depuis 1789, du Parlement, qui vote l'impôt –, pouvoir en contrepartie duquel ils ont l'obligation de rendre publics leurs comptes.

Vous vous en souvenez, cet épisode avait défrayé la chronique parce que notre enquête avait montré que, contrairement à ce qu'elle affirmait, l'ARC consacrait non pas entre 85 % et 90 % des fonds perçus à la recherche – 600 millions de francs par an, soit un peu moins de 100 millions d'euros –, mais 27 %.

Au début, nous avons été critiqués, et certains, notamment ceux qui étaient destinataires de ces fonds, nous ont reproché d'aller « embêter » l'ARC.

Par la suite, nous avons constaté que presque tout le monde ignorait les filières d'évasion fiscale utilisées par l'ARC pour transférer des fonds au Luxembourg, en Suisse et dans certains pays africains. Or nous n'avons pas pu obtenir, de la part des grandes banques françaises ayant autorité sur la place de Paris, les renseignements que nous demandions. Et c'est grâce au Parlement, qui a repris nos propositions, que nous avons eu le droit d'accéder à des informations couvertes par le secret bancaire. Nous avons pu alors constater ces transferts de fonds.

A titre d'anecdote, sachez que le principal transfert de fonds avait lieu à la fin de l'année parce qu'ils utilisaient comme couverture une entreprise de fabrication de jouets. De fait, personne ne s'étonnait de ces très importants transferts de fonds, en janvier, juste après la période des fêtes.

Nous n'avons pas pu obtenir d'informations sur les transferts de fonds vers le Luxembourg. En Suisse, l'association avait recours à un imprimeur pour la délivrance de fausses factures. Il nous a fallu attendre cinq années pour que, au décès de l'imprimeur, son héritière retrouve dans ses papiers des documents et nous confirme, très loyalement, le bien-fondé de nos soupçons.

Cet imprimeur tenant tous ses dossiers à jour, nous avons pu mener un travail d'enquête démontrant la réalité de ces transferts illégaux de fonds, avec aussi une présentation des comptes erronée. Nous avons également été aidés par l'administration française.

Comme vous le constatez, même pour un magistrat de la Cour des comptes, il est difficile d'accéder à certaines informations. Par exemple, au cours d'une enquête, nous ne pouvons mettre en cause telle ou telle personne que si elle est directement impliquée. Dans le cas de l'ARC, nous avons pu mettre en cause Jacques Crozemarie parce qu'il en était le président et parce qu'il était lié à l'enquête. C'est ainsi que nous avons pu obtenir des renseignements, sans pour autant pouvoir étendre notre champ d'intervention. Peut-être cela vaut-il mieux d'ailleurs, mais les magistrats sont astreints, comme d'autres, au secret professionnel, de même que certaines auditions effectuées dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire peuvent être secrètes.

Des progrès sont sans doute possibles et il est fort probable que le président de la première chambre de la Cour des comptes, que vous avez reçu hier, partage ce sentiment. Obtenir des renseignements n'est pas toujours simple, même en l'absence de mauvaise volonté de nos interlocuteurs. Mais, par exemple, il faut parfois interroger cinq ou six directions différentes, pour l'international, pour les entreprises servant de couverture. Ce constat n'est pas propre à l'enquête que nous avons menée sur l'ARC et nous rencontrons assez régulièrement ce type de situation.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – Nous avons utilisé plusieurs rapports : outre celui du Conseil des prélèvements obligatoires, évidemment, le rapport de décembre 2010 du CCFD-Terre solidaire, sur l'économie déboussolée, qui, même s'il convient de prendre un peu de recul sur certaines des affirmations, contient des références chiffrées intéressantes sur la place des paradis fiscaux dans l'économie.

Sur un champ très complémentaire, mais légèrement différent de celui que nous avons abordé, on y distingue, d'une part, le rôle des paradis fiscaux et les modalités d'utilisation qu'en font les grands groupes internationaux ; d'autre part, le rôle des grands cabinets de conseil, qui a été évoqué tout à l'heure, dans l'élaboration d'une stratégie internationale d'optimisation fiscale par les grands groupes.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Mes interrogations rejoignant celles de mes collègues, j'essaierai de ne pas être trop redondant.

Comme on le voit, il est difficile d'établir une distinction entre fraude fiscale et évasion fiscale. Nous sommes là au cœur du problème. Ceux qui ont les moyens de s'offrir les services de bons conseillers fiscaux peuvent recourir

à l'évasion fiscale – quand ce n'est pas à la limite de la fraude fiscale –, alors que les petites et moyennes entreprises, pour parler du monde de l'économie, n'ont pas ces facilités.

Ensuite, je considère que ces questions relèvent du législateur. J'entends bien ce que vous dites sur la problématique de l'application de la loi, mais je rappelle que le Sénat a créé une commission pour le contrôle de l'application des lois qui a notamment pour mission de vérifier que les décrets sont conformes à l'intention du législateur. Ce contrôle est absolument indispensable, sinon le Parlement ne servirait pas à grand-chose.

Je voudrais vous poser deux questions très précises, même si je ne suis pas certain que vous les ayez traitées dans votre dictionnaire, que je n'ai pas encore eu le plaisir de compulsier – mais je ne dois pas être le seul !

Parlant des paradis fiscaux, vous avez fait référence à une liste noire, à une liste grise et aux États non coopératifs. Quelles différences existe-t-il entre ces trois notions ?

Par ailleurs, savez-vous si de grandes banques françaises disposent de succursales ou de filiales dans des pays figurant sur l'une de ces listes ? Il est important que nous le sachions.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – En réalité, ce que l'on appelle un État ou territoire non coopératif, un ETNC, c'est le paradis fiscal en droit français.

Il n'existait, dans le code général des impôts, aucune référence à la notion de paradis fiscal. Seule une instruction datant de 1973 y faisait vaguement allusion. A partir de 2009, on a parlé de « pays à régime fiscal privilégié », notion beaucoup plus large que celle de « paradis fiscal ».

Désormais, l'article 238-0 A du code général des impôts fait référence aux « États et territoires non coopératifs », dont la liste est dressée chaque année par décret, sachant qu'aucun d'eux ne peut, par définition, être membre de l'Union européenne. Le premier décret a été publié en janvier 2010 par le ministère de l'économie, après avis du ministère des affaires étrangères. De fait, des considérations diplomatiques, parmi d'autres, entrent en ligne de compte, qui peuvent réduire la portée de cette notion d'ETNC.

La notion de paradis fiscal, quant à elle, est générique : on considère comme paradis fiscal un État qui permet d'alléger singulièrement la matière imposable.

Plusieurs organismes ont dressé une liste de paradis fiscaux, la plus connue étant celle de l'OCDE, qui distinguait plusieurs niveaux entre les paradis fiscaux en fonction du degré de coopération des États : les États qui ne répondaient absolument pas aux demandes de coopération en matière fiscale étaient inscrits sur la liste noire ; les États qui se montraient plus coopératifs ou qui avaient signé des conventions de coopération avec d'autres pays étaient

inscrits sur la liste grise, étant entendu qu'ils pouvaient en être retirés s'ils se montraient particulièrement volontaristes en la matière.

Aujourd'hui, la liste noire des paradis fiscaux établie par l'OCDE est vide, essentiellement parce que les pays qui y figuraient ont passé des conventions de coopération avec d'autres États. C'est ainsi que des pays qui figuraient sur cette liste noire, adoptant une démarche très utilitariste, se sont empressés de signer des conventions de coopération d'assistance fiscale avec d'autres paradis fiscaux, ou avec des pays comme le Groenland ou les Iles Féroé.

M. Michel-Pierre Prat. – A leur grande surprise !

M. Cyril Janvier. – L'esprit dans lequel ces listes avaient été dressées a été clairement détourné.

M. Yannick Vaugrenard. – C'est se moquer du monde !

M. Cyril Janvier. – Cela étant, on ne peut pas considérer que ces pays sont désormais parfaitement parties prenantes aux échanges d'informations, parce que l'OCDE ne retient que le nombre de conventions passées et non la qualité, si je puis dire, du cosignataire.

M. Michel-Pierre Prat. – C'est vrai qu'il y a là une source de progrès, parce que si l'on retient simplement le nombre de conventions passées... Voilà des aspects pratiques que nous avons découverts chemin faisant. Cela étant, nos textes pourraient prévoir une définition un peu plus forte.

M. Cyril Janvier. – S'agissant des établissements bancaires, nous avons noté que la BNP, par exemple, détenait 347 filiales dans des paradis fiscaux. Pour autant, nous ne prétendons pas que cette banque participe à l'évasion fiscale ; nous nous sommes bien gardés de juger, nous contentant de dresser un constat. D'ailleurs, la BNP n'est pas la seule dans ce cas, loin de là. Ainsi, la presse a rapporté hier que même La Banque Postale dispose d'une filiale au Luxembourg. Cela s'explique notamment par la présence, dans son portefeuille de gestion, de SICAV monétaires qui peuvent être de droit luxembourgeois.

Qu'un établissement bancaire dispose d'une filiale au Luxembourg n'est pas la preuve qu'il se livre pour autant à une opération de fraude fiscale ou d'évasion fiscale. Il ne faut pas généraliser. Pour autant, il nous a semblé que 347 filiales pour la BNP, cela faisait beaucoup.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – De surcroît, il est très facile de connaître le nombre de filiales que possèdent les banques dans tel ou tel pays, même si elles ne sont pas tenues de tenir un registre et même si cette information n'est pas publique en tant que telle. En rédigeant cet ouvrage, nous avons constaté

que certaines banques en possédaient un nombre considérable. Peut-être conviendrait-il de vérifier le mode de fonctionnement de ces structures.

Voyez aussi les grandes entreprises. Nous sommes en période électorale et l'on parle notamment de Total, mais il doit être relativement aisé d'obtenir des informations sur bien d'autres groupes. C'est un constat que nous avons fait. L'existence d'une filiale à l'étranger peut être parfaitement légitime et rendre service aux adhérents, mais connaître son lieu d'implantation permet d'avoir une vision d'ensemble du métier de la banque.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – La liste des filiales que possèdent les multinationales, ainsi que leur répartition par pays, doit normalement figurer en annexe de leurs documents comptables. Toutefois, toutes les entreprises ne rendent pas publique cette répartition par pays, y compris certaines d'entre elles qui possèdent plusieurs milliers de filiales à l'étranger, le cas échéant dans des ETNC ou des paradis fiscaux au sens large. Toujours est-il que d'autres les localisent et c'est ce qui nous a permis de les citer.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Vous avez parlé de pays à régime fiscal privilégié. Qu'entendez-vous par là et, pour s'en tenir à l'Europe, considérez-vous que l'Irlande est à mettre au nombre de ces pays ?

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – Nous avons simplement repris les termes de l'article 14 de la loi de finances pour 1974, qui retenait la notion de pays à « régime fiscal privilégié », sans autre forme de précision, par exemple sur les différences de taux ou sur un taux qui serait inférieur à un certain seuil. Cette absence de définition précise ouvre la voie à toutes les interprétations.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – Cette notion est très subjective : elle vise des pays qui présentent des taux plus attractifs que ceux qui sont en vigueur chez nous, taux qui, évidemment, évoluent fortement avec les années. C'est pourquoi il faudrait procéder à une importante mise à jour. Un pays peut offrir un régime fiscal différent, privilégié, sans pour autant être un support d'évasion fiscale.

L'expression « régime fiscal privilégié », l'une des rares notions, en la matière, qui soient répertoriées dans le code général des impôts, est sans doute insuffisamment précise. Les termes « paradis fiscal », « pays à régime fiscal privilégié » et « État ou territoire non coopératif », parce qu'ils n'ont pas été forgés à la même époque, mériteraient sans doute d'être révisés pour une meilleure compréhension. Cette diversité des termes n'aide sans doute pas à déterminer les mesures qu'il conviendrait de prendre.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – Cette question de la définition pose d’autant plus de problèmes qu’un pays peut afficher un taux d’imposition faciale tout à fait similaire à ses voisins et être néanmoins un paradis fiscal ; il suffit pour cela qu’il ait prévu des exonérations d’impôt sur les sociétés ou toute autre niche possible et imaginable, par exemple au profit des entreprises nouvellement créées et ce pendant cinq ans, exonérations dont certains pays européens ont fait grand cas.

Je le répète, même si un pays offre un taux d’imposition se situant dans la moyenne européenne, il suffit qu’il ait mis en place un certain nombre de niches pour devenir partiellement un paradis fiscal et favoriser, de la part d’entreprises, certains comportements assimilés.

M. Michel Bécot. – C’est une incitation à la création d’entreprise...

M. Cyril Janvier. – Je ne porte aucun jugement de valeur. Toute la question est de savoir s’il s’agit d’une incitation à la création d’entreprise ou d’une incitation à la localisation d’entreprise. Si vous créez *ex nihilo* une entreprise dans un pays qui pratique l’exonération de l’impôt sur les sociétés, c’est bien sûr une incitation à la création d’entreprise ; si une entreprise vient s’installer dans ce pays et y créer un nouvel établissement pour bénéficier de cette exonération, il en va différemment.

C’est toute la question de l’utilisation du système fiscal en vigueur et c’est toute la distinction entre optimisation fiscale et fraude fiscale.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Tout d’abord, vous établissez dans votre ouvrage une distinction entre les paradis fiscaux internationaux et les paradis de proximité. Est-ce une distinction simplement géographique ou bien chacune de ces deux catégories répond-elle à des caractéristiques particulières ?

Ensuite, plus généralement, tous les pays disposent d’un régime fiscal propre et c’est ce qui favorise, apparemment, l’évasion fiscale. Pour autant, il n’existe, à ma connaissance, aucun pays qui ne soit pas confronté à l’évasion fiscale, même dans le cas de régimes fiscaux très favorables. La taxation, pour ceux qui la subissent, est toujours trop importante. Aussi, je voudrais savoir si, véritablement, il existe, dans les pays concernés, une corrélation mécanique entre le niveau de taxation et les phénomènes d’évasion fiscale.

Enfin, la Cour des comptes insiste régulièrement sur les insuffisances du contrôle des comptabilités informatisées des entreprises. Pourriez-vous nous dire en quoi il consiste exactement et comment il pourrait être optimisé ?

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – La notion de paradis fiscal de proximité est purement géographique. La différence entre un paradis fiscal situé aux Antilles et un paradis fiscal situé en Europe tient uniquement à leur localisation géographique. Certains pays européens frontaliers de la France

peuvent être considérés comme des paradis fiscaux, dans une même approche que Vanuatu ou Nauru.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – Chaque pays dispose d'un régime fiscal spécifique, mais peut-on établir une corrélation directe entre évasion fiscale et niveau de taxation ? Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce n'est pas le cas. En fait, tout dépend de la qualité du travail de vérification effectué par les administrations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est intéressant !

M. Michel-Pierre Prat. – C'est en tout cas ce que nous avons constaté. Ceux qui seraient tentés de recourir à l'évasion fiscale sont surtout attentifs aux moyens qui peuvent être mis en œuvre pour les détecter. J'irai jusqu'à dire que ce n'est même pas la sanction qui peut être dissuasive, d'autant moins que celle-ci intervient vraiment en dernier ressort. En France, le but est avant tout de mettre fin à l'ensemble de ces opérations plutôt que de sanctionner de manière exemplaire.

J'en viens maintenant à votre question sur les comptabilités informatiques.

Ce sujet est nouveau. En effet, au moment de l'introduction de nouveaux progiciels de comptabilité, il a été considéré, dans un premier temps, que ces outils informatiques étaient une garantie contre tout risque d'erreur et qu'ils rendaient inutile toute investigation. Dans un second temps, non seulement on n'a plus fait totalement confiance aux états informatisés, mais encore on a constaté que des progiciels complémentaires avaient été créés permettant une présentation erronée des comptes. De fait, depuis une quinzaine d'années, la situation est beaucoup plus délicate.

En contrôlant les comptes de l'ARC, dont les progiciels de comptabilité étaient ultramodernes, j'avais découvert qu'ils utilisaient en réalité deux programmes de présentation qui n'étaient pas cohérents entre eux. C'est à ce moment que nous avons commencé à creuser les choses.

Ces progiciels visant à présenter des comptes erronés, surtout quand ils sont utilisés intelligemment, requièrent une compétence extrême des contrôleurs chargés de détecter les fraudes.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Cyril Janvier.

M. Cyril Janvier. – En décembre 2010, la presse s'était fait l'écho d'un logiciel équipant notamment les pharmacies et qui permettait, officiellement, de récupérer les erreurs de caisse sur la parapharmacie. Ainsi présenté, cela paraît bien anodin. Néanmoins, sous réserve de l'obtention du code administrateur, qui était fourni à la demande par l'éditeur, il était possible de récupérer l'erreur en effaçant totalement l'opération. De fait, entre la correction d'une erreur ou l'effacement pur et simple d'une vente, la

frontière était extrêmement floue. Et il semble bien que les possibilités offertes par ce logiciel de procéder à des opérations de minoration fiscale ou à des corrections d'erreur aient été à l'origine de sa large diffusion parmi les pharmaciens.

Nous avons retenu cet exemple parce que la presse s'en était alors fait l'écho. Il n'est certainement pas isolé. Les possibilités d'intervention informatique sur les logiciels ne sont pas systématiquement traçables. Dans l'exemple que j'ai cité, on ne pouvait pas vérifier s'il y avait eu effacement. Et même quand ces opérations sont traçables, il faut pouvoir accéder à l'information, il faut avoir les compétences informatiques suffisantes pour exploiter des logiciels de plus en plus complexes, pour exploiter le système de gestion de bases de données retraçant l'ensemble des opérations, pour pouvoir le lire et l'analyser.

Cette complexité accrue soulève des difficultés particulières en cas de contrôle, d'autant que les délais sont plus contraints.

M. Jacques Chiron, président. – La parole est à M. Michel-Pierre Prat.

M. Michel-Pierre Prat. – Une personne mal intentionnée aura toujours quelques longueurs d'avance, mais pour un temps limité. En effet, si l'on fait appel à des spécialistes, il faut savoir que ce type de fraude est tout à fait détectable. Évidemment, la lutte contre cette fraude requiert une organisation et des moyens spécifiques, une meilleure coopération. C'est pour cette raison qu'il faut non pas compartimenter les compétences selon les types d'évasion fiscale, comme on a eu tendance à le faire dans le passé, mais plutôt les additionner. Le compartimentage n'est pas la meilleure des solutions.

M. Jacques Chiron, président. – Personne ne demande plus la parole ?... Messieurs, je vous remercie.

**Audition de Mme Marie-Christine Lepetit,
chef de l'Inspection générale des finances,
ancienne directrice de la législation fiscale
à la Direction générale des finances publiques
(7 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Marie-Christine Lepetit, depuis peu chef de l'Inspection générale des finances, mais que nous entendons en tant que directrice, pour quelques jours encore, de la législation fiscale au sein de la Direction générale des finances publiques.

Madame la directrice, je vous rappelle, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

En conséquence je vais vous demander de prêter serment.

Madame Lepetit, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mme Marie-Christine Lepetit prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Nous avons déjà eu l'occasion de procéder à l'audition d'un certain nombre d'intervenants dans la journée d'hier et aujourd'hui en début d'après-midi. Il apparaît que deux domaines intéressent plus spécialement la commission d'enquête : l'optimisation et la fraude fiscales. Sur ces deux sujets, madame la directrice, nous attendons avec impatience vos propos.

Vous avez la parole.

Mme Marie-Christine Lepetit, chef de l'Inspection générale des finances, ancienne directrice de la législation fiscale à la Direction générale des finances publiques. – Monsieur le président, ainsi que vous m'y invitez, je vais essayer, dans mon propos introductif, de mettre en perspective la vision des pouvoirs publics, notamment du Gouvernement, sur ces questions. Je serai naturellement ouverte à toute question, et j'espère pouvoir vous apporter le maximum de réponses.

Pour éviter toute ambiguïté, je précise, puisque je sais que vous comptez auditionner d'autres personnes travaillant au sein de la Direction générale des finances publiques, que ma responsabilité en tant que

fonctionnaire à la Direction de la législation fiscale pour quelques jours encore se situe très en amont du processus dans la mesure où, vous le savez, la direction de la législation fiscale a, pour l'essentiel, deux rôles concernant les questions qui vous soucient.

Son premier rôle est une participation active – je l'illustrerai dans un instant – dans toutes les instances internationales qui ont à connaître des questions touchant aux relations fiscales entre pays, à la répartition des assiettes fiscales taxables, la lutte contre la fraude, l'organisation de la transparence des informations, etc. Il s'agit donc de tout le volet international.

Son second rôle, que vous connaissez sans doute mieux que moi compte tenu de vos fonctions dans cette noble enceinte, est l'aide au Gouvernement, et, je l'espère, un peu aussi au Parlement, dans l'élaboration de lois internes nouvelles.

C'est sur ces deux volets que je pense pouvoir éclairer votre commission d'enquête.

Pour tout ce qui concerne l'aval, pour employer un terme global, c'est-à-dire la question de l'application concrète des normes et des actions de surveillance des pratiques des entreprises ou, plus généralement, des personnes privées, je vous renvoie naturellement aux services de la Direction générale des finances publiques compétents, dont vous avez prévu, me semble-t-il, de rencontrer prochainement les représentants.

Par conséquent, je vous demande par avance de bien vouloir m'excuser si, sur certains sujets, je vous suggère de réitérer vos questions à des personnes mieux à même de vous apporter des réponses. Cela étant, il existe toujours une zone grise sur laquelle je m'aventurerai peut-être un peu, mais avec la prudence qui sied s'agissant de matières que je connais moins bien.

Je commencerai par un petit mot introductif général, avant d'évoquer plus spécialement le rôle en amont, à l'échelon international, et sur la législation interne.

Je voudrais rappeler ici la très grande intensification des actions tant internationales, multilatérales ou bilatérales, que françaises qui ont cours pour lutter contre tout à la fois la fraude et l'évasion fiscales – je préciserai ces « concepts » tout à l'heure – depuis trois ans.

Quand on examine la situation sur un plus long terme – je sais que, dans cette enceinte, c'est un exercice habituel –, on constate que la mobilisation internationale sur ces questions varie un peu dans le temps : alors que le rythme de ces actions s'était intensifié voilà une dizaine ou une quinzaine d'années, il a un peu ralenti.

Je crois pouvoir dire avec force aujourd'hui devant vous que, depuis octobre 2008, quand une grande réunion a été organisée à Paris par les ministres français et allemands, et le G20 du 2 avril 2009 dont chacun se

souvent, nous connaissons, sur la scène internationale, un renforcement extrêmement net, puissant et effectif de la lutte contre les États non coopératifs et toutes les formes de concurrence dommageable en matière fiscale.

Cette lutte prend plusieurs formes : une diffusion de standards internationaux en matière de transparence, ainsi qu'un renforcement des outils mis à la disposition des administrations pour échanger ces renseignements de manière pertinente et effective.

Parallèlement, la France s'est dotée d'outils renforcés – je ne m'étendrai pas sur ce point, car il n'a plus de secret pour vous, car vous avez voté de nouveaux dispositifs tout au long de cette législature qui s'achève – tant sur les méthodes de taxation de l'assiette fiscale, celle-ci ayant tendance à s'évaporer vers des cieux plus cléments, qu'en ce qui concerne les mécanismes législatifs, également nécessaires pour renforcer les moyens de l'administration fiscale française en vue de surveiller les contribuables et leur pratique de la norme.

La question à laquelle nous devons répondre est la suivante : comment contrecarrer des transferts d'actifs hors de France pénalisant les caisses publiques françaises ? Plus spécifiquement, quelles sont les grandes étapes de l'évolution qui se poursuit depuis ce fameux G20 d'avril 2009 ?

L'acte fondateur, en quelque sorte, accompli lors de ce G20 – vous vous souvenez du rôle très important que la France y a joué avec les États-Unis et l'Angleterre, qui a beaucoup œuvré en ce sens, et la condition qu'il a fallu poser notamment à la Chine –, a consisté à nommer les paradis fiscaux : c'est la pratique du « je nomme, je blâme », *naming and shaming* en anglais – pardonnez-moi cet anglicisme –, pratique qui comporte un effet de levier très fort. Le simple fait, pour un pays, d'être mis au ban de la communauté internationale, même sans que lui soient appliquées des mesures « de rétorsion », et d'être inscrit sur une liste – c'est bien de cela qu'il s'agit – suffit à produire chez lui un changement de comportement.

Par conséquent, l'acte fondateur a consisté en avril 2009, je le répète, à produire des listes, en particulier une fameuse liste noire de quatre États qui n'avaient pas pris l'engagement de respecter les standards internationaux en matière de transparence, et une liste grise comportant à l'époque les noms de trente-huit États ou territoires qui n'avaient pas mis suffisamment en place les standards en question et s'étaient contentés de bonnes paroles : ils n'avaient pas signé au moins douze accords ou conventions conformes aux standards de l'OCDE.

La France a produit parallèlement – vous le savez aussi, puisque le texte en question a été examiné ici – sa propre liste pour avoir une approche des territoires non coopératifs non pas franchouillarde, égoïste ou singulière, par principe ou par esprit français, mais par souci d'effectivité : l'important était non pas les relations qu'un territoire donné entretenait avec

le Royaume-Uni ou les États-Unis, mais la façon dont ce territoire se comportait à l'égard de la France.

Vous avez donc transposé le concept, en quelque sorte, en créant une liste française des pays considérés comme territoires non coopératifs au sens du droit interne français, qui combine les listes OCDE – elles ont été actualisées depuis – et la situation des territoires en question en termes de signature ou d'engagement de signer et en termes d'effectivité s'agissant des échanges de renseignements avec notre territoire. Cela explique que notre liste soit un peu différente de celles de l'OCDE.

Nous avons ensuite, en France, pris le parti de sanctionner spécifiquement certains comportements ou certains territoires. Cette invitation à procéder à une dissuasion par des mesures fiscales appropriées avait été posée dès le G20, donc dès avril 2009, mais, à la différence des accords presque planétaires qui se sont multipliés – plus de sept cents accords, me semble-t-il, ont été signés depuis cette date –, elle n'a été mise en œuvre que par un cercle beaucoup plus restreint de pays, parmi lesquels figure la France.

Je ne les détaillerai pas à ce stade, pour ne pas être trop longue et parce que nous pourrions y revenir si vous le souhaitez, mais j'évoquerai juste quelques mesures phare : le relèvement de l'ensemble des retenues à la source, au taux de 50 %, toutes les fois que des flux en direction des paradis fiscaux sont avérés ; des obligations documentaires en matière de prix de transfert ; des règles nouvelles pour taxer des profits réalisés hors de France dans certaines situations – je citerai, pour les techniciens, les articles 209 B et 123 *bis* du code général des impôts. J'ajoute que nous avons « tué » un certain nombre d'avantages fiscaux dans certaines juridictions, l'interdiction de disposer du régime mère-fille et de déduire certaines charges.

Cet ensemble de dispositifs – j'en oublie certainement – vient gêner, freiner l'évasion et la fraude fiscales, par des règles fiscales durcies à l'égard de ces juridictions – ce ne sont pas des sanctions proprement dites –, qui ont évidemment contribué, elles aussi, à renforcer la lutte en la matière.

Le travail s'est poursuivi au sein de l'OCDE, parce que, à côté du droit interne que j'évoquais à l'instant, il faut évidemment faire vivre et rendre plus effectives les règles que se sont fixées les pays à l'échelon international. Il convient en particulier de s'assurer de deux choses : d'une part, que les pays normalisent les situations et que les listes grise et noire vivent, et, d'autre part, que ces accords soient effectivement mis en œuvre.

L'action de la France – je le dis d'entrée de jeu en fonction de la façon dont ont été formulées certaines questions, mais nous y reviendrons sans doute tout à l'heure – n'a pas consisté à créer un vaste système juridique « cathédralesque » – veuillez me pardonner ce néologisme – et à rentrer chez elle contente.

Notre objectif n'est pas de faire du droit, vous êtes plus compétents pour cela. Nous voulons vraiment aller vers de la transparence pour garantir à

chaque pays, la France au premier rang, son droit d'imposer, donc de taxer ses contribuables, et d'exercer sa souveraineté fiscale avec la plénitude des moyens qui lui sont offerts.

Notre souci final, c'est bien l'efficacité du système fiscal. Pour cela, nous ne pouvions pas nous contenter d'une construction purement juridique ou faciale ; il nous fallait nous assurer que, derrière, s'enclenchait un processus. Mais qu'est-ce que l'enclenchement d'un processus ? Ce sont des accords, bien sûr, parce qu'il faut créer le contexte juridique, puis il faut s'assurer que les juridictions qui s'engagent au travers de contrats internationaux ajustent leur dispositif interne et que, en particulier, elles rendent les informations que d'autres pays leur réclameront non seulement disponibles mais aussi accessibles : dans certains pays, il y a des comptabilités, mais dans d'autres, il n'y en a pas ou l'administration fiscale n'a pas droit d'y avoir accès. Il faut que cette administration puisse ensuite communiquer ces informations.

Toutes ces étapes nous paraissent évidentes et représentent pour nous un tout, mais, quand on examine la situation pays par pays, on s'aperçoit que les législations sont fort différentes, les pratiques également. Il fallait donc, au-delà des accords signés de manière bilatérale, vérifier plus localement leur mise en place, et s'assurer que cette combinaison des conventions bilatérales et des modifications du droit interne aboutissait à un échange réel des données.

L'ensemble de cette analyse, c'est-à-dire la vérification que ces conditions étaient réunies sur le plan du droit interne et que s'enclenchaient effectivement des échanges, c'est tout le travail mis en œuvre dans le cadre du Forum mondial installé à l'OCDE, qui rassemble un peu plus de cent pays et qui a engagé la mise en place d'une revue par les pairs. Vous le savez, c'est la France, plus exactement François d'Aubert, qui préside le groupe de revue par les pairs.

Cette revue pays par pays vise, en phase 1, à regarder le fonctionnement du droit interne sous tous les aspects que je viens d'envisager, et, en phase 2, à vérifier que les échanges réels démarrent et s'effectuent en fonction des engagements juridiques pris par les pays.

Lors du G20 qui s'est tenu à Cannes l'hiver dernier – la France était présidente à l'époque –, un premier bilan des travaux de ce Forum a été effectué : déjà les deux tiers des pays ont fait l'objet d'un premier examen, certains juste en phase 1, d'autres d'ores et déjà en phase 1 et en phase 2. Des progrès sont constatés : certains des États qui rencontraient des problèmes ont commencé à apporter des correctifs ; en outre, des pays sont sur la bonne voie et d'autres paraissent avoir fait un sans-faute, en tout cas ne souffrir aucune critique : ils sont au nombre de huit, si je me souviens bien, parmi lesquels la France, qui figure parmi les bons élèves.

Le travail du Forum mondial va naturellement se poursuivre, puisque, dans le communiqué qui a été publié à l'issue du G20 de Cannes, vous trouverez un encouragement à l'égard du Forum à poursuivre son travail, qui doit s'achever en 2014 et permettre, à cette échéance, d'avoir passé en revue

l'ensemble des pays, y compris ceux qui ne sont pas membres du Forum et dont l'examen serait jugé utile, et de réaliser des progrès, pas seulement faciaux mais bien effectifs.

Voilà comment nous essayons de faire vivre les listes de l'OCDE.

La France a par ailleurs développé ces dernières années, en parallèle - j'irai plus vite sur ce point, car vous avez eu communication, me semble-t-il, des rapports du Gouvernement -, une politique visant à favoriser la signature de conventions ou d'accords, et nous produisons, dans le cadre du projet de loi de finances annuel, un rapport décrivant l'avancement de ce réseau conventionnel - il a dû être porté à votre connaissance ces derniers mois -, qui nous sert à faire vivre la fameuse liste de paradis fiscaux que j'évoquais tout à l'heure.

Je voudrais dire, en complément de ce rapport, que nous avons le souci - c'est à mettre à l'actif de la France, car tous les pays n'ont pas eu cette pratique, et nombre d'entre eux s'en sont mordu les doigts -, dans le cadre des négociations, d'avoir une lecture stricte et même renforcée des modèles de l'OCDE - l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE ainsi que le modèle d'accord d'échange d'informations -, en veillant, lorsque nous négocions et que nous paraphons ces accords, que la couverture concerne l'ensemble des impôts - les standards laissent une certaine flexibilité et certains pays ne sont pas forcément toujours regardants sur ce point - et que nos échanges portent sur l'ensemble des informations et pas seulement sur celles qui sont aisément disponibles entre les mains de l'administration fiscale.

Nous veillons également, dans nos accords, à poser des clauses interdisant que les États avec lesquels nous contractons puissent tirer argument de leur propre législation interne pour nous empêcher d'obtenir des informations. Je ne prendrai qu'un exemple parmi d'autres : nous sommes attentifs à ce que l'absence d'utilité d'un renseignement pour l'administration du pays requis, alors que nous en avons besoin, ne puisse pas constituer un obstacle à la communication et à l'échange d'informations. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Nous avons vraiment le souci, dans le cadre d'un accord international, de bloquer les dispositions du droit interne du pays avec lequel nous contractons qui viendraient gêner l'échange de renseignements ; nous prévoyons même la possibilité d'intervenir sur place. Nous veillons donc tout particulièrement à obtenir un conditionnement très précis et assez strict.

D'ailleurs, lors de la discussion qui s'est nouée autour des accords dits « Rubik » qu'ont signés l'Allemagne et le Royaume-Uni avec la Suisse, nous avons été étonnés de constater que ces deux pays se « gargarisaient » - pardonnez-moi ce terme -, en tout cas trouvaient intéressant, dans le cadre de ces accords, d'avoir pu obtenir de la Suisse de meilleures conditions d'échange de renseignements. Pourtant, nous nous sommes aperçus, après vérifications, qu'ils n'avaient obtenu que les standards de l'OCDE, ceux-là

même qu'ils n'avaient pas réussi à obtenir dans le cadre des accords bilatéraux classiques !

Par conséquent, nous avons déjà ce que l'Allemagne et le Royaume-Uni souhaitent obtenir avec les fameux accords Rubik. Je dis cela pour illustrer mon propos, à savoir que la France veille à négocier des accords sérieux et efficaces.

Depuis 2009, nous avons signé vingt-huit accords d'échange de renseignements, dont vingt-cinq sont entrés en vigueur, deux nouvelles conventions fiscales, et neuf avenants.

J'anticipe sur une question que vous pourriez me poser : ces accords, avec leurs exigences, produisent-ils le résultat escompté ? Nous avons bien sûr commencé, une fois les accords nouveaux entrés en vigueur, à interroger les pays pour tester ces accords et faire progresser notre contrôle fiscal et notre capacité à faire rentrer de l'argent dans les caisses. J'empiète sur les compétences de mes autres collègues de la Direction générale des finances publiques – ils vous en parleront bien mieux que moi –, et les premiers éléments vous sont restitués dans le rapport que j'évoquais tout à l'heure, qui contient d'ores et déjà quelques statistiques sur le nombre de requêtes, sur leur répartition par pays et sur les premiers retours dont nous disposons.

Les effectifs restent modestes. Entre janvier et août 2011, nous avons procédé à 230 requêtes et, lorsque nous avons établi nos statistiques, nous ne disposions encore que de 30 % des réponses environ.

Cet échantillon, assez partiel et assez provisoire, commence à révéler les potentialités du mécanisme, mais aussi ses limites, et met au jour les perfectionnements que nous souhaiterons lui apporter.

En particulier, certaines juridictions peuvent être tentées de nous répondre que nous leur demandons des informations qui – ce sont les termes du modèle OCDE – ne sont « pas vraisemblablement pertinentes ».

Ou bien, nous constatons que certaines juridictions informent systématiquement les contribuables que l'on s'intéresse à leur cas, ce qui n'est pas toujours très heureux. Bref, nous commençons à avoir un acquis de l'expérience, nous permettant de perfectionner notre mécanisme et de le rendre plus efficace.

Si j'insiste sur ce sujet, c'est bien pour souligner que le processus mis en œuvre est extrêmement concret et qu'il va dans le sens de l'efficacité.

Je terminerai mon propos introductif – je constate qu'il est très difficile d'être concis sur un tel sujet, pardonnez-moi – par le volet interne.

Au-delà des mesures de rétorsion qui visent les paradis fiscaux et les pays à fiscalité privilégiée, je vous rappelle que, sur des questions qui ne portent ni nécessairement ni spécifiquement sur ces pays, nous avons introduit de nouveaux outils, dans le champ des règles de taxation comme dans celui des outils du contrôle.

Dans le champ des règles de taxation, deux mesures me semblent particulièrement dignes d'intérêt, même si d'autres pourraient vraisemblablement être citées : je n'en ai pas établi la liste exhaustive. Ces deux mesures sont récentes.

Il s'agit, premièrement, de l'*exit tax*, créée l'année dernière, à la charge des personnes qui viendraient à délocaliser leur domicile fiscal hors de France et qui, lorsqu'elles disposent d'importants portefeuilles de valeurs mobilières, subissent à compter du 3 mars 2011 une taxation des plus-values latentes du fait de ces sorties du territoire.

Deuxièmement, le même texte a introduit de nouvelles possibilités de taxer, à la fois à l'occasion des mutations par décès et dans un cadre ressemblant à l'ISF, les sommes placées en trusts.

De longues années durant, nous avons éprouvé de grandes difficultés à appréhender les trusts qui, comme vous le savez, n'existent pas en tant que tels en droit français : il existe une fiducie dont, en réalité, les finalités sont très spécifiques et qui n'a pas le caractère général des trusts à l'anglo-saxonne. Nous avons donc beaucoup de peine à caractériser les trusts que nous rencontrons chez les foyers que nous contrôlions au regard du droit de propriété français. Du coup, nous avons du mal à appliquer nos impôts patrimoniaux.

L'année dernière, le Parlement a retenu l'adoption d'un dispositif créant un impôt sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper des effets en droit de propriété des trusts : on ne se demande donc plus si les *trusts* sont discrétionnaires ou autre. Les caractéristiques des trusts sont écartées au bénéfice d'un dispositif exclusivement fiscal, permettant d'assurer un fonctionnement tant des droits de succession que de l'ISF conforme à nos règles standard.

Voilà les dispositifs que je souhaitais citer. Ils sont très importants et – si j'en juge par le nombre d'avocats qui nous contactent sur ces sujets – leur portée est tout à fait concrète.

Enfin, vous avez bien voulu adopter des dispositions qui affutent les armes des services fiscaux dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales : je pourrais en citer un assez grand nombre, mais je laisserai à Philippe Parini le soin de les détailler et de vous expliquer comment ils ont permis de renforcer cette lutte.

Je citerai simplement, pour illustration, les tout derniers, qui ne sont pas encore parus au *Journal officiel*, mais qui ont été votés par la représentation nationale, en particulier le renforcement des sanctions en cas de non-déclaration de comptes à l'étranger.

Je pourrais en évoquer d'autres en remontant plus loin dans le temps, dans la mesure où plusieurs générations de dispositifs se sont succédé. Ainsi, le Parlement a également allongé les délais de prescription dans certaines situations, afin de donner du temps aux contrôles fiscaux

internationaux, pour que ces derniers puissent se dérouler dans de bonnes conditions.

Voilà les quelques éléments que je tenais à évoquer afin de vous expliquer quelle a été la stratégie française, à la fois à travers des processus internationaux, multilatéraux et bilatéraux, et dans le cadre de sa politique de droit interne. Je le répète, pour ce qui concerne l'application de ces mesures, je vous ai livré quelques bribes sur des sujets dont j'ai eu à connaître mais, bien évidemment, il reviendra à Philippe Parini et à ses services de vous éclairer sur ces questions.

M. Philippe Dominati, président. – Merci, madame la directrice, de cet aperçu très complet de l'action de l'administration de notre pays dans ce domaine.

Je donne la parole à M. le rapporteur, qui aura le privilège de poser les premières questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame la directrice, j'ai écouté votre propos avec attention. Vous évoquez un tournant en 2009, une évolution des pratiques et un durcissement des règles.

Premièrement, ces règles ont-elles été durcies de la même manière et indifféremment dans tous les pays, dans tous les paradis fiscaux ? Certains pays ne l'ont-ils pas fait ? Si nous sommes en pointe, d'autres sont-ils en retard, à la traîne, réticents ou résistants ?

Avez-vous pu évaluer les effets du durcissement de ces règles ? Vous avez brièvement évoqué ce point : s'il est peut-être encore trop tôt pour procéder à une évaluation chiffrée, de premiers effets sont-ils déjà perceptibles ? Très concrètement, avons-nous recouvré des recettes ? Les contribuables concernés ont-ils adapté leurs comportements à cette nouvelle réglementation ? Et, du point de vue des échanges de renseignements, la situation a-t-elle également évolué positivement ?

Deuxièmement, vous venez d'évoquer les délais de prescription. Nous avons eu l'occasion d'aborder ce sujet au cours des auditions précédentes. En décembre dernier, nous avons effectivement allongé ces délais en les portant à dix ans pour l'ensemble des actifs détenus à l'étranger. M. Lamorlette, que nous avons auditionné hier, recommande quant à lui un délai de quinze ans. Apparemment, ce délai s'élève même à trente ans aux États-Unis. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

Troisièmement, l'annexe sur les contrôles fiscaux des filiales détenues à l'étranger par les entreprises françaises qui, apparemment, n'est pas parvenue au Sénat, aurait dû nous être transmise. Nous souhaitons donc savoir si ce document nous sera communiqué rapidement, dans la mesure où il pourrait constituer un outil intéressant.

Quatrièmement, et très concrètement, à ma connaissance, le groupe LVMH dispose de cent quarante entités réparties dans des paradis fiscaux à

travers le monde. En pratique, comment vous attaquez-vous à ce type de situation pour maîtriser la fiscalité de l'entreprise en question, compte tenu de cette très large répartition des actifs sur l'ensemble de la planète ? Il s'agit là d'un véritable sujet.

On nous l'affirme de toutes parts – et je veux bien l'admettre –, le travail de l'administration fiscale française est bon, l'outil dont nous disposons obtient des résultats. En revanche, on pointe du doigt le cloisonnement existant entre les différents services chargés des contrôles. Partant, n'y a-t-il pas lieu d'assurer une meilleure coordination au sein de l'administration fiscale, afin d'améliorer les résultats, en termes d'efficacité ?

Voilà une première série de questions, d'autres suivront sans doute dans un second temps.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Monsieur le rapporteur, j'ajouterai tout d'abord une précision que j'aurais dû apporter d'entrée de jeu : étant donné que le sujet de votre commission est très vaste, j'ai pris le parti de cibler mon propos introductif sur la question des territoires non coopératifs et de la transparence.

Je le souligne en prévision d'autres questions potentielles, et afin de mieux situer les réponses que je vais vous apporter dans un instant, j'aurais également pu traiter d'une question complémentaire, plus générale : comment s'organise le droit de taxer dont dispose un pays ? Ce droit porte sur des capitaux et des flux financiers à destination des paradis fiscaux, mais aussi vers d'autres pays de l'Union européenne, ou vers les États-Unis, notamment.

S'il importe en effet de considérer la question de l'évasion et de la fraude fiscales internationales vis-à-vis de pays qui adoptent des comportements, à mes yeux condamnables, d'évitement et de concurrence déloyale, en refusant la transparence ou en mettant en place des législations tout à fait offensives, il convient, au-delà, d'observer que notre pays, comme tous les autres, s'inscrit dans un contexte juridique et économique fait de règles internationales, où le droit de taxer est encadré. Il est donc important de comprendre les mécaniques à l'œuvre.

Cette précision n'apporte pas de réponse directe mais elle vise à bien situer le sujet dont nous traitons, et peut-être, dans quelques instants, à développer un propos sur ces questions, tout à fait importantes sans être autonomes pour autant, naturellement.

M. Jacques Chiron. – Bien sûr !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Dans ce cadre, comment caractériser les actions menées ou non par les différents pays ?

Les règles générales de répartition du droit de taxer entre pays n'ont pas connu d'évolution radicale au cours des dix dernières années.

La question générale que je viens d'évoquer s'inscrit donc dans un mécanisme de discussion qui prend principalement sa source dans les travaux de l'OCDE, mais aussi, pour une petite part, dans ceux de l'ONU. Comme vous le savez, ces deux grandes organisations développent des modèles de répartition du droit de taxer entre pays, et, lorsque l'on observe l'action menée au cours des dernières années, tant par l'OCDE que par l'ONU, on voit certes que les règles ont évolué, mais sans pour autant engendrer une évolution radicale.

Nous constatons que les pays, qu'ils soient membres ou non de l'OCDE, appliquent assez généralement ces règles, que celles-ci découlent du modèle de l'OCDE ou du modèle de l'ONU. Aujourd'hui, dans l'économie ouverte que nous connaissons, on n'observe donc pas de dissonances considérables : au contraire, on constate un assez bon partage, et une certaine universalité des règles.

Toutefois, quand on approfondit la question, on vérifie que le diable se niche bien dans les détails : si vous avez l'occasion de rencontrer les représentants des entreprises, ils vous expliqueront que, face aux États qui prétendent tous taxer tout, les firmes sont souvent placées dans des situations de double imposition, que cela ne va pas, que tous les pays ne comprennent pas les règles de la même manière, etc. Bien sûr, il existe des frottements ! Mais il existe également des procédures d'arbitrage pour les régler.

Si j'en juge par la croissance du nombre de procédures amiables que nous gérons, ce constat m'encourage à considérer que ces règles fonctionnent et que le mécanisme est effectif.

En résumé, les règles générales de partage du droit de taxer n'ont pas connu de changements radicaux, et les pays manifestent une assez bonne communauté de vues, même si, je le répète, des États ont un peu de mal à appliquer et à admettre certaines règles, en particulier, le principe de pleine concurrence, que certains vont jusqu'à contester.

S'agissant, plus spécifiquement, des modifications, cette fois-ci radicales, qu'a enclenchées le G20 en 2009, la situation est différente : c'est tout l'objet du Forum que de tenter d'analyser chaque pays de manière détaillée, avec la même méthode, afin de déterminer s'ils sont ou non au standard.

Je vous renvoie, pour le détail – je n'ai pas le rapport avec moi – au travail rendu public par le Forum qui s'est tenu au cours des jours précédant le G20 de Cannes. Ce document traduit exactement le point que les travaux du Forum avaient alors atteint – nous étions en novembre 2011. Le constat est le suivant : nous avons examiné cinquante-neuf pays, parmi lesquels quinze présentent des carences sérieuses et qui, du coup, ont été priés de modifier leur législation, faute de quoi ils ne pourraient faire l'objet d'un examen en phase 2. Il n'était donc pas question d'une automaticité effective, il fallait avant tout que ces pays modifient leur droit interne.

Sur ces six pays, quatre se sont adaptés très vite, en particulier la Belgique, qui a aboli son secret bancaire. Ainsi, on dispose d'une traduction tout à fait concrète : on examine la situation des pays, on constate les carences et on détermine les États qui se conforment ou non. Et, tant qu'ils ne sont pas devenus de bons élèves, les pays sont mis au ban et critiqués.

A ce stade, on observe que ces mesures produisent des effets, étant donné que les pays engagent une évolution de leur droit, mais ce n'est pas à vous que je vais expliquer que l'élaboration de la loi demande du temps, notamment le temps de préparer les esprits et d'expliquer, sans compter que, parfois, une révision constitutionnelle est même nécessaire.

M. Philippe Dominati, président. – Tout à fait !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Ainsi, on observe un assez bon degré d'effectivité.

Ensuite, un certain nombre de juridictions présentaient des défauts, y compris quelques grands pays de l'OCDE. Ces États sont en train de les corriger. Comme je le soulignais il y a quelques instants, il y a également les bons élèves.

Globalement, à ce stade, notre appréciation est donc positive. En effet, d'entrée de jeu, un nombre important de pays ont été « passés au tamis » ; on n'a ni abouti à la conclusion d'une application laxiste des règles chez les grands et dure chez les petits – on aurait pu tout avoir ! – ni attribué une bonne note à cinquante-huit pays sur cinquante-neuf, en en toisant un seul, pour faire joli et pour prétendre que nous avons bien travaillé : on observe une véritable gradation.

C'est d'ailleurs parce que nous disposons de cette gradation, et que nous savons dire : « Vous, ça va » ; « Peut mieux faire » ; « Médiocre », ou « Tout à fait insuffisant », que nous acquérons une véritable crédibilité et une réelle effectivité. Ce résultat est lié à l'homogénéité de la méthode employée, et au fait que nous nous inscrivons dans un processus en mouvement. Une fois qu'une photographie est prise, les pays savent qu'ils pourront obtenir, non plus la mention « Passable » mais la mention « Très bien ».

Cette méthode permet de s'inscrire dans une dynamique créant, pour les pays, une « envie » de se conformer et d'aller dans le sens des standards.

Si vous me le permettez, je compléterai cette réponse par une réflexion sur les accords Rubik. De fait, Rubik est une démarche qui est venue perturber – j'emploie ce terme fort à dessein – les mesures lancées par le G20 de 2009. Pourquoi ? Parce que ce G20 de 2009 se fonde sur un postulat : nous vivons dans un monde économique ouvert ? Très bien ! Des règles de partage doivent être imposées ? Très bien ! Mais, pour que ce système fonctionne, il faut que nous garantissions de la transparence, une concurrence loyale et une vérité, afin de savoir où l'on en est.

Le G20 a donc posé un acte fort et complémentaire, affirmant que la régulation de ce système d'économie ouverte passe par la transparence. C'est précisément cette transparence qui légitime la souveraineté de chacun. Je l'affirme de manière assez forte, pour mieux faire apparaître, par contraste, la différence avec Rubik.

Qu'est-ce que Rubik ? Il s'agit de deux projets d'accord bilatéral – de fait, ces textes ne sont pas encore ratifiés par les Parlements concernés – entre l'Allemagne et la Suisse d'une part, le Royaume-Uni et la Suisse, de l'autre. Quelles sont les dispositions de ces projets ? Elles sont simples : « Nous, nous préférons opérer une retenue à la source et, ce faisant, nous renonçons à la transparence ». Cette politique est donc totalement différente de la nôtre, c'est pourquoi j'emploie le verbe « perturber ».

En effet, ces textes signifient que deux grands pays partenaires de la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont choisi, *via* Rubik, de privilégier l'encaissement immédiat d'un certain nombre de livres ou d'euros, contre la renonciation – le renoncement, même – à la transparence, objectif des politiques internationales menées en la matière depuis 2009. C'est un axe et une tentation extraordinairement forts.

Sur ce point, la France a réaffirmé sa position, que traduit le rapport que le Gouvernement vient de vous transmettre sur ce sujet,...

M. Philippe Dominati, président. – Absolument !

Mme Marie-Christine Lepetit. – ... et qui correspond, de manière détaillée, aux propos exacts qu'ont tenus au banc les deux ministres de Bercy : nous ne voulons pas de cela, nous voulons la transparence, et nous sommes prêts à renoncer – car voilà ce que cela signifie ! – à des entrées d'argent dans les caisses qui, en fait, correspondent à une amnistie dont on tait le nom. *A contrario*, nous considérons que la transparence constitue l'avenir et doit fonder une bonne politique, un bon instrument de régulation de cette économie ouverte dans laquelle nous nous inscrivons.

C'est extrêmement important de garder cette idée à l'esprit. En effet, lorsque l'on observe ce que font nos voisins, on considère à la fois leurs droits, leur politique et leur stratégie dans le concert de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Je suis contrainte d'avouer que nous avons été surpris de cette position assez différente et dissonante de deux grands pays avec lesquels nous travaillons en étroite liaison, et dont l'un – l'Allemagne – nous avait même un peu aidés à relancer ce dispositif. De fait, en octobre 2008, le ministre français et son homologue allemand de l'époque avaient réuni un certain nombre de grands pays pour évoquer ces sujets.

Le débat enclenché autour de ces accords est assez lourd, notamment au niveau de l'Union européenne : la Commission est plus qu'inquiète et soupçonneuse. L'OCDE, quant à elle, est ennuyée, et constate bien que, même si les accords Rubik préservent prétendument les échanges de renseignements,

ces textes ne s'emboîtent tout de même pas de manière très heureuse dans la stratégie de transparence mise en œuvre depuis plus de trois ans maintenant.

Pour notre part, nous espérons que ce débat permettra de dégager une solution par le haut. Observez la loi FATCA, ou *Foreign Account Tax Compliance Act* : par cette disposition unilatérale, les États-Unis affirment qu'ils souhaitent de l'échange automatique d'informations, de la transparence non pas quérable mais portable. Ils sont donc carrément de l'autre côté du cheval !

M Jacques Chiron. – Tout à fait !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Les Américains ont raison, sinon sur les modalités du moins sur le principe, au sens où ils restent campés sur les exigences de transparence et où ils les rendent effectives par nature, l'application de ces mesures étant automatique et informatisée.

Pour notre part, nous espérons que les doutes que la communauté internationale commence à exprimer au sujet de Rubik, et que l'on voit émerger dans certains pays – en Allemagne, notamment, les accords sont contestés – et les démarches qui, par ailleurs, se poursuivent concernant l'échange automatique, permettront de renforcer la politique de transparence, et que l'on n'encouragera pas au laxisme et à la facilité certains qui pourraient être tentés de fermer les yeux, de prendre un peu d'argent, considérant que tout va mieux comme cela. Cette logique, qui est celle de Rubik, est, à mes yeux, à la fois contestable et assez court-termiste.

J'ai très largement dépassé les limites de la première question, pardonnez-moi.

Concernant les filiales à l'étranger et l'application de l'article 209 B du code général des impôts, je vous précise que je ne suis pas chargée des travaux correspondants : cette question relève du service chargé du contrôle fiscal, auquel je vais transmettre votre question et qui, je le suppose, vous répondra lors de l'audition prévue à la fin de ce mois.

Monsieur le rapporteur, vous souhaitez également obtenir un éclairage concernant la question de la surveillance des paradis fiscaux. Bien évidemment, je n'évoquerai pas de cas particulier.

Sur ce point, je relève le mouvement impulsé à la fois à l'échelle internationale et au niveau français, visant à renforcer considérablement les obligations de transparence à la charge de ceux qui ont des activités ou des flux avec des paradis fiscaux ou des pays à fiscalité privilégiée.

Pour évoquer plus spécifiquement le cas français, nous avons une exigence d'information publique à l'égard du monde financier, lorsque des entreprises développent des activités dans les paradis fiscaux. Plus globalement, en droit fiscal et non plus dans le strict cadre du code monétaire et financier, nous avons créé une obligation documentaire concernant les prix de transferts, laquelle présente deux volets.

Premièrement, on dispose d'un volet général : au-delà d'une certaine taille, les entreprises sont toutes tenues de tenir à la disposition de l'administration fiscale une documentation précise et détaillée concernant leur politique de prix de transferts.

Deuxièmement, pour les territoires non coopératifs, cette obligation est renforcée, étant donné que, pour ce qui concerne les paradis fiscaux, il est obligatoire de transmettre des détails quant aux flux et non plus simplement quant aux principes généraux.

Ces outils permettent à l'administration fiscale d'interroger et de questionner les grands groupes, en s'assurant que les mécanismes de droit d'imposer fixés par la France ont été correctement mis en œuvre.

Vous avez évoqué un cloisonnement des services, point sur lequel je ne m'attarderai pas. Ce n'est pas notre perception des choses ! Nous savons très bien qui est compétent sur quoi. Par conséquent, un travail commun peut être réalisé à deux, à trois ou à quatre voix.

S'agissant des deux rapports que j'ai cités – sur les conventions fiscales et sur Rubik –, ils ont été rédigés à la fois par les négociateurs des conventions et par ceux qui sont chargés de l'assistance administrative. Très concrètement, ces derniers questionnent les juridictions sur des cas particuliers, notamment des redressements en cours. Les uns et les autres ont travaillé main dans la main, chacun conservant bien sûr sa compétence. Il n'y a pas une espèce de « grand tout » administratif, et il me semble que les choses se font avec fluidité.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, madame. Nous allons maintenant passer aux questions.

La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Je souhaite vous remercier de votre intervention, madame, et vous poser brièvement quelques questions.

Je voudrais partager votre optimisme ! Bien que je ne demande qu'à être convaincu par ce que vous venez de dire, je reste pourtant quelque peu dubitatif.

Premièrement, vous avez évoqué les accords signés avec certains États devenus coopératifs, alors qu'ils ne l'étaient pas précédemment. Or, à l'occasion d'une précédente audition, a été soulignée la facilité, pour quelques États non coopératifs, de devenir coopératifs dès lors qu'ils passaient des accords avec des pays dont c'était devenu la spécialité, en particulier le Groenland et les îles Féroé. Une telle situation ne risque-t-elle pas de poser problème, si l'on se réfère à l'accord intervenu au niveau du G20 ?

Deuxièmement, considérez-vous que des pays qui nous sont proches - le Luxembourg, Andorre et Monaco – sont devenus très coopératifs ? Quelle est votre analyse en la matière ?

Troisièmement, l'information nous a été donnée récemment que BNP Paribas, qui occupe tout de même une place très importante dans le système financier national, disposait de trois cent quarante-sept filiales implantées dans des paradis fiscaux. De quels moyens de vérification comptable disposons-nous pour connaître les raisons qui poussent une grande banque comme celle-ci à avoir des filiales dans des paradis fiscaux ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – J'essaierai de répondre vite, car je m'aperçois que je suis affreusement bavarde sur ces questions, mais nous avons beaucoup travaillé ces dossiers et il m'est difficile d'être concise !

Il est extrêmement facile de répondre à votre première question, monsieur le sénateur. La France a décidé de ne pas se contenter des critères de l'OCDE. Les pays non coopératifs peuvent signer ce qu'ils veulent avec le reste du monde, ce qui nous importe, c'est ce qu'ils font avec nous ! S'ils ne communiquent pas avec nous, nous considérons qu'il s'agit de territoires non coopératifs, et toutes les dispositions de droit interne trouveront à s'appliquer.

Mais une telle réponse est sans doute un peu trop facile. Ainsi, même dans le cadre international, le fameux critère de 2009, historique, des douze accords avait beaucoup contrarié la communauté des fiscalistes, qui savaient que les stratégies de contournement étaient très aisées à mettre en œuvre. *De facto*, ce critère a donc très rapidement été dépassé, grâce à l'enclenchement des travaux du Forum, lesquels font foi désormais.

J'évoquais tout à l'heure le compte rendu global publié à l'occasion du G20. Toutefois, si l'on veut connaître très exactement ce que le Forum a constaté sur un pays donné, les rapports par pays sont publics et accessibles. On dispose vraiment d'une documentation extrêmement riche et pertinente. Selon moi, cela illustre la qualité du processus mis en œuvre. Espérons que cela ira au bout avec la même énergie !

Pour ce qui concerne les pays plus proches, qui ont pu, pour certains d'entre eux, nous donner du souci par le passé, les situations des trois que vous avez cités sont assez différentes.

Monaco, pour l'administration fiscale française, n'a pas forcément été le pays le plus difficile ; les règles fiscales et les outils, typiquement français, que nous avons avec la Principauté sont très particuliers, et ce de longue date. En réalité, la Principauté a posé davantage de problèmes à d'autres États, qui ne bénéficiaient pas des mêmes facilités et des mêmes règles. Comme vous le savez, Monaco a engagé une démarche de transparence et fait plutôt partie des pays en bonne voie, au sens où ils ont normalisé leur situation.

Concernant Andorre, la situation était différente, puisque, historiquement, la Principauté n'avait quasiment pas d'impôts, en tout cas directs. A la suite de travaux réalisés, me semble-t-il, par M. Landau, Andorre a modifié ses lois fiscales internes et s'est engagée également dans un

processus de conclusion d'accords. Aujourd'hui, Andorre n'est plus citée parmi les mauvais élèves, au contraire.

Pour le Luxembourg, l'histoire diffère encore. Voici un pays fondateur de l'Union européenne, à la réputation théoriquement bonne, mais dont le comportement en matière d'épargne est celui d'un affreux petit canard, pour ne pas dire plus !

Depuis 2008, la directive Épargne est en situation de blocage absolu, par la faute de deux pays, l'Autriche et le Luxembourg, lui-même meneur en la matière. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la Belgique, qui était le troisième larron, est devenue bonne élève, puisqu'elle a supprimé le secret bancaire. S'agissant de l'épargne, le Luxembourg et l'Autriche campent sur leur position, à savoir le maintien du secret et la retenue à la source, plutôt que d'adopter une démarche de transparence. Je rappelle qu'il s'agit de pays fondateurs historiques de l'Union européenne ! C'est inouï !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Et ils vont accueillir le MES, le mécanisme européen de stabilité !

Mme Marie-Christine Lepetit. – La pression exercée sur ces pays ne s'est pas relâchée. La sempiternelle défense des ministres luxembourgeois est la suivante : « Vous ne pouvez pas me faire ça ! Cela reviendrait à vider ma place financière ! » Ils s'efforcent de gagner du temps.

La première directive Épargne, dont le champ d'application était assez étroit, remonte à 2003. Comme prévu, nous en avons dressé le bilan en 2008 : il s'est logiquement révélé décevant. La Commission a alors produit une proposition de modification visant à en étendre le champ d'application, notamment aux produits d'assurance vie et aux flux d'épargne transitant par des sociétés intermédiaires, du type trust et fiducie. Cela relevait du bon sens ! Il s'agissait non pas de leur demander un quelconque durcissement, mais de retenir un champ normal d'échanges de renseignements entre pays européens, c'est-à-dire entre gens de bonne compagnie, du moins je le crois. Et le processus est bloqué ! Nous sommes toujours soumis à la règle de l'unanimité...

La façon dont ils cherchent à gagner du temps est absolument extraordinaire ! Ils se déclarent prêts à agir, mais font valoir qu'ils n'avanceront pas tant que les autres n'en auront pas fait de même. Ils mettent ainsi en place ce qu'ils appellent des « conditionnalités externes », en nous disant : « Mandatons la Commission, pour discuter de la même chose avec la Suisse et le Liechtenstein. Quand tous les autres seront d'accord, nous le serons aussi ! Vous ne pouvez pas nous demander d'agir avant la Suisse. ».

M. Philippe Dominati, président. – N'observe-t-on pas une évolution ou est-on toujours face à une situation de blocage ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Pour ma part, je pense qu'il y a un vrai blocage. Ne soyons pas naïfs, même en Europe, les égoïsmes persistent. Nous-mêmes pouvons parfois en faire preuve.

En matière de lutte contre l'évasion fiscale, il me semble toutefois que le temps est venu. Nous sommes ridicules parce que nous promouvons, parallèlement, une politique de transparence et d'exigence.

M. Francis Delattre. – La règle de l'unanimité devrait disparaître dans le nouveau traité.

Mme Marie-Christine Lepetit. – On n'y est pas ! Par ailleurs, cette règle de l'unanimité n'est pas seule en cause. La libre circulation des capitaux pose également problème. Excusez-moi de cette digression ; je tire le fil et tout le pull-over est en train de se détricoter ! Il ne fallait pas m'inviter, mesdames, messieurs !

La règle de libre circulation des capitaux est extrêmement étonnante. Elle n'était pas faite pour la fiscalité, il faut bien le dire. Elle a été posée sans aucune contrepartie vis-à-vis du reste du monde et elle est interprétée par les juges de manière totalement extensive pour ce qui concerne son champ d'application. Ainsi, l'année dernière, vous avez dû le lire dans la presse, il nous aurait fallu subventionner l'immobilier locatif à Berlin ou ailleurs au nom de la liberté de circulation des capitaux, ou encore faire du mécénat au fin fond de je ne sais où, sur le dos des contribuables français, en vertu de la même règle. Ne me demandez pas le rapport entre ces deux choses, je ne le comprends pas moi-même !

M. Francis Delattre. – La règle de non-unanimité changera tout de même beaucoup de choses !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Et je n'évoquerai pas la libre circulation des capitaux au niveau mondial !

M. Philippe Dominati, président. – La troisième interrogation de M. Vaugrenard portait sur les filiales des banques françaises implantées dans des paradis fiscaux.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Cela renvoie à ce que je disais tout à l'heure, à savoir que les dispositions du code monétaire et financier aux termes desquelles les établissements financiers français doivent faire figurer dans leurs comptes des éléments d'information sur leurs filiales implantées à l'étranger, sont bien appliquées. On sait donc que BNP Paribas possède trois cent quarante-sept filiales à l'étranger. Forcément, une telle information permet d'assurer une surveillance en la matière.

Quelles sont les raisons d'une telle situation ? Il faudrait interroger les responsables. Quand j'examine les législations des pays concernés, je me dis que ces questions sont loin, très loin d'être uniquement d'ordre fiscal. Doivent également être pris en compte, outre les aspects économiques - certains pays sont connus pour être de grandes places spécialisées -, les règles juridiques.

J'évoquais tout à l'heure le Luxembourg. Aujourd'hui, quantité d'assurances vie sont contractées au Luxembourg, les règles juridiques afférentes y étant plus flexibles qu'en France, notamment.

En réalité, les explications permettant de comprendre une situation économique sont plurielles, ce qui est logique.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Madame Lepetit, je formulerai une remarque et vous poserai une question.

Loin de moi l'idée de vouloir dédouaner le Royaume-Uni ou l'Allemagne du choix « court-termiste » que vous avez évoqué, mais on ne peut s'empêcher de relever - un ancien journaliste nous l'a confirmé hier -, qu'il existe, au Royaume-Uni, une longue tradition d'investigation journalistique sur ces questions. Par ailleurs, en Allemagne, depuis ces dix dernières années, la guerre entre *Der Spiegel* et *Focus* s'est jouée notamment sur la question de savoir lequel de ces deux hebdomadaires sortirait le premier des informations sur ce sujet. Par conséquent, peut-être y a-t-il un lien entre la posture adoptée par ces pays et l'existence d'une presse extrêmement effervescente informant sur ces questions.

Ainsi, sur ce dossier, que pensez-vous du rôle de la presse en général, tout particulièrement de la presse économique ?

Cette presse est dans une position extrêmement délicate. En effet, elle a le devoir de financer des organes d'expression libres, lesquels, en principe, font des investigations libres sur des sujets variés, sans toutefois aborder de trop près des questions qui touchent au cœur de la compétitivité des entreprises.

Avez-vous un point de vue sur le sujet ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Est-ce que je dispose d'un joker, monsieur le président ?

C'est une question difficile. En règle générale, je n'ai pas le sentiment que la presse soit bridée quand elle a envie d'écrire une méchanceté en matière de fiscalité ou de donner son point de vue. Récemment, un journal a écrit que l'*exit tax* ne marchait pas en France, ce qui est complètement faux ! J'ai dû quereller les journalistes ! Tout cela pour dire que, quand ils ont envie d'écrire, ils écrivent !

Quand je lis des chroniques portant sur les travaux de l'OCDE, les actions des ONG et les pressions que celles-ci exercent au sein de l'OCDE, en particulier s'agissant des paradis fiscaux, je ne trouve pas que la presse française soit muette, laxiste ou absente. Pour autant, je ne dispose pas forcément du *benchmark* international et de points de comparaison. Ce que je

vis, en tant que fiscaliste, et ce que je connais des chantiers ouverts ici ou là, je le lis aussi dans le journal.

En revanche, il est vrai que la France possède certaines spécificités. Nous sommes marqués par la Seconde Guerre mondiale, et les questions de dénonciation et de révélation sont traitées d'une façon qui n'est pas forcément semblable à celle que l'on rencontre à l'étranger. Nos techniques de contrôle fiscal, le rôle de l'administration fiscale et les mécanismes de sanction administrative diffèrent de ce qui prévaut ailleurs dans des organisations faisant davantage appel aux juridictions. Cela structure aussi les comportements, c'est certain.

Je pense ici à la liste HSBC. Notre réaction concernant l'usage de fichiers obtenus dans des conditions curieuses se distingue de celles que l'on pourra observer à l'étranger.

Selon moi, de telles spécificités ne sont pas propres à la presse. Elles relèvent davantage d'une culture française, qui fait qu'une même situation produit un résultat, des effets ou des commentaires différents.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Des intervenants précédents nous ont indiqué, sauf erreur de ma part, que le site de l'OCDE ne faisait plus référence aux pays coopératifs ou non coopératifs. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Cela fait des mois que l'on a demandé à l'OCDE de supprimer sa liste des États ayant signé au moins douze accords. En effet, celle-ci est aberrante, dès lors que le Forum a travaillé !

M. Louis Duvernois. – Voilà donc l'explication !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il nous semble que la bonne appréciation des paradis fiscaux est désormais celle du Forum.

M. Louis Duvernois. – L'absence de cette référence donnait l'impression d'un acte volontaire. Vous nous apportez une explication tout autre, que nous prenons en considération.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il faudrait demander à l'OCDE si mon interprétation est la bonne, mais je pense que tel est le cas.

Il était assez étrange, et parfois même gênant, que l'OCDE maintienne sur son site une liste dont la pertinence était plus que sujette à caution. En effet, certains pays, avec lesquels nous menions des discussions bilatérales, nous faisaient valoir qu'ils étaient bien notés par l'OCDE. Il fallait alors leur expliquer les raisons pour lesquelles la France ne s'en satisfaisait pas.

M. Louis Duvernois. – Il s'agit donc bien d'une question à explorer.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il est assez logique et tout à fait positif que les travaux du Forum aient avancé suffisamment pour passer à l'étape suivante.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez évoqué une convergence entre les listes. Existe-t-il toujours une liste française ou y a-t-il eu réellement convergence ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je me suis mal exprimée : il y a non pas convergence, à proprement parler, mais bien cohérence.

M. Philippe Dominati, président. – Il existe donc toujours une liste française ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Oui. Il est d'ailleurs prévu en loi interne que celle-ci soit actualisée tous les ans. L'arrêté de cette année est sur le point d'être publié.

M. Philippe Dominati, président. – Il est par conséquent prévu de la maintenir ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous avons vraiment l'intention de mettre cette liste à jour en fonction de l'état le plus récent de nos relations avec chacun des pays.

M. Philippe Dominati, président. – Vous pouvez poursuivre, monsieur Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Vous avez évoqué, sans toutes les énumérer, les mesures mises en œuvre pour lutter contre l'évasion fiscale. Vous nous avez dit qu'elles sont nombreuses. Disposez-vous d'une évaluation de leurs résultats ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il faudrait que vous posiez cette question à Philippe Parini. C'est lui qui suit en détail l'évolution non seulement des contrôles fiscaux, mais aussi du comportement déclaratif spontané. Il vous répondra certainement qu'il est encore un peu tôt.

En effet, les outils de droit interne, ainsi que le dispositif d'accords et de conventions, renouvelé et mis en conformité avec les standards, sont assez récents et leur effectivité est toute jeune. Je l'ai dit tout à l'heure, vingt-cinq nouveaux accords sont entrés en vigueur, pour les plus anciens depuis un an et demi ou deux ans et, pour les plus récents, depuis trois mois.

M. Louis Duvernois. – Quand disposera-t-on des premiers « indices de performance » ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous avons déjà le nombre de requêtes que nous avons déclenchées, réparties par pays, et les premiers taux de retour. Ces chiffres sont contenus dans le rapport que nous vous avons transmis. Toutefois, Philippe Parini pourra vous communiquer des chiffres

plus récents. Je sais que nous avons approfondi nos contacts avec la Suisse, parce que nous souhaitons que l'interprétation de l'accord bilatéral soit plus conforme à nos vœux. Vous pourrez aller plus loin sur cette question avec M. Parini.

Les choses bougent, c'est sûr, mais il est encore trop tôt pour dire si la volumétrie est suffisante et si une « routine » est vraiment en train de s'installer.

Il me semble que nous devons approfondir la question de l'échange automatique. Je suis convaincue que, au moins entre anciens pays historiques de l'OCDE, c'est la voie la plus commode et la plus naturelle. Pourquoi diable de grands pays comme le Royaume-Uni, la France ou les États-Unis auraient-ils besoin de recruter des batteries de fonctionnaires pour interroger un à un les contribuables ? Il suffit de disposer de formats de fichiers semblables. Puisque nous avons décidé d'être transparents, autant automatiser l'échange de données, d'autant que cela fait partie des possibilités du standard. Développons-les !

M. Louis Duvernois. – Ma deuxième question concerne la stratégie choisie par le Royaume-Uni et l'Allemagne, dont il est évident qu'elle s'oppose à cette recherche d'harmonisation fiscale que nous souhaitons dans le cadre de la construction européenne.

Il n'en demeure pas moins que la France fait cavalier seul, alors que sa position est tout à fait défendable et compréhensible au plan multilatéral.

Dans un tout autre domaine, mais avec un résultat identique, cela me fait penser à l'attitude qu'ont adoptée certains États vis-à-vis de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, signée en 2005 sur l'initiative de la France. Cette convention fut adoptée à l'unanimité moins deux pays, les États-Unis et Israël, lesquels se sont ensuite employés à multiplier les accords bilatéraux pour contrer cette convention multilatérale...

D'une certaine manière, la démarche du Royaume-Uni et de l'Allemagne est identique. La position politique, au sens non partisan du terme, retenue en matière de fiscalité par ces deux pays importants pour la France, au sens où ils sont membres de l'Union européenne, vous semble-t-elle acceptable, madame ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – J'y vois surtout une marque de pragmatisme. Ces pays ont de gros problèmes de finances publiques et la Suisse vient leur proposer un chèque, le droit d'adresser des requêtes pour 500 contribuables par an et des ressources garanties dans le futur grâce à la retenue à la source.

M. Louis Duvernois. – Ils sont pragmatiques... Et nous ?

M. Philippe Dominati, président. – Je pense qu'une orientation sera arrêtée en commun avec les autres partenaires européens.

Mme Marie-Christine Lepetit. – J’ai pour l’instant considéré dans mes propos que les deux projets d’accord étaient semblables. En réalité, ce n’est pas le cas. Après un examen minutieux, l’accord britannique paraît un peu plus respectueux des principes et des standards internationaux que l’accord allemand, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, l’accord britannique semble mieux préserver le droit d’échanger de l’information, nonobstant le mécanisme de retenue à la source. Il est en effet plus prudent sur les possibilités d’échanges d’informations en cas de fraudes et protège mieux le droit pour le Royaume-Uni d’interroger la Suisse que l’accord négocié par l’Allemagne. En conséquence, il assure une meilleure articulation entre la logique pragmatique, strictement budgétaire, et la logique de transparence.

En second lieu, et je ne doute pas que vous serez sensibles à cet argument, mesdames, messieurs les membres de la commission, il permet un meilleur respect de la législation interne du Royaume-Uni, en particulier l’application des taux élevés en vigueur là-bas. En cela, il s’articule mieux avec la directive Épargne, puisqu’il permet de continuer à taxer ceux qui se trouvent dans cette situation à un taux supérieur à 40 %, conformément au droit britannique. A l’inverse, en Allemagne, même les contribuables qui ne jouent pas le jeu de la transparence ne seront pas taxés à 35 %, comme le prévoit la directive Épargne, mais à 26,375 %, c’est-à-dire au taux en vigueur en droit interne allemand.

L’accord britannique offre donc un meilleur respect des règles fiscales internes, ce qui me semble très important.

Au-delà des questions de principe qu’ils soulèvent, notamment au regard de l’amnistie – j’ai déjà évoqué ces questions devant vous tout à l’heure, et Valérie Pécresse a eu l’occasion de les développer bien mieux que moi au banc des ministres –, les accords Rubik ont pour inconvénient de bloquer la personnalisation de l’impôt. Avec de tels accords, comment appliquer l’ISF ou un impôt éventuellement progressif ? Cela nous est impossible puisque la Suisse prélève un taux uniforme, les yeux fermés, sans dire s’il s’applique à M. Dupont ou à M. Durand.

D’où la perplexité de la France, dont l’objectif de droit interne est autre. Nous prétendons continuer à appliquer des impôts à caractère personnel sur les revenus de l’épargne et sur le patrimoine. Par ailleurs, nous continuons à penser qu’il est pertinent d’avoir un dispositif qui puisse être adapté dans le temps. Avec Rubik, la législation interne est bloquée par un accord international bilatéral. Dès lors, que faire si, demain, le Parlement change d’avis ? Faudra-t-il repartir en négociations ? Cela n’est pas satisfaisant.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Je voudrais tout d’abord vous poser une question, madame.

Les États-Unis disposent d'une législation visant les contribuables qui trouvent un État d'accueil fiscalement plus compréhensif. L'administration américaine calcule ce que le contribuable aurait dû payer s'il était resté aux États-Unis, retranche de cette somme la part qu'il a acquittée dans le pays d'accueil et lui réclame la différence. Si le contribuable en question ne veut pas payer, la sanction peut aller jusqu'au retrait de la nationalité américaine. A moins que nous n'ayons déjà des dispositifs voisins, ne serait-il pas intéressant pour le Parlement d'étudier la possibilité d'adapter ce type de législation à la France ?

Je voudrais également faire une observation. Après le G20, on a vu que les Suisses étaient furieux – c'est le moins que l'on puisse dire – d'être classés au nombre des « pays gris ». On se demande pourtant, concrètement, ce qui les gênait vraiment. En réalité, c'est surtout l'opinion publique suisse qui n'a pas apprécié d'être ainsi désignée à la vindicte internationale. C'est toute la différence entre la Suisse et d'autres pays comme le Luxembourg, où l'opinion publique n'existe pas, puisque 80 % des habitants vivent de la finance.

Je pense donc que ces micro-États constituent un problème spécifique, et qu'il sera très compliqué pour les Européens de vouloir mettre au pas les paradis fiscaux tout en tolérant en leur sein un État qui, selon toutes les informations dont nous disposons, est un véritable paradis fiscal.

La solution réside sans doute dans la modification du traité européen, et il me semble à cet égard que le traité négocié avec les Vingt-Cinq contient des avancées.

Comment voulez-vous être crédible dans le reste du monde si vous tolérez chez vous le système que vous prétendez combattre ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Après avoir beaucoup critiqué la Suisse, je voudrais nuancer quelque peu mon propos.

Il est certain que la Suisse défend très bien ses intérêts. Mais peut-on le reprocher à un pays dont les atouts géographiques sont par ailleurs limités ? Il me semble que cette attitude est parfaitement légitime.

En outre, même si ses positions restent parfois excessives, la Suisse a incontestablement fait des progrès. Elle commence à fournir des éléments qu'elle ne communiquait pas auparavant. Elle a ainsi accepté de délivrer des informations, alors que l'on ne communique pas le nom du contribuable, ce qui est nouveau.

Cela ne se fait pas sans difficultés, ni sans réticences, mais la Suisse avance dans le bon sens. Il nous faut aussi savoir être opiniâtres, convaincants et efficaces sur le plan diplomatique. Nos efforts commencent à produire des résultats. Ils sont certes insuffisants, mais nous allons persévérer.

M. Francis Delattre. – C'est surtout leur opinion publique qui pousse les Suisses à se conformer aux normes de l'OCDE ! Il suffit de lire la presse pour s'en apercevoir !

Mme Marie-Christine Lepetit. – S'agissant des questions de territorialité, il faut avoir en tête qu'il existe deux modèles de taxation.

Certains pays taxent, par principe, les revenus ou les profits sur une base mondiale - c'est ce que vous avez décrit - puis soustraient le montant de l'impôt déjà acquitté à l'étranger, tandis que d'autres pays taxent uniquement les revenus ou les profits qui trouvent leur source sur leur territoire national, selon le principe dit de territorialité restreinte.

Il faut noter que le principe choisi détermine aussi le contenu des conventions fiscales qui seront négociées, signées et ratifiées entre États. Si l'on veut changer de principe, il faut donc non seulement changer les règles internes, mais aussi tout le réseau conventionnel.

La France a fait le choix de la territorialité restreinte, c'est-à-dire qu'elle taxe les profits qui trouvent leur source sur son territoire. Si nous voulions, demain, taxer, fût-ce marginalement, les profits réalisés aux États-Unis, en Irlande, au fin fond de l'Afrique noire, en Chine ou ailleurs, il faudrait renégocier plus de cent conventions fiscales, ce qui prendrait entre dix et vingt ans. C'est pourquoi nous avons été amenés, ces derniers mois, à préciser que, s'il était possible de changer de système, cette modification serait longue et complexe à mettre en œuvre.

En France, un seul dispositif permettait, au choix des contribuables et sous réserve d'un agrément ministériel, d'inverser la règle et d'organiser un dispositif de taxation mondiale. Il s'agissait du bénéfice mondial consolidé, mais il a été supprimé voilà quatre mois par le Parlement.

M. Philippe Dominati, président. – Un an après avoir affirmé le contraire !

Pouvez-vous nous dire, madame, quel est le régime le plus courant, en Europe et dans le monde ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Environ 90 % des États ont opté pour une territorialité mondiale, les autres pour une territorialité restreinte. Mais, comme j'ai pris soin de le préciser à l'instant, le réseau conventionnel adossé à ce principe nous empêche de changer très rapidement de système, il faut que la représentation nationale en soit consciente.

Par ailleurs, je ne suis pas sûre qu'un tel changement soit de nature à renforcer l'attractivité de la France : nos taux d'imposition étant plutôt plus élevés qu'ailleurs, les profits réalisés dans le reste du monde seraient davantage taxés qu'aujourd'hui, ce qui pourrait faire fuir les uns et les autres. Je livre cet élément à votre sagacité, mesdames, messieurs les sénateurs...

Vous avez également cité le lien de nationalité, qui, par définition, ne vaut que pour les contribuables personnes physiques. A ma connaissance,

les États-Unis sont les seuls au monde ou presque à avoir un système de taxation fondé sur la citoyenneté. De telles règles ne s'appliquent pas en France. En revanche, nous imposons les personnes physiques selon le principe de la territorialité mondiale. Qu'il s'agisse de l'ISF ou de l'impôt sur le revenu, un résident français est taxé sur son revenu et son patrimoine mondial, avant application des conventions en vigueur. Mais cette territorialité mondiale n'est pas liée à la citoyenneté comme aux États-Unis.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué l'*exit tax*, madame, soutenant qu'elle donnait des résultats, contrairement aux affirmations de certains journalistes. Même s'il s'agit d'un dispositif assez récent, puisqu'il date de moins d'un an, pouvez-vous d'ores et déjà nous communiquer des chiffres ?

Vous annoncez également la parution prochaine de la liste mise à jour des territoires non coopératifs. Y a-t-il des scoops ou des nouveautés sur cette liste ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Christine Lepetit.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Sur le premier point, nous ne disposons pas encore de chiffres, car le système de taxation des plus-values mobilières en France est déclaratif et les données concernant l'année N ne pourront être connues que l'année N+1, en l'occurrence lorsque les prochaines déclarations d'impôt sur le revenu auront été remplies, en mai ou en juin.

Quoi qu'il en soit, tous les contribuables qui ont quitté la France entre le 3 mars et le 31 décembre 2011 devront déclarer cette année leurs éventuelles plus-values latentes, sous réserve que leurs portefeuilles dépassent les valeurs fixées par le Parlement.

M. Philippe Dominati, président. – Une simulation n'a-t-elle pas été réalisée sur la base des chiffres de l'année précédente ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il aurait été très difficile d'en établir une, car nous ne disposons pas de données spécifiques sur les portefeuilles pour apprécier s'ils dépassaient ou non le seuil fixé depuis par le législateur.

Par ailleurs, il faut comprendre que ce dispositif permettra, pour partie, de recouvrer certaines sommes et, pour une autre partie, de mettre en sursis l'imposition, avec des garanties dans certains cas. On aura donc un très large spectre de situations suivant que les contribuables sont partis vers certains pays ou vers d'autres, et selon qu'ils sont partis pour des motifs professionnels ou sans motifs particuliers.

Les données seront disponibles à l'automne, une fois que les déclarations auront été récupérées et exploitées.

Enfin, s'agissant de la liste, il n'y a pas de scoop, car l'arrêté se contente de tirer les conséquences des accords entrés en vigueur l'année précédente. Nous devons juste nous assurer d'avoir bien caractérisé les évolutions des différents pays. Un processus interministériel s'est engagé avec le Quai d'Orsay ; il devrait aboutir dans quelques jours.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Hier soir, le Président de la République a fait des annonces sur l'imposition des activités des entreprises françaises à l'étranger. Vous semblez dire que ce n'est pas possible ou que c'est compliqué. Quel est exactement votre point de vue sur la question, madame ?

C'est, me semble-t-il, le candidat qui s'est exprimé hier soir. Si vous le voulez bien, monsieur le président, je vais finalement utiliser mon joker sur cette dernière question.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier, madame la directrice, au nom des membres de la commission.

**Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et
d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de
développement économique (OCDE)**
(13 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Pascal Saint-Amans, qui est le directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE.

Je vous remercie, monsieur le directeur, de venir devant la commission d'enquête.

Je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, et, pour ce faire, de lever la main droite et de dire : « Je le jure. »

(M. Pascal Saint-Amans prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie et je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire. Je passerai ensuite la parole au rapporteur, M. Éric Bocquet, puis les autres membres de la commission vous poseront un certain nombre de questions.

Vous avez la parole, monsieur le directeur.

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie infiniment de votre invitation, qui va me permettre de vous exposer l'action de l'OCDE en matière de lutte contre l'évasion fiscale, contre la fraude fiscale, et d'amélioration des capacités des administrations fiscales à lever l'impôt comme il doit l'être, en France évidemment, puisque telle est votre préoccupation. Toutefois, notre perspective est plus large, puisque l'OCDE comprend trente-quatre pays, dont la France.

Il n'y a pas si longtemps, j'étais encore en charge du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui compte cent sept juridictions membres plus l'Union européenne. Je suis très

content et très fier, en tant que Français, de rapporter devant le Sénat au titre de directeur du Centre de politique et d'administration fiscales, ce poste ayant été occupé par un Britannique au cours des trente dernières années.

J'ai pris connaissance de la liste des questions que vous souhaitez examiner ; elles me paraissent tout à fait pertinentes et très intéressantes.

Mon propos liminaire portera sur l'OCDE, qui travaille depuis longtemps sur la fiscalité et met l'accent sur la fiscalité internationale, c'est-à-dire, dans les relations internationales, sur les transactions qui impliquent deux pays et qui posent des problèmes fiscaux.

Le premier problème fiscal qui se pose est de savoir comment éliminer les doubles impositions. En général, les pays ont un droit de taxer à la source et un droit de taxer à la résidence. Ainsi, un revenu qui a sa source dans un pays et qui est perçu par un résident d'un autre pays sera taxé à la source et à la résidence. Cette double imposition économique ou juridique du même revenu n'est favorable ni aux investissements, ni à la mobilité, ni tout simplement à l'équité fiscale.

L'OCDE a donc développé un modèle de convention fiscale et des règles, notamment en matière de prix de transfert, pour éviter les doubles impositions, ce qui favorise les investissements, la croissance, et je passe sur le détail du cercle vertueux qui est ainsi engagé.

Un autre problème concerne le frottement des souverainetés fiscales. Il en résulte des doubles impositions, mais aussi des doubles exonérations, car un revenu peut faire l'objet de qualifications différentes.

Prenons l'exemple d'un revenu considéré comme un revenu d'intérêt parce que l'actif est considéré comme une obligation dans un État. Le revenu versé à un résident d'un autre État sera une charge déductible pour celui qui verse l'intérêt. Mais, dans l'autre État, pour une raison toute simple de qualification juridique, le même revenu sera considéré comme un dividende, lequel sera vraisemblablement exonéré.

Par conséquent, une déduction fiscale d'un côté et une exonération de l'autre peuvent provoquer une double exonération, un avantage fiscal qui n'était absolument pas prévu quand les deux États ont mis en place leur législation. Quant aux conséquences budgétaires qui en résultent, elles peuvent être majeures !

Nous recherchons très activement à identifier les problèmes de cette nature, en termes aussi bien d'arbitrage, lorsque c'est non volontaire, que de planification fiscale agressive de la part d'entreprises qui créent et conçoivent des produits à seule fin de bénéficier d'un avantage fiscal. Ces produits sont illégitimes d'un point de vue fiscal et parfois illégaux.

Le frottement des systèmes fiscaux peut avoir des conséquences encore plus graves et, hélas, plus nocives, par exemple lorsque les États ne coopèrent pas.

Le résident d'un État reçoit des revenus d'un autre État et met à l'abri sa fortune et ses revenus dans un État tiers. Ce dernier ne communique aucune information et organise l'opacité de telle sorte que ni l'État de la source, ni celui de la résidence ne savent où le revenu aboutit. Je parle aussi bien de personnes physiques que, dans certains cas, de groupes de sociétés ou de sociétés qui abritent leurs profits dans des juridictions leur offrant « zéro fiscalité ». Il ne peut y avoir de taxation dans cet État intermédiaire, cet État d'abri.

Le revenu en question devrait, en vertu des règles internationales, être taxé soit dans l'État de la source, soit dans l'État de la résidence. Mais aucun des deux États ne dispose de l'information nécessaire puisque la juridiction, qualifiée souvent de « paradis fiscal », ne la partage pas, même si elle a organisé en interne la collecte de l'information.

Vous avez un trou noir des juridictions qui refusent de collecter l'information, qui n'imposent aucune obligation, ni de déclaration ni de tenue de comptabilité. Elles n'ont donc naturellement aucun accès à l'information, ni aucun moyen d'échanger celle-ci.

Ce n'est pas au législateur français que je vais expliquer ce qu'est une souveraineté fiscale ! Elle est aussi ancienne que l'émergence des États modernes aux XIV^e et XV^e siècle par le consentement à l'impôt. Je vous renvoie au livre de Bernard Guinée sur l'émergence des États à la fin du féodalisme.

Dans les relations internationales, on constate une intrication entre la souveraineté fiscale et la souveraineté constitution de l'État. C'est ce frottement des souverainetés qui peut créer de très grandes opportunités pour les contribuables.

Dans ce domaine, l'OCDE police les relations entre les États par le biais de modèles de convention fiscale d'un côté, de prix de transfert de l'autre, afin d'éviter les doubles impositions et aussi – cet axe a fait l'objet d'une priorité au cours des dernières années – de lutter contre le manque de coopération pour ne pas permettre aux acteurs, personnes physiques comme sociétés, de bénéficier des doubles exemptions.

J'en viens très brièvement à ce qui a été fait, car le plus important est que je réponde à vos questions.

Des standards en matière d'échange de renseignements ont été développés et sont énoncés dans un article du modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Les conventions fiscales sont des instruments bilatéraux qui relèvent du « droit dur », alors que le modèle de convention relève du « droit mou ». Il est recommandé de négocier une convention fiscale à partir de ce modèle-là. A ce jour, plus de 3 000 conventions fiscales bilatérales ont été conclues sur la base du modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Il existe un autre modèle, celui de l'ONU. Il diffère légèrement sur les droits de taxer à la source. En revanche, en matière d'échange de renseignements, il est identique, puisque l'ONU a incorporé notre règle, l'article 26.

Il est prévu, dans cet article, des possibilités de coopération très larges.

Le *minimum minimorum* est l'échange à la demande. C'est le cas d'un pays qui a besoin d'obtenir de son partenaire des « renseignements vraisemblablement pertinents » - c'est le terme juridique précis de l'article 26 du modèle de convention fiscale - pour l'assiette ou l'administration de ses propres impôts.

Est aussi prévue dans cet article la possibilité pour un pays de faire de l'échange spontané. Par exemple, si l'administration fiscale française trouve une transaction susceptible d'intéresser l'administration fiscale américaine, elle enverra spontanément l'information à cette dernière.

Il existe encore un échange automatique de renseignements. Il consiste à envoyer de façon systématique et automatisée les informations collectées auprès des tiers déclarants. Cela se pratique aujourd'hui en France. Trente-huit pays échangent ainsi automatiquement des renseignements.

Il se trouve qu'une partie des salaires versés en France par des employeurs français le sont à des non-résidents venus pour une mission ou un travail. Il est possible d'envoyer automatiquement l'information aux États de résidence de ces employés.

Il en est de même pour ceux qui touchent une retraite versée par la France et qui partent vivre en Espagne, au Portugal, en Italie, au Maroc ou dans leur pays d'origine. La France peut échanger automatiquement les listings avec les pays de résidence des personnes concernées.

Je mets quelque peu l'accent sur l'échange automatique de renseignements, car il prend de l'importance et je souhaite qu'il en prenne encore dans les mois et les années qui viennent. Le standard technologique, technique, qu'est le système d'information permettant d'échanger ces renseignements a été développé pour rendre cet échange efficace.

Cela pose de nombreux problèmes très concrets qui, heureusement, ne sont pas de votre ressort et qui sont très ennuyeux. Par exemple, avec quel type de langage informatique reconnaître une information ? Un TIN ou *Tax Identification Number* est-il nécessaire ? Il s'agit d'un numéro d'identification fiscale qui permet au pays de recouvrer assez facilement l'information et de la croiser avec ses propres bases de données. Un corpus a ainsi été développé.

Toujours en matière d'échange de renseignements, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a été mis en place. Il suit le G20 dans sa lutte contre les paradis fiscaux et a pour objet principal de mettre fin au secret bancaire en Suisse, à Singapour, à Hong

Kong, au Luxembourg, en Autriche, en Belgique, à Jersey. Je pourrais énumérer ainsi une cinquantaine d'autres pays !

Tous ces pays ont pris l'engagement de mettre fin au secret bancaire. Le Forum mondial étant là non pour se payer de mots, mais pour vérifier ce qui se passe en pratique. Un processus d'examen par les pairs a été mis en place pour vérifier ce qui se fait dans le cadre légal et réglementaire.

Un pays exige-t-il des *trustees*, c'est-à-dire des agents fiduciaires, qu'ils tiennent à jour l'information relative aux bénéficiaires des trusts ? Une société *offshore* a-t-elle l'obligation de tenir une comptabilité aux normes ? La réponse est oui, sinon c'est un problème pour le pays. L'administration peut-elle accéder à ces informations-là ? Enfin existe-t-il des instruments juridiques pour échanger les renseignements avec tous les partenaires susceptibles d'en faire la demande ? C'est l'évaluation de ce cadre juridique et réglementaire de la juridiction qui fait l'objet de l'examen de phase 1.

Vient ensuite l'examen de phase 2. Le Forum mondial s'apprête à en lancer massivement l'exercice à compter du second semestre 2012. Comment le pays échange-t-il en pratique les informations ? Je vais vous donner un exemple très concret qui vous intéresse au plus haut point.

En France, le ministre du budget a indiqué que la Suisse n'avait pas répondu à environ cent vingt demandes envoyées à ce pays et que le nombre de réponses obtenues était très inférieur à celui des demandes envoyées.

Une fois que l'examen de la Suisse par les pairs sera achevé, le Forum mondial cherchera qui a raison et qui a tort d'après la communauté internationale, puisque les rapports sont validés par consensus entre les cent huit pays. Le secrétariat du Forum mondial, accompagné de deux pays qui auront été chargés de l'examen de la Suisse, demandera au pays de lui fournir les requêtes reçues d'échange de renseignements, anonymisées bien sûr, puisque le secret fiscal ne permet pas d'obtenir les noms. On saura alors si les demandes répondent bien au standard minimal qui est l'échange de renseignements à la demande.

Pour conclure sur l'activité de l'OCDE, après ce premier volet relatif à la lutte contre l'absence de transparence et en faveur de l'échange de renseignements, j'en viens au second volet, qui concerne la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale, ou la lutte contre les schémas fiscaux agressifs. C'est un domaine important. Nous disposons de plusieurs instruments.

Le premier est le Forum sur l'administration fiscale - *Forum on Tax Administration* ou *FTA* -, dont nous assurons le secrétariat. Il regroupe plus d'une quarantaine de pays, maintenant que de nouveaux pays nous ont récemment rejoints, et est composé de directeurs généraux des impôts. Pour la France, il s'agit du directeur adjoint chargé de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, M. Jean-Marc Fenet. La présidence est

assurée par le *Commissioner of Internal Revenue*, Douglas H. Shulman, commissaire de l'IRS, c'est-à-dire le directeur général des impôts pour les États-Unis.

Ce groupe, qui a un niveau de représentation élevé, échange les meilleures pratiques et va même parfois un peu plus loin sur la façon de mettre en place un réseau destiné à mieux lutter contre la fraude *offshore*. Ce premier instrument est important et crée une vraie dynamique du fait du niveau de représentation de ses membres.

Le second instrument est le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, chargé, comme son nom l'indique, des affaires fiscales. L'un des groupes de travail est chargé de la planification fiscale agressive : *Aggressive Tax Planning*, c'est-à-dire des schémas fiscaux agressifs.

Participent à ce groupe, non pas tous les pays de l'OCDE, mais une vingtaine de pays sur une base volontaire qui envoient des inspecteurs des impôts. Ils tiennent deux réunions par an et échangent des informations sur les schémas fiscaux agressifs qu'ils trouvent. Certains de ces schémas sont légaux, d'autres sont illégaux, mais tous s'inscrivent dans la zone grise et sont un peu agressifs, c'est-à-dire qu'ils testent le droit. Parfois, ça passe, parfois ça ne passe pas !

Le recensement de ces schémas fiscaux est anonymisé car, là encore, le nom des sociétés est protégé par le secret fiscal. Il existe aujourd'hui environ trois cent cinquante schémas ainsi répertoriés sur un site sécurisé, lequel n'est évidemment pas en libre accès pour la profession des avocats fiscalistes ; cela pourrait en effet poser un problème !

Nous analysons les schémas anonymisés qui nous sont envoyés par ces inspecteurs des impôts. Par exemple, en effectuant un contrôle dans une société similaire, dans tel domaine d'activité, un collègue espagnol découvre un prêt ayant telles caractéristiques et se traduisant par un avantage fiscal qui est dû ou indu, mais qui, en tout cas, pose un problème en termes budgétaires. Allons-nous retrouver ce schéma-là aux États-Unis ou dans d'autres pays ?

Grâce à ce répertoire très intéressant et aux rapports transversaux qui sont établis sur cette base, il est possible de produire des analyses, elles-mêmes transversales, sur des typologies de fraude.

Par exemple, comment s'organisent les *High Net Worth Individuals* ? Il s'agit d'une expression anglo-saxonne très contournée pour qualifier les personnes à haute valeur nette, en un mot les riches, comme on le dit de façon plus brutale, c'est-à-dire ceux qui possèdent un haut patrimoine ou des hauts revenus. Quel schéma utilisent-ils ?

Des analyses portent également sur la façon dont les banques utilisent les pertes, notamment après 2008, pour les optimiser, essayer de les passer à des entreprises qui paient de l'impôt sur les sociétés, puisqu'une perte a une valeur potentielle élevée ?

La semaine dernière a été publié un nouveau rapport sur les dispositifs hybrides, ces instruments financiers dont la qualification diffère d'un pays à l'autre. Au début de mon propos, j'ai pris l'exemple de l'obligation considérée dans un autre pays comme une action. Les produits sont conçus en fonction des législations qui sont différentes.

Il existe aussi des entités hybrides, c'est-à-dire des sociétés qui ont une double qualification, qui permettent de ramasser des avantages fiscaux, dont certains sont dus et parfaitement légaux, mais dont d'autres ne le sont pas ou s'inscrivent dans une zone grise, ce qui nécessite un débat avec l'administration fiscale pour, parfois, que le juge tranche.

Ce rôle actif est unique, car aucune organisation internationale autre que l'OCDE ne promeut la lutte contre les schémas fiscaux agressifs.

Enfin, à la fin des années quatre-vingt-dix, nous avons, à la demande du G7, lancé des travaux sur les pratiques fiscales dommageables. Je parle au passé, car les travaux se sont un peu effilochés au fil du temps, mais ils ont aussi atteint leur objectif et le comportement des États a changé de nature.

En 1996, au Sommet du G7 à Lyon, avec le soutien des pays européens, le président des États Unis de l'époque, Bill Clinton, a demandé à l'OCDE un rapport sur les pratiques fiscales dommageables. Il jugeait l'évasion fiscale trop importante et donc la collecte d'impôts insuffisante. Il voulait financer une réforme de la protection sociale aux États-Unis pour instaurer une couverture sociale, projet que reprendra le président Obama par la suite.

Le rapport de l'OCDE identifiait quatre critères : les régimes cantonnés, les régimes avec avantage fiscal, les régimes peu transparents et les régimes sans échanges de renseignements.

Sur la base de ces critères, l'OCDE a conduit un travail d'identification et de démantèlement des régimes fiscaux considérés comme dérogatoires, car faits pour attirer les investissements internationaux sans pénaliser les recettes fiscales du pays.

Ainsi, les docks de Dublin en Irlande, les centres de coordination en Belgique ou encore les brevets en France visés par l'article 39 *terdecies* du code général des impôts, étaient soumis à des régimes identifiés par ce groupe comme étant dérogatoires, régimes que les États ont démantelés.

Face à l'obligation de mettre fin au cantonnement, les Irlandais ont réagi en fixant un taux global d'impôt sur les sociétés à 12,5 %. Ainsi, il n'y avait plus de problème vis-à-vis de la communauté internationale, où le consensus est la règle. Tous les pays doivent être d'accord sur ce qui doit ou non se faire.

Le groupe existe encore. Un certain nombre de régimes sont actuellement revus. Mais le temps a passé et le plus important maintenant est

de s'interroger sur la nature du problème : le prix de transfert ? L'existence de régimes à faible fiscalité pratiqués dans certains pays ?

J'ai l'impression qu'il y a une plus grande faculté d'acceptation de la part de la communauté internationale – et je ne parle pas en tant que Français ni dans une perspective française –, et le fait pour un pays de choisir sa fiscalité devient presque consensuel.

Mais quelles sont les conséquences sur les autres pays et comment limiter l'évasion fiscale et éviter que ne partent dans une juridiction à faible fiscalité des profits qui devraient être taxés dans l'État où ils sont générés ? Toute la question est de savoir quelle règle fiscale appliquer pour déterminer le montant des profits dans un État.

Tel est le périmètre d'action de l'OCDE dans ces domaines-là. Je la résumerai en deux volets.

Le premier consiste à assurer la plus grande transparence possible. Sur ce point, nous avons un fort soutien du G20, qui a d'ores et déjà annoncé qu'il voulait passer à l'étape supérieure, à savoir l'échange automatique de renseignements. Je vous renvoie au communiqué publié à la suite de la réunion des ministres des finances du G20 de février dernier.

Le second volet consiste à combattre la planification fiscale agressive, donc tous les régimes fiscaux agressifs, pour permettre aux administrations fiscales, en des temps budgétaires que vous savez bien difficiles, de collecter l'impôt, tout l'impôt qui est dû !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je souhaite poser quelques questions pour engager l'échange et approfondir certains points que vous avez évoqués, monsieur Saint-Amans.

Je commencerai par les pratiques fiscales dommageables.

D'après l'expérience que vous avez, quelles sont, selon vous, les pratiques fiscales qui sont les plus dommageables ? Votre définition de ces pratiques est-elle la même que celle de l'Union européenne ou y a-t-il des distorsions susceptibles d'engendrer des difficultés ? Sur ces sujets-là, existe-t-il des synergies entre votre action en tant qu'OCDE et celle qui est menée au sein de l'Union européenne ?

S'agissant des banques françaises, plusieurs d'entre elles - BNP Paribas, Société Générale - disposent d'entités dans les paradis fiscaux. Si je me réfère au magazine *Alternatives Économiques* de 2009, la BNP en aurait cent quatre-vingt-neuf - peut-être le confirmerez-vous ? - à Hong Kong, à Singapour, par exemple.

Avez-vous procédé à un recensement ? Pensez-vous qu'il faudrait renforcer l'obligation documentaire comptable des grandes entreprises – c'est d'actualité ! -, afin d'avoir une vision complète de l'implantation de ces filiales, de leur chiffre d'affaires, de leurs ressources humaines ? Ne faudrait-il

pas, à un moment, obliger ces multinationales à publier, pays par pays, leurs chiffres d'affaires, leurs profits et leurs impôts, afin d'avoir une vision complète et synthétique des situations ?

L'OCDE poursuit-elle sa réflexion sur les trusts et sur les prix de transfert ? Vous avez effleuré le sujet, mais cette disposition posant question, peut-être pourriez-vous nous en dire un peu plus.

La démarche française qui consiste à avoir établi sa propre liste des États et territoires considérés comme non coopératifs est-elle compatible avec votre propre action ?

Enfin, à propos de la « planification fiscale agressive » - j'ai noté l'expression assez surprenante ! -, existe-t-il une typologie des schémas par pays, par secteur d'activité, par type d'acteur ? Avez-vous des informations sur ce sujet et donc des données un peu organisées ?

Je m'en tiendrai à ces questions pour l'instant.

M. Pascal Saint-Amans. - Concernant les « pratiques fiscales dommageables », traduction française de *Harmful Tax Practices*, les critères permettant de déterminer si les pratiques des pays sont dommageables ont été établis par l'OCDE en 1998 ; ils datent donc d'une quinzaine d'années.

L'Union européenne a également travaillé sur cette question en 1997, avec le groupe Monti, du nom du commissaire de l'époque.

A l'époque, je commençais ma carrière à la direction de la législation fiscale. C'est le G7 qui a demandé à l'OCDE de travailler sur cette question, l'Union européenne se joignant rapidement à ses travaux.

L'OCDE a déterminé quatre critères.

Le premier est une très faible taxation : pas d'imposition ou une imposition nominale.

Le deuxième critère est le cantonnement d'un régime, *Ring Fencing* en anglais, c'est-à-dire l'image de la clôture qui encercle pour protéger. En d'autres termes, un pays qui veut attirer des capitaux mobiles internationalement baisse sa fiscalité, non pour ses propres entreprises, mais seulement pour les entreprises étrangères dans un périmètre limité. Le cantonnement est jugé nocif.

Le troisième critère est le manque de transparence. Je citerai comme exemple de l'époque les *rulings*, c'est-à-dire les rescrits accordés dans le secret du cabinet du directeur général des impôts local à une société et non sur la place publique et sans critères publics. L'objectif était de réduire l'assiette taxable en assurant que le bénéfice réalisé par le centre de coordination ou le quartier général d'un groupe dans un pays ne s'élèverait qu'à 1 % du volume total d'activité.

Enfin, le quatrième critère, lié au précédent, est l'absence d'échange effectif de renseignements. Autrement dit, en faisant mes petites affaires en

secret dans mon coin sans informer personne, je vide l'assiette taxable de mes partenaires. Comme je me garde bien de le leur dire, leurs apparences comptables ne correspondent pas à la réalité et ils ne peuvent pas redresser la situation.

L'Union européenne a élaboré une page entière de critères très semblables, car ce sont à peu près les mêmes personnes qui y ont travaillé dans les administrations et qui les ont validés. Elle avait toutefois une approche un peu plus large. En effet, elle incluait toutes les activités, mis à part les personnes physiques, avec un accent sur les activités mobiles internationales, alors que l'OCDE se limitait au secteur financier et à quelques autres secteurs.

Ce qui est intéressant, c'est que ces mécanismes ont produit leurs effets au début des années deux mille, et je constate aujourd'hui qu'un débat est ouvert au sein de l'Union européenne. J'aurais du mal à vous dire ce qui se passe dans les groupes de travail, car, n'y étant pas associés, nous n'avons pas l'information. Ce sera à vous de trouver.

Ce que j'en retiens, c'est qu'aucun progrès majeur n'a été fait et c'est un peu la même chose à l'OCDE. La pratique des États ayant été de ne pas cantonner, on a baissé la fiscalité de façon globale. Au niveau international, j'ai une fois de plus l'impression que le fait d'avoir une fiscalité faible est le choix d'un État.

Décider de se financer par fiscalité indirecte plutôt que par fiscalité directe est le choix souverain des Irlandais. Vous avez noté à quel point ils étaient sensibles à cette question au moment du débat sur le financement par le Fonds monétaire international.

Les sensibilités liées à la souveraineté des États sont très fortes – c'est un état de fait que je décris et non un jugement politique que je porte – et je constate qu'au niveau de l'OCDE il n'y a aucun consensus – loin s'en faut ! – sur l'obligation d'avoir un minimum d'imposition ; je ne parle pas de l'Union européenne.

Sur le volet des régimes fiscaux dommageables, j'ai évoqué les critères anciens, les travaux qui ont produit leurs effets. Il faut aussi mentionner les frustrations qu'éprouvent de très nombreux gouvernements de pays développés et de pays en voie de développement, en raison du nombre de plus en plus grand de profits qui partent dans des juridictions à faible fiscalité.

En tant que nouveau directeur du Centre de politique et d'administration fiscales, l'un de mes défis est d'analyser la situation juridiquement, économiquement, et d'apporter une réponse à ces frustrations là. Le problème n'est pas simple, sinon nous l'aurions déjà traité ! Il l'est d'autant moins qu'il est le résultat d'un cumul d'éléments.

Il existe des régimes fiscaux très favorables pour certains types d'activités. Je pense aux incorporels, c'est-à-dire les marques, les brevets, qui sont aujourd'hui assez massivement localisés – je n'ai pas les chiffres,

pardonnez-moi, mais vous pourrez les trouver assez facilement – en Suisse, à Singapour, où l'on taxe très peu ce type d'actifs.

Souvenez-vous – c'était dans la presse – de l'affaire Colgate-Palmolive et du départ de la Recherche et Développement pour Genève. La richesse est désormais créée là-bas, ce qui engendre une frustration.

Comme je vous l'ai indiqué, le phénomène dépasse largement le cadre de la France. Alors quelles sont les bonnes règles à appliquer ? Quelle est la bonne analyse de la situation ? Il existe un ensemble de facteurs.

En matière de prix de transfert, quelles sont les bonnes règles ? Comment attribuer, partager les profits des groupes multinationaux qui, par définition, sont internationaux et donc actifs dans de nombreux territoires en même temps ?

Il faut se garder des réponses hâtives ou simplistes. Ainsi pourrait-on être tenté d'appliquer une méthode proportionnelle. Certes, il faudrait une clé de répartition, mais on pourrait dire : avec x % de chiffre d'affaires réalisé en ventes dans tel pays, on répartira les profits à l'échelon du groupe dans les différents pays.

Ce n'est pas aussi simple qu'il y paraît, car cela pénaliserait les plus petits pays, notamment les pays en voie de développement. Ces derniers sont très tentés par cette solution toute simple, très souvent reprise par les ONG. En réalité, c'est une fausse bonne solution et même une mauvaise solution.

Les règles qui régissent actuellement les prix de transfert sont très compliquées. Alors pourquoi ne pas agir comme pour des transactions avec un tiers indépendant, avec qui je négocierais un prix de marché ? J'attribue des prix à mes transactions et chaque pays taxe ce qui lui revient. C'est oublier que, dans la plupart des groupes maintenant, il n'y a plus rien de comparables avec ce que serait un prix de marché.

Alors quelles sont les bonnes méthodes pour y parvenir ? L'un de mes chantiers prioritaires en tant que nouveau directeur est d'avancer très vite sur ce point, par consensus puisque c'est ainsi que travaille l'OCDE.

Mais, au-delà de l'OCDE, qu'en pensent l'Inde, le Brésil, la Chine, l'Indonésie et les grandes économies, ainsi que les pays en voie de développement dont il faut aussi préserver les intérêts ?

Après les prix de transfert, il y a la coopération. Dans ce domaine, des progrès énormes ont été accomplis.

J'en arrive aux schémas fiscaux agressifs. Qu'est-ce qui est accepté ? Qu'est-ce qui ne l'est pas ? Comment assurer une meilleure « conformité » ? Le terme français est moins bon que le terme anglais de *compliance*. Comment s'assurer que les entreprises déclarent correctement ce qu'elles doivent et là où il faut qu'elles le fassent ?

Tous ces facteurs sont complexes et doivent être traités de façon urgente. Faute d'y parvenir d'une façon multilatérale coordonnée, les États réagiront de façon unilatérale et prévoient des régimes anti-abus ou de type article 209 B du code général des impôts français ! Si ces régimes sont mal coordonnés, on aboutira à un système qui, du point de vue économique, ne sera pas optimal. On aura un recul d'investissements qui auraient pu se faire sans aubaine fiscale. Par conséquent, il faut vraiment agir de façon multilatérale, et tel est le travail de l'OCDE.

S'agissant de la transparence pays par pays, il est important que le groupe de travail associe des personnes en charge du développement et des fiscalistes de pays en voie de développement et de pays développés.

Comment améliorer la transparence des entreprises multinationales ? Là encore, la tentation est grande – c'est d'ailleurs une proposition qui est faite - de tenir des comptes pays par pays, afin de voir ce que paient les entreprises dans chacun d'eux. Voilà deux ou trois ans, lors d'un colloque avec M. Lebègue, j'ai même déclaré publiquement que j'étais plutôt favorable à cette approche.

Mme Nicole Bricq. - Vous avez changé d'avis ?

M. Pascal Saint-Amans. - Je suis devenu plus sceptique après avoir regardé les choses dans le détail.

A mon avis, quand on a une approche du problème par le développement et si l'on prend en compte l'intérêt des pays en voie de développement, on se rend compte que les impôts collectés doivent rester sur le territoire de chacun d'eux et ne pas partir dans des paradis fiscaux.

La solution du *country-by-country reporting*, c'est-à-dire la déclaration pays par pays, est-elle la bonne ? Je ne le crois pas, car elle est très difficile à mettre en œuvre. Et, même si on le faisait, elle n'apporterait pas grand-chose d'intéressant.

En effet, la plupart du temps, l'évasion fiscale, les économies d'impôt se négocient, par exemple, par le groupe avec la direction du Trésor dans le meilleur des cas ; je ne parle pas des cas de corruption. Parfois, au niveau de la direction du Trésor, l'incitation fiscale peut même avoir été recommandée par des organisations internationales. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Par conséquent, cette solution n'apporterait rien pour le régime fiscal de l'entreprise.

Prenons le cas quelque peu caricatural, car je ne suis pas sûr qu'il soit si fréquent que cela, des industries extractives qui localisent tous leurs profits dans des paradis fiscaux. Là encore, la solution du *country-by-country reporting*, la déclaration pays par pays, n'apportera rien.

Mieux vaut développer les capacités des pays en voie de développement. Sur ce point, nous sommes très actifs et un groupe de travail

réfléchit à des solutions. Je n'en ai pas fait mention, car vous étiez plutôt axés sur la transparence.

J'ai participé au Conseil du Forum sur l'administration fiscale africaine, ATAF, qui s'est tenu à Cape Town, en Afrique du Sud, du 4 au 6 mars 2012. Ce Conseil est très sceptique sur la solution du *country-by-country reporting*. Il veut plutôt une aide pour concrètement asseoir les impôts et mettre fin à toutes les incitations fiscales qui vident complètement les bases taxables de ces pays.

Le directeur général des impôts sénégalais, venu à l'OCDE voilà quelques semaines, parlait de cinq points du PIB sénégalais partis en incitations fiscales à l'investissement, ce qui représente des milliards d'euros.

En effet, ces incitations se sont traduites, pour les groupes, par des taux effectifs d'imposition plus bas qui, certes, n'avaient rien d'illégal, mais les investissements n'ont pas été plus importants pour autant. En revanche, le pays a massivement perdu de l'argent dans un environnement opaque, où l'on ne sait plus qui bénéficie de quoi !

Voilà trois semaines, j'ai rencontré en Tunisie cinq ministres du gouvernement qui préparent la Constitution. Par pitié, nous ont-ils dit, faites-nous un rapport sur les incitations fiscales à l'investissement ! Il y en a partout et on ne collecte plus d'impôt sur les sociétés.

Voilà pourquoi l'OCDE recommande aujourd'hui de mettre fin au système d'incitation fiscale à l'investissement et - cela ne vous étonnera pas de la part des fiscalistes bornés que nous sommes ! - d'avoir une base large et des taux faibles. Telle est l'approche brutale des fiscalistes.

Nous l'avons dit aux Tunisiens : mieux vaut mettre fin à toutes les niches fiscales existantes. Si vous voulez avoir une meilleure incitation, baissez un peu votre taux d'impôt sur les sociétés pour le ramener de 30 % à 25 %.

Pour résoudre les problèmes qui se posent, il existe donc des réponses très concrètes et moins théoriques que la solution du *country-by-country reporting*, très séduisante en termes d'affichage. Mais, lorsque vous entrez dans le détail - le type de comptabilité, consolidée ou non, la constitution de fictions, car c'est bien de cela qu'il s'agit, je ne suis pas sûr qu'elle permette d'identifier la racine du mal.

Comme nous avons peu de temps, nous devons agir vite. L'important est donc de traiter la racine du mal : les problèmes de capacité des administrations fiscales, les problèmes de transparence des systèmes fiscaux, qui sont liés aux incitations fiscales à l'investissement, et les problèmes d'applicabilité des prix de transfert. Il faut aussi simplifier les règles ; c'est un gros chantier.

La semaine prochaine se tiendra un Forum mondial sur les prix de transferts. Les pays en voie de développement sont invités à venir nous

exposer les problèmes qu'ils rencontrent dans l'application de principes qui sont parfois trop compliqués pour les pays développés eux-mêmes ! Comment simplifier pour sortir des obligations comptables trop lourdes pour les transactions fiscales sans risque et mettre tout l'accent sur les transactions fiscales à risque ?

Enfin, nous avons un certain nombre de projets d'assistance technique dont je ne peux pas encore vous parler car ils ne sont pas validés. Mais il s'agirait de soutenir les administrations fiscales de ces pays, lorsqu'elles effectuent des contrôles d'entreprises multinationales, par l'envoi de personnes qu'on leur enverrait et qui seraient rémunérées pour ces petites missions. C'est plus dans cette direction-là qu'il faut aller.

A l'OCDE, nous avons, comme tout le monde, des ressources limitées et nous sommes très soucieux de dépenser l'argent du contribuable de la façon la plus efficace possible et non en multipliant les initiatives. Aussi, plutôt que d'ouvrir un nouveau chantier dont je ne suis pas sûr qu'il aboutisse à une solution efficace - c'est pourquoi j'ai un peu changé d'avis, madame Bricq ! -, l'accent doit être mis sur les prix de transfert et leur simplification, le durcissement de certains de leurs aspects et la prise en compte des besoins des pays en voie de développement. Voilà mon point de vue personnel à ce stade.

Oui, monsieur le rapporteur, nous travaillons sur les trusts, qui sont totalement couverts par le standard d'échange de renseignements. On dit souvent que c'est la fin du secret bancaire, mais c'est aussi la fin du secret fiduciaire.

Un *trustee*, un gestionnaire de trusts, doit avoir l'information disponible et pouvoir la communiquer à l'administration fiscale du pays qui en fait la demande, lequel doit la communiquer à ses partenaires. Nous y travaillons.

Nous constatons sans surprise que le domaine des trusts est compliqué. En tant que « civilistes », c'est-à-dire provenant d'un pays de droit civil et non de *common law*, nous avons toujours – je parle en mon nom – des difficultés à comprendre les trusts. En revanche, un farouche partisan de la lutte contre les paradis fiscaux, s'il est britannique ou s'il vient d'un autre pays de *common law*, vous répondra que le trust n'est pas un problème. C'est aussi normal pour lui que l'usufruit pour nous. En effet, il ne nous viendrait pas à l'idée de dire que les usufruits sont contraires à la transparence fiscale, alors que, pour le Britannique, l'usufruit n'est pas bien !

Néanmoins, je dois le reconnaître, de vraies questions se posent au regard des trusts, car ils sont régis seulement par la *common law* ; c'est la façon dont le droit est établi. Nous avons de vraies difficultés à identifier certains bénéficiaires, parce qu'ils peuvent être des personnes à naître ou des catégories de personnes n'existant pas encore. Il s'agit donc d'un domaine spécifique.

C'est la raison pour laquelle nous avons, dans le cadre du Forum mondial, lancé une étude supplémentaire sur le niveau des trusts, afin d'augmenter un peu l'exigence en termes de transparence, au moins faire en sorte que les trusts n'échappent pas à la revue détaillée qui est en cours.

Pour certains pays, il était parfois un peu facile de s'abriter derrière la *common law* ! Mais, dans un pays qui n'est pas régi par la *common law*, on a du mal à suivre ! Par conséquent, il convient d'être un peu plus précis maintenant et nous voulons des cas concrets. Dans le cadre de la phase 2 du Forum, il sera très important de vérifier si des informations demandées sur des trusts ont pu être communiquées ou non.

Si d'aucuns avaient en tête l'idée d'un registre des *trusts* – idée assez souvent partagée, mais pas par tout le monde ; il y a donc un problème de consensus sur ce point –, il faut qu'ils sachent que les pays de *common law*, où sont les trusts, n'y sont absolument pas favorables, et il ne s'agit pas seulement de ceux qui ont eu un business de place *offshore* comme les États-Unis ou le Royaume-Uni.

Parmi les millions de trusts qui existent au Royaume-Uni, beaucoup servent à la transmission des fortunes entre parents et enfants, et à payer les impôts sur la succession, ainsi qu'à la gestion patrimoniale, hors toute considération de fraude.

Un registre des trusts aurait des coûts considérés comme intolérables. Mais, une fois de plus, je ne porte aucun jugement politique sur ce point ; il s'agit d'un simple constat.

Vous m'avez demandé si la liste française était compatible avec les travaux du Forum ; la réponse est oui. Cette liste se cale sur les travaux du Forum mondial, avec toutefois un petit temps de retard, car des décrets doivent sortir pour prendre en compte le fait que des juridictions passent d'une catégorie à une autre.

La liste française n'est pas isolée. En tant que Gouvernement, peut-être l'est-elle, mais, en tant que politique, vous retrouvez la même chose à la Banque mondiale. Sa politique intéressante, à laquelle nous avons contribué, consiste à cesser d'investir dans un pays si celui-ci n'est pas correct au regard du Forum mondial, c'est-à-dire s'il ne passe pas en phase 2. Le système a été conçu pour répondre aux faiblesses de la liste du 2 avril 2009. Sa force a été de faire craquer la Suisse !

Mme Nicole Bricq. - Ce sont surtout les Américains qui l'ont fait craquer.

M. Pascal Saint-Amans. - J'ai fait cette liste, donc je l'assume pleinement. L'idée était que la Suisse ne changerait pas sans pression très forte du G20. Le *naming and shaming*, le fait de désigner et blâmer, a un véritable impact. Voyez l'affaire UBS ! Les États-Unis ont été déterminants dans le changement. Ce fut la goutte d'eau ! Néanmoins, les Suisses n'auraient changé pour personne d'autre que les États-Unis ; c'est souvent le cas. Les États-Unis

obtiennent unilatéralement beaucoup de choses que les autres n'obtiennent pas.

Il fallait un changement pour la Suisse, pour Singapour, pour Hong Kong, pour le Luxembourg, pour les places financières majeures. On a donc nommé ceux qui refusaient de prendre l'engagement de changer. On avait fait la même chose en 2000, mais, alors que tout le monde avait pris un tel engagement, personne n'avait rien fait. On a donc pensé qu'il fallait commencer à négocier des accords, qui sont le b.a.-ba. En effet, on ne peut pas coopérer sans au moins quelques accords.

Mais, aussitôt dressée, la liste était déjà dépassée ; il est vrai, c'était le but ! En effet, si une liste n'a pas un temps de vie très faible, c'est qu'elle n'atteint pas son objectif. On peut se faire plaisir en listant des gens qui sont très mauvais, mais cela ne les fait pas changer si la liste ne se vide pas. Il faut donc toujours la calibrer pour qu'elle ait un impact, au risque d'éprouver ensuite de la frustration en se disant qu'on aurait dû aller plus loin !

Pour aller plus loin, le Forum mondial demande aux pays d'avoir le cadre légal et réglementaire en place. Faute de loi sur la transparence, ce qui est un très mauvais point, ils ne passent pas en phase 2 ; c'est une petite sanction implicite.

Mais le vrai test est en fin de phase 2. Chaque pays se voit attribuer une notation globale pour son comportement. Est-il bon, assez bon, pas très bon ou carrément mauvais ? On en revient à une liste fondée, cette fois, sur l'application pratique du standard.

La liste française se cale sur ce schéma. C'est également le cas de la politique de la Banque mondiale, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et de bon nombre d'institutions publiques d'investissement.

De nombreux pays nous appellent pour savoir si, en agissant de telle ou telle façon, ils se caleront bien sur nos travaux. Cela a donc un impact.

Aujourd'hui, le Panama se voit menacé par la Banque mondiale de démantèlement de tous les véhicules de financement des projets de la Banque mondiale en Amérique latine. C'est très important. Le Panama est utilisé non pour des raisons fiscales, mais parce qu'il a des instruments juridiques intéressants et que c'est un pays plutôt stable. Mais la Banque mondiale ne restera pas dans ce pays s'il ne change pas. Il est, en effet, considéré comme ayant un faible niveau de conformité par rapport à nos standards.

Existe-t-il une typologie de schémas fiscaux agressifs ? Oui, et c'est d'ailleurs pour cela que nous faisons des rapports transversaux. Nous n'avons pas donné une grande publicité à nos travaux dans ce domaine, mais c'est à dessein que nous organisons le manque de transparence sur ce sujet. En effet, nous n'avons pas envie d'être interrogés par des acteurs privés. Nous voulons seulement partager ces schémas avec les inspecteurs des impôts chargés des redressements ou des contrôles fiscaux dans les pays.

Nous aimons en tirer parfois des leçons générales de politique fiscale. C'est le cas du rapport sorti la semaine dernière. Je vous encourage non pas à le lire, car il est très technique et destiné en fait aux techniciens de la fiscalité, mais au moins à prendre connaissance d'un rapide résumé. En effet, au-delà des spécialistes, il s'adresse aussi aux politiques, en ce sens qu'il explore différentes solutions pour traiter des questions d'arbitrage entre des qualifications différentes à l'origine de l'évaporation de milliards d'euros d'impôts ! Ce n'est la faute de personne. Ce n'est pas non plus parce que les entreprises sont trop agressives.

En fait, dans les cas d'arbitrage pur, les entreprises profitent de l'existence de deux qualifications différentes. Aucun État n'en souffre en particulier, mais, *in fine*, on comprend bien qu'il s'agit d'une solution ni souhaitable ni souhaitée. Quelle est la solution ? C'est aux États de prendre les choses en main.

Je citerai aussi le cas d'une banque, d'un opérateur ou encore d'un cabinet d'avocats qui développe un produit dont l'objet est précisément de ramasser, illégalement ou légalement, un avantage fiscal. Mais ces agissements sont plus du ressort des administrations fiscales.

Voilà ce que nous faisons. Le rapport sur les dispositifs hybrides est assez intéressant en termes de politique fiscale.

Le mois dernier, en Italie, grâce aux schémas fiscaux qui sont sur notre site, la *Guardia di Finanza* a collecté plus d'un milliard d'euros d'impôt sur deux sociétés. Voilà du concret !

M. Philippe Dominati, président. – Peut-être pourriez-vous nous dire un mot sur les filiales des banques ?

M. Pascal Saint-Amans. – Pardonnez-moi, j'avais oublié cette question.

Nous n'examinons aucune filiale de banques françaises dans aucun pays. Ce n'est pas la tâche de l'OCDE. Selon nous, c'est plutôt aux pays membres d'accomplir ce travail.

Au-delà se pose toujours la question d'une définition du paradis fiscal sur laquelle il faudrait commencer par s'entendre.

Nous travaillons, nous, sur les juridictions non coopératives, puisque nous sommes sur le volet « transparence ». La définition du paradis fiscal reposant sur les quatre critères retenus par l'OCDE en 1998 est un peu perdue de vue ; en tout cas, elle n'est plus dans l'actualité.

Par conséquent, tout dépend vraiment de votre propre définition du paradis fiscal. La communauté internationale ne s'est accordée sur aucune véritable définition.

Mme Nathalie Goulet. - Nous ne sommes pas tous des grands spécialistes. Aussi pourriez-vous nous dire ce qu'est le 209 B ? Je suis sûre que nous sommes un certain nombre à ne pas le savoir.

Au cours de précédentes auditions s'est déjà posé ce problème d'absence de définition. C'est le cas, dites-vous, du paradis fiscal. Il en est de même de l'optimisation par rapport à la fraude. L'OCDE a-t-elle développé une définition ou pourrait-elle le faire ?

Je vous pose la même question sur la politique des pays voisins étrangers et de l'ensemble des pays qui collaborent et participent à l'OCDE à l'égard des entreprises publiques. Des entreprises à capital public reçoivent des subventions d'État et utilisent soit des paradis fiscaux, soit des filiales à l'étranger.

Dans le cadre de vos travaux, avez-vous des études comparatives ou au moins des points de comparaison sur ce sujet ou s'agit-il d'une procédure purement française ? J'en doute, mais il serait malgré tout intéressant de le savoir. Dans ce cas-là, l'État est quand même quelque peu schizophrène, car il finance et permet, en même temps, des optimisations, voire des fraudes !

M. Pascal Saint-Amans. - Le 209 B est l'article du code général des impôts relatif à la taxation au titre de l'impôt français sur les sociétés de bénéficiaires de sociétés françaises réalisés dans des juridictions à fiscalité privilégiée, telles qu'elles sont définies à l'article 238A.

Cet article est assez connu des inspecteurs des impôts, car il est utilisé pour lutter contre les paradis fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. - C'est l'arme !

M. Pascal Saint-Amans. - Effectivement, c'est l'arme de lutte contre la délocalisation de profits dans des juridictions à fiscalité privilégiée. Ces dernières sont définies. En France, c'est peut-être là que se trouve la définition du paradis fiscal.

En fait, cette notion de paradis fiscal est un vrai fourre-tout. Interrogez mille personnes et vous aurez mille définitions, du pays de montagnes et lacs à l'île ensoleillée avec de jolies plages. Chacun a sa définition du paradis fiscal.

Je peux vous rapporter une discussion assez cocasse qui a eu lieu au bureau du Comité des affaires fiscales. La déléguée américaine a dit aux Danois, qui ont un régime de taxation très solide, qu'ils étaient un paradis fiscal pour eux. On arrive à tout !

Mme Nathalie Goulet. - L'herbe est toujours plus verte chez les autres !

M. Pascal Saint-Amans. - Absolument ! Chaque pays peut être le paradis fiscal d'un autre. Cela dépend vraiment de ce que vous mettez derrière cette notion. Il n'existe pas de définition internationalement admise en dehors de celle de l'OCDE de 1998. Elle repose sur quatre critères.

Premier critère : pas de fiscalité ou une fiscalité nominale. Au départ, on avait dit seulement : « pas de fiscalité ». Ce à quoi je ne sais plus quelle île des Caraïbes avait répondu : « Une fiscalité de 1 % sur un bénéfice imposable

qui lui-même serait de 1 % du bénéfice total, est-ce une fiscalité ? » D'où la formule complétée.

Deuxième critère : pas de transparence, c'est-à-dire que l'on ne sait pas qui intervient dans le pays, ni s'il existe des comptes. Avec les travaux du Forum mondial, cette absence de transparence appartient au passé. Il reste des juridictions encore opaques et d'autres transparentes sur le papier mais sans doute pas tout à fait convaincantes dans leurs pratiques. Mais, si vous me permettez l'expression, on est sur une queue de comète !

Troisième critère : pas d'échanges de renseignements. Là encore, on est plutôt sur la fin, puisque huit cents accords d'échange de renseignements ont déjà été conclus et ce n'est pas fini, car personne ne s'y oppose plus.

Quatrième critère : pas d'activité économique réelle. C'est là que les choses deviennent difficiles. Dans le domaine financier, qu'est-ce qu'une activité économique réelle ? Vous pouvez avoir un trader qui remue des centaines de milliards et le localiser aux îles Caïman ; est-ce une activité économique réelle ou non ? Quelle est la différence entre Singapour et les îles Caïman sur certains aspects ?

Mme Nathalie Goulet. – Les bananes de Jersey !

M. Pascal Saint-Amans. – Je ne suis pas encore allé à Jersey, mais quand on y va, on constate que 30 000 ou 40 000 personnes sont employées dans le secteur financier.

Ce critère relatif à l'activité économique réelle est donc plus faible.

Au niveau international, il n'existe pas de définition du paradis fiscal, en dehors de celle de l'OCDE de 1998, et je ne suis pas sûr que l'on soit en mesure, demain, d'en inventer une nouvelle, d'autant que, dans la communauté internationale, une définition doit faire l'objet d'un consensus entre tous les gouvernements.

Il semble plus intéressant de regarder ce que chaque pays considère comme lui étant dommageable.

Pour la France, est-ce un écart de fiscalité ? Le jugement peut être objectif et pas forcément politique, péjoratif ou négatif, comme celui qui consiste à accuser tel pays d'être un paradis fiscal, notion qui a une connotation négative.

Vous pouvez considérer qu'une fiscalité de cinq, dix ou vingt points inférieure à la vôtre – mais encore faut-il parler de fiscalité réelle, du taux effectif d'imposition – est une juridiction à fiscalité privilégiée.

Deux aspects sont alors à prendre en compte : la différence de taux et la transparence. A ce stade, les travaux qui ont été menés portent sur l'absence de transparence. Vous considérez donc comme paradis fiscal une juridiction non coopérative, c'est-à-dire qui refuse d'échanger des renseignements avec vous et qui, par ailleurs, offre zéro fiscalité.

Mais cela ne vous empêche pas d'appliquer l'article 209 B, même si l'on vous a donné des informations, dès lors qu'il existe un écart de fiscalité trop important. Voilà pourquoi c'est à chaque État de voir ce qu'il en est.

Cela m'amène à votre dernière question : qu'en est-il des politiques à l'égard des entreprises publiques vis-à-vis des paradis fiscaux ? Il n'existe pas de définition, hormis celle de l'OCDE qui est vieille et plus tellement opérationnelle. Par conséquent, s'engager sur ce point ne permettrait pas d'aller très loin. Néanmoins des questions nous sont parfois posées sur ce sujet.

Voilà peu, j'ai eu l'administration danoise au téléphone. Leur entreprise de coopération – c'est plutôt une agence – qui s'occupe des investissements dans les pays en voie de développement monte des schémas *via* l'île Maurice.

L'île Maurice a signé avec l'Inde un traité qui lui permet d'investir dans ce pays en ne payant pas d'impôt en Inde, en en payant très peu à l'île Maurice et aucun dans l'État de résidence. C'est légal puisque cela résulte d'un traité.

Les Indiens s'en plaignent systématiquement, mais ils n'ont jamais dénoncé le traité avec l'île Maurice. Il suffirait pourtant qu'ils le fassent pour que le schéma prenne fin. Mais c'est peut-être aussi un moyen qu'ont les Indiens de subventionner l'île Maurice, qui a un territoire assez largement peuplé de personnes d'origine indienne !

Le Danemark se dit attaqué, car l'investissement a lieu dans un pays qui est considéré comme étant un paradis fiscal et qui a fait l'objet d'un examen combiné (phase 1 et phase 2) par les pairs, examen qui n'était pas extraordinaire ! Voilà le type de problématiques qui se posent.

Vous trouverez aussi dans les journaux belges de ces derniers jours des remarques sur une entreprise similaire qui investit *via* des juridictions considérées comme étant des paradis fiscaux ou du moins associées à des paradis fiscaux dans l'esprit public.

Cette vision est assez répandue dans de nombreux pays, mais je ne peux pas vous donner un éclairage précis, car nous ne travaillons pas de façon systématique sur ce point.

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais vous poser rapidement trois questions.

Les conventions fiscales reposent sur une partie diplomatique. Cela s'est particulièrement vu en France à la fin de l'année dernière avec l'affaire du Panama, où la diplomatie l'a emporté sur le côté purement fiscal.

Je ne vais pas revenir en arrière, mais pouvez-vous nous rappeler le calendrier de la phase 2 ? A l'issue de cette phase, quand vous aurez abouti à une notation, et donc, d'une certaine manière, à un classement, y aura-t-il un débouché opérationnel au niveau multilatéral, et lequel ?

Il me paraît important de savoir ce que l'on fera après l'impulsion qui avait été donnée par le G20 de 2009. Que feront les États au niveau multilatéral ? Chacun fera-t-il sa petite cuisine en fonction de ses propres intérêts ?

La deuxième question concerne l'échange automatique. On a une difficulté au sein de l'Union européenne et même de la zone euro avec l'Autriche, le Luxembourg, compte tenu du secret bancaire. Je ne parle même pas de la Suisse.

Trente-huit pays de l'OCDE, avez-vous dit, pratiquent l'échange automatique. Nous entendons souvent, au cours de nos travaux que, finalement, un tel échange n'est pas la panacée et qu'un bon échange sur demande peut apporter plus de renseignements. Mais, quand on regarde le bilan de la France, ce n'est pas brillant : c'est long, c'est compliqué, ce n'est pas transparent. Le bilan est donc très faible.

J'aimerais savoir si, avec les trente-huit pays de l'OCDE qui pratiquent l'échange automatique, un bilan consolidé pourra être consultable en termes de produits, d'assiette, etc. Ce serait intéressant de démontrer que l'échange automatique est tout de même le b.a.-ba, même si l'on n'y parvient pas avec tous les pays au sein de l'Union européenne.

Le troisième sujet, que vous n'avez pas du tout abordé, concerne les espérances que nous avons eues avec la législation américaine dite FATCA – *Foreign Account Tax Compliance Act* - pour faire bouger les lignes.

Évidemment, quand vous recevez les banquiers suisses, ils vous disent tout le mal qu'ils en pensent. Mais, avec tout ce qu'ont fait les États-Unis, notamment vis-à-vis de la Suisse, j'observe qu'au moins dans ce pays il y a eu des résultats et que le débat est ouvert. On ose maintenant parler du secret bancaire ; c'est même devenu un sujet politique.

La semaine dernière, j'étais en Autriche, où le secret bancaire est vraiment identitaire et quasiment constitutionnel. Mais ce n'est pas avec l'Autriche que nous avons le plus de problèmes.

Je voudrais connaître la perception qu'ont l'OCDE et le Forum mondial de la législation américaine. Peut-elle vraiment faire bouger les choses ?

M. Pascal Saint-Amans. – L'Autriche est effectivement très contente que l'on parle d'abord du secret bancaire de la Suisse. Cela leur permet de s'abriter ! Ils avaient un secret bancaire très strict, mais ils l'ont levé, eux aussi.

Le standard est aujourd'hui l'échange de renseignements à la demande quand l'information est vraisemblablement pertinente pour l'administration des impôts de l'État requérant. Je suis le premier à le dire, c'est un changement fondamental, une vraie révolution par rapport à ce qui se

passait avant 2009, car le secret bancaire strict ne pouvait jamais être levé, sauf en cas de crime.

Aujourd'hui, contrairement à hier, le contribuable qui se cache encourt désormais un risque et, même s'il n'est jamais trouvé, ce risque a désormais un coût.

Nous verrons ce que cela donnera par la suite. Pour l'instant, il est un peu tôt pour juger de l'efficacité de ces conventions ; elles sont entrées en vigueur voilà seulement trois ans. C'est quelque peu frustrant. Mais, vous le savez mieux que moi, la démocratie prend du temps. Le rôle des parlements est de délibérer avant d'adopter un texte. La ratification d'un accord prend du temps. C'est souvent le cas en France.

Mme Nicole Bricq. – Sauf pour le Panama !

M. Pascal Saint-Amans. – Sauf pour certains... Il faut les utiliser comme de bons exemples pour la suite !

Vous avez un temps de délibération plus long que celui de Jersey, des îles Caïman, qui ratifient leurs accords en quinze jours. Ensuite, ils ont beau jeu de nous dire qu'ils sont prêts depuis un an alors que les Italiens n'ont toujours rien ratifié !

Si l'échange de renseignements à la demande a entraîné une différence énorme, il est vrai que l'échange automatique va plus loin et qu'il est plus efficace et plus dissuasif. Il constitue une étape supplémentaire très importante.

Notre étude porte sur trente-huit pays ; elle va donc au-delà de l'OCDE, qui n'en compte que trente-quatre. De très importantes masses de données sont échangées avec un succès relatif. Pour certains, cela fonctionne très bien, mais, pour d'autres, c'est plus difficile en raison des questions de détail plus compliquées à traiter : puis-je utiliser l'information qui m'est envoyée ? Ai-je besoin de la traduire en langage informatique ? Nous travaillons activement sur l'échange automatique, qui est une priorité dans les travaux que nous conduisons.

Existe-t-il un bilan consolidé public ? Non. Y aura-t-il prochainement un rapport public sur l'échange automatique de renseignements ? Oui. Cela me permet de rebondir sur FATCA.

Que constate-t-on dans le paysage aujourd'hui ? L'échange de renseignements à la demande est acté, le principe d'une coopération fiscale internationale est admis par tous les pays, à l'exception d'un seul qui refuse : le Liban.

Ce pays a un secret bancaire strict ; nous l'avons identifié. Il a été dénoncé par ses petits camarades, qui nous demandent de regarder ce que fait le Liban. Nous avons demandé à ce pays s'il voulait s'engager à appliquer le standard. Le ministre des finances a répondu que c'était compliqué, car tous les partis devaient être d'accord ; or ils ne le sont pas.

Cent sept autres pays disent qu'il faut le faire. Je me sens presque gêné quand je parle de ces questions avec le Liban, car ils ont, nous le savons tous, d'autres questions à traiter. Bref, c'est le seul pays aujourd'hui qui est un peu bloqué sur ce sujet.

L'étape suivante, c'est FATCA. Pour ceux d'entre vous qui ne la connaîtraient pas, c'est une législation unilatérale. Les États-Unis ont avec toutes les banques du monde un dispositif dit du *Qualified Intermediary*, c'est-à-dire d'intermédiaire qualifié.

Après les affaires Liechtenstein et UBS, les États-Unis ont compris qu'il y avait une fraude massive et qu'ils ne pouvaient faire confiance. Les intermédiaires financiers à qui des avantages fiscaux prévus par les traités avaient été accordés ont menti en assurant que cela ne profiterait pas à des citoyens américains taxables aux États-Unis. En fait, par le biais d'*Anstalt*, au Liechtenstein, ou de trusts, ils ont ouvert des comptes bancaires en Suisse.

Cette fraude massive étant inacceptable, les États-Unis ont mis en place un nouveau système de *reporting*, FATCA : toutes les informations détenues sur des citoyens américains doivent être données à l'IRS, le service des impôts américain, faute de quoi, si l'une des institutions financières refuse de coopérer, ce sont toutes les institutions financières de la chaîne qui seront pénalisées par des retenues à la source massives, 30 %, sur tous les intérêts de source américaine. C'est, en quelque sorte, une véritable bombe nucléaire fiscale envoyée sur la communauté financière mondiale.

Aujourd'hui, un certain nombre de pays comme la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et, si l'on va plus loin, l'Inde, le Brésil et la Chine se demandent pourquoi leurs institutions financières seraient obligées de subir des contraintes très lourdes de *reporting* et s'il ne pourrait pas y avoir une version *light* de FATCA.

Moyennant quoi l'échange automatique de renseignements serait organisé sur tous les revenus concernés et les États-Unis auraient ce qu'ils veulent : ils seraient sécurisés et nous protégerions notre secteur financier d'obligations de *reporting* excessives.

Par une déclaration conjointe, qui est publique, le groupe des cinq pays cités a accepté, sous réserve de réciprocité – alors que les États-Unis ne pratiquent l'échange de renseignements automatiques qu'avec le Canada –, de transmettre des informations. Ainsi, le groupe bénéficiera d'un régime quelque peu allégé de FATCA.

La carotte ou le bâton ! Je constate une poussée très forte vers l'échange automatique de renseignements, sous la pression du G20, qui en fait la demande dans son dernier communiqué, et de FATCA, qui est une machine à faire avancer l'échange automatique de renseignements dans de nombreux pays.

La Suisse n'en fait pas partie. Mais, pour un certain nombre de juridictions *offshore* – je ne les nommerai pas – examinées voilà peu par les

pairs au Brésil, l'échange de renseignements à la demande, c'était déjà hier. Maintenant, elles veulent entrer dans le nouveau jeu de l'échange automatique de renseignements.

Sans doute pourrons-nous encore progresser dans cette voie, non pas par l'établissement d'un nouveau standard sur lequel nous n'obtiendrons pas de consensus, mais par élargissement du groupe des pays pensant la même chose. C'est ainsi que cet échange automatique pourra devenir une pratique nouvelle.

Enfin, concernant le calendrier, je dirai que la phase 2 débutera à compter du second semestre. On devait commencer par la Suisse, mais l'examen est retardé, car ce pays ne passe pas en phase 2 ; sa législation n'est pas assez bonne.

Quels sont, *in fine*, les débouchés ? Je n'en sais rien. Ce sera au G20 d'en décider. L'OCDE est là non pour prendre des mesures de rétorsion, mais pour fournir des instruments permettant aux pays de prendre des décisions en étant informés.

Nous verrons quelle sera la dynamique. Si, à la fin, des pays ne sont pas en conformité, nous nous attendons très clairement à un exercice de *naming and shaming*, qui ira de soi. C'est un peu le but du jeu. Les pays qui souhaitent en tirer les conséquences le feront de façon coordonnée dans le cadre du G20 ou d'autres groupes de façon unilatérale.

Mme Nicole Bricq. – Quand finissez-vous vos travaux ?

M. Pascal Saint-Amans. – Pour les juridictions *offshore*, celles qui peuvent soulever des problèmes, ils s'achèveront à la fin de 2014. On aura fini l'examen par les pairs, qui prend six mois en phase 2.

M. Philippe Dominati, président. – M. d'Aubert, que nous allons recevoir dans quelques instants, nous donnera un planning très précis sur la fin de cette phase.

M. Francis Delattre. – La semaine dernière, j'avais posé une question à la direction de la législation fiscale sur le système américain. En fait, on me dit qu'il est décalé, car, culturellement, notre système repose sur les conventions bilatérales.

Selon vous, le système américain est beaucoup plus efficace et finit toujours par s'imposer. Ne devrions-nous pas commencer à réfléchir dans ce sens pour notre législation ?

Dès lors que les échanges se font pratiquement de façon automatique et correctement, vous connaissez les ressources et le capital de chaque concitoyen dans le monde là où il est installé. Il nous faut maintenant un système assez cohérent, comme l'est le système américain.

Le citoyen américain sera imposé sur le résultat, après déduction de tout ce qu'il a déjà payé et doit payer dans chaque pays d'accueil.

Nous voyons bien les limites de nos conventions multilatérales : chacun essaie d'en tirer les meilleurs avantages.

Les États-Unis ont réussi, dites-vous, à contraindre la Suisse, qui est passée du gris au rose. Mais les Allemands ont conclu avec ce pays un accord qui permet de ne pas rompre avec l'anonymat en échange de partage sur les intérêts allemands.

Tout un chacun essaie de trouver ce qui l'arrange ! Par conséquent, l'OCDE devrait travailler sur la formule la plus efficace.

En France, nous avons des paradis fiscaux tout autour de nous. Cela commence à dix kilomètres de la frontière avec la Belgique.

Aujourd'hui, il s'agit plus d'un problème de politique fiscale que d'un problème de fraude. Il faut donc choisir le dispositif le plus avantageux pour mettre un terme, avec une législation adaptée, à ces situations qui sont parfaitement choquantes.

M. Philippe Dominati, président. – Il s'agissait plus d'un apport de notre collègue à la commission d'enquête !

M. Francis Delattre. – J'ai lu dans les journaux ce matin que c'était d'actualité !

M. Pascal Saint-Amans. – Le projet TRACE – *Treaty Relief and Compliance Enhancement* - permettrait de multilatéraliser FATCA. Il repose sur une base volontaire.

Les États-Unis ont un pouvoir d'action que les pays européens, pris individuellement, n'ont pas. Ils peuvent imposer 30 % de retenue à la source sur tous les revenus et exclure du marché des institutions financières. Si la France essaie de le faire, ces dernières ne prendront plus de titres français dont elles peuvent se passer, ce qui n'est pas le cas des titres américains.

Les États-Unis ont donc un pouvoir de négociation que la France, toute seule, n'a pas. C'est une réalité économique qu'il faut prendre en compte.

Enfin, l'accord entre la Suisse et l'Allemagne n'est absolument pas de même nature que ce qu'il y a entre les États-Unis et la Suisse.

M. Francis Delattre. – Ils ont tout de même un accord !

M. Pascal Saint-Amans. – Les Allemands ont validé non pas le secret bancaire, mais l'anonymat. Les Suisses étaient très demandeurs. Il n'y a eu aucune pression de l'Allemagne pour obtenir cela, bien au contraire ; c'est l'inverse qui s'est produit. Ces accords menacent plus le passage à l'échange automatique qu'autre chose. Je veux juste que vous ayez en tête que nous sommes en présence de démarches assez radicalement différentes.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier pour toutes les précisions que vous nous avez données, monsieur le directeur. Vous avez pu constater l'intérêt que portent les membres de la commission d'enquête à ces sujets.

Audition de M. François d'Aubert, délégué général à la lutte contre les territoires et juridictions non coopératifs et président du groupe chargé de la revue par les pairs au sein du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales
(13 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. François d'Aubert, ancien ministre et conseiller-maître à la Cour des comptes, en sa qualité de délégué général à la lutte contre les territoires et juridictions non coopératifs et de président du groupe chargé de la revue par les pairs au sein du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales.

Je vous rappelle, monsieur d'Aubert, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment, et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « je le jure. »

(M. François d'Aubert prête serment.)

Je vous remercie.

Mes chers collègues, je vous propose de débiter l'audition par l'exposé liminaire de M. François d'Aubert, puis de la poursuivre par les questions du rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de notre commission d'enquête.

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert, délégué général à la lutte contre les territoires et juridictions non coopératifs. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous faire part de mon grand plaisir de venir parler au Sénat de la lutte contre l'évasion fiscale, un sujet qui m'est très cher depuis fort longtemps.

J'aborderai le sujet de l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et de ses incidences fiscales, qui fait l'objet de votre commission d'enquête, sous l'angle de la lutte contre l'évasion fiscale, car je ne doute pas une seconde que ce soit aussi celui que vous avez choisi !

L'évasion fiscale est une plaie mondiale, qui touche plus de pays que l'on ne pourrait l'imaginer. Si l'on fait un bref tour d'horizon, la France n'est pas le seul pays européen concerné par ce problème. L'Allemagne est aussi fortement touchée : il suffit, pour s'en convaincre, de considérer le nombre de dépôts allemands et d'actifs sous gestion allemande non déclarés au Luxembourg. La Grande-Bretagne est également affectée. Quant aux États-Unis, ils sont, eux aussi, très durement frappés, en particulier dans le secteur des entreprises.

Quelles sont les causes de cette évasion fiscale ? Pourquoi ce phénomène s'est-il autant développé depuis une vingtaine d'années, sous la forme de paliers ou de vagues qui ont, chaque fois, bouleversé le paysage financier ?

Il faut, tout d'abord, considérer le problème de la fuite des capitaux, dont les origines sont très diverses. Au niveau mondial, les années quatre-vingt-dix ont été marquées par des flux financiers à hauteur de 200 milliards ou 300 milliards d'euros, pas tous illicites, mais aux « réputations » assez variées, en provenance de l'ex Union soviétique. Ces flux ont contribué au développement de centres financiers, comme Chypre, la Lettonie et Singapour, et ont également pénétré, entre autres, la Suisse.

Nous pouvons actuellement observer une vague, difficilement mesurable, en provenance de Chine, qui irrigue le monde entier, et dont les effets sont assez curieux. Ainsi les îles Vierges britanniques sont-elles devenues, non seulement le second investisseur mondial en Chine, mais également, en sens inverse, la deuxième juridiction dans laquelle investit la Chine au niveau mondial. Cela se traduit non pas, bien évidemment, par la réalisation d'investissements chinois dans les îles Caraïbes – même si l'on en recense quelques-uns, notamment aux Bahamas ! –, mais par la mise en place d'une plate-forme, qui est le rôle essentiel de bon nombre de paradis fiscaux.

Par exemple, des sociétés chinoises implantées dans les îles Vierges britanniques utilisent ce circuit pour racheter des sociétés d'exploitation minière implantées en Afrique, ce qui leur permet, en particulier, de passer au travers de la taxation des plus-values lors des échanges d'actions.

Il s'agit donc d'un problème mondial, qui se traduit concrètement par des trous dans les budgets nationaux. Tout le monde parle aujourd'hui d'endettement et de déficit. Or, parmi les causes des déficits, figurent également les moindres rentrées fiscales, ainsi que les pertes de droits et d'impôts, qui sont difficiles à mesurer.

Je me garderai bien de vous donner des chiffres. J'aimerais d'ailleurs en disposer, mais ils sont très difficiles à obtenir. En France, la cellule de régularisation a plutôt bien fonctionné, puisqu'elle a permis de récupérer un peu plus de 1,2 milliard d'euros. Ce sont de bons résultats. On a également assisté à un retour de l'épargne, comme cela se passe fréquemment à la suite de telles opérations, tout au moins lorsqu'elles se déroulent dans les mêmes

conditions qu'en France, et non comme en Italie, où une amnistie a été prononcée et où l'on a observé des systèmes quelque peu bizarres : l'argent est effectivement revenu en Italie, mais les banques suisses, ou autres, dans lesquelles ces fonds étaient déposés se sont empressées d'ouvrir des filiales en Italie afin de récupérer l'agent et de le renvoyer, ensuite, dans sa « patrie » d'origine.

Il faut donc être vigilant, mais cela donne un indice des volumes, et surtout des stocks. En effet, les flux sont encore plus difficiles à mesurer que les stocks, sur lesquels il est possible de glaner, çà et là, quelques informations. Une société d'études genevoise a ainsi publié des chiffres concernant l'Union européenne, voilà deux ans, indiquant que, en Suisse, sur un peu plus de 800 milliards d'euros offshore, venant de pays de l'Union Européenne environ 85 % n'étaient pas déclarés, ces fonds provenant en priorité d'Allemagne, puis, à peu près à égalité, de France et d'Italie, et enfin du Royaume-Uni, d'Espagne, etc. Nous disposons aussi de quelques données chiffrées sur le Luxembourg, qui font apparaître la position déterminante de l'Allemagne.

S'agissant des stocks des entreprises, nous avons également quelques données, qui concernent notamment des sociétés américaines ; pour les entreprises françaises, la situation est plus compliquée et mériterait d'être approfondie. Avec la conjoncture, des éléments de gestion de trésorerie font apparaître, aujourd'hui, l'existence de nombreuses liquidités parquées dans des juridictions non coopératives ou coopératives qui sont des centres financiers internationaux, ou plus modestes. Il s'agit en réalité de bénéfices non rapatriés, ce qu'autorise la loi américaine.

Là réside toute l'ambiguïté de la situation : il existe en effet des dispositifs législatifs permettant de ne pas rapatrier les bénéfices.

Si l'on se penche sur les chiffres, on constate que ces bénéfices sont en fait réalisés à l'extérieur. S'agissant des États-Unis, le chiffre des capitaux stockés dans des paradis fiscaux avoisinait, voilà quelques mois, 1 500 milliards de dollar ; il a un peu baissé depuis. L'administration américaine n'y voyait rien d'illégal, mais cela posait tout de même un problème, de nombreuses entreprises jouant sur les marges pour favoriser l'optimisation.

De nombreuses administrations américaines se sont donc efforcées de faire revenir cet argent, alors même que les opérateurs, c'est-à-dire les entreprises, n'avaient pas envie de rapatrier leurs bénéfices aux États-Unis, découragées par l'existence d'un taux d'imposition sur les sociétés fixé à 35 %.

La lutte contre les paradis fiscaux, et particulièrement contre l'évasion fiscale, se joue sur plusieurs fronts.

Sur le front international, tout d'abord, où opère le Forum dont M. Saint-Amans, que vous venez d'auditionner et qui est grand expert, est la

cheville ouvrière. D'autres instances internationales agissent aussi sur ce front, notamment l'ONU, qui s'occupe un peu de ce problème.

Nous nous battons, dans un registre assez différent, sur le front de la lutte contre le blanchiment. C'est un véritable sujet ! Il existe actuellement une sorte de fonctionnement « en silo » entre la lutte contre le blanchiment, d'une part, et celle contre l'évasion et la fraude fiscales, d'autre part. Ainsi, les règles et les recommandations en matière fiscale du groupe d'action financière, le GAFI, ne sont pas exactement équivalentes aux termes de référence du groupe chargé de la revue par les pairs, même s'il existe des ressemblances.

Un autre aspect de l'évasion de capitaux et de la circulation de flux financiers plus ou moins illicites concerne l'argent de la drogue qui, une fois blanchi, peut aussi faire l'objet d'évasion et de fraude fiscale. Ce système peut très bien fonctionner dans certains cas.

Par ailleurs, l'évasion fiscale ne peut fonctionner qu'en raison de la présence de juridictions non coopératives, de paradis fiscaux. Du fait de ma pratique du sujet, je trouve d'ailleurs ce dernier terme relativement impropre. Certes, il se justifie par l'existence, dans ces États, de taux d'imposition extrêmement bas, voire nuls. Il n'en reste pas moins que ces territoires se caractérisent surtout par le secret et la non-transparence, utilisables en matière de blanchiment et de montages douteux. Ce phénomène est apparu, sur le terrain, durant la crise, qui a permis de révéler quelques catastrophes, et notamment les escroqueries commises par Bernard Madoff. Il faut ainsi savoir que les quatre cinquièmes des fonds ayant investi de l'argent dans le système Madoff étaient implantés dans des paradis fiscaux, tels que les Caraïbes, l'Autriche ou Dublin. Là encore, l'expression « paradis fiscaux » ne permet pas de caractériser ce phénomène de circulation de flux d'argent non fiscalisés.

Il existe également un aspect boursier. De nombreux délits d'initiés, de « coups boursiers », ont en effet pour origine des regroupements d'actions concertées de sociétés qui sont tout sauf transparentes. Dans certains cas très précis, l'action concertée a été menée à partir de trois ou quatre sociétés, chacune étant implantée dans un paradis fiscal, mais quelquefois situées à des dizaines de milliers de kilomètres l'une de l'autre.

Nous sommes donc confrontés à un problème général de régulation. Ces lieux privilégiés, qui constituent autant de points de chute ou de lieux de répartition favorisant l'évasion fiscale, sont aussi des territoires non, ou extrêmement peu, régulés. Ainsi, dans les îles Caïman, quelque 1 800 milliards de dollars sont stockés au titre des *hedge funds*. Après une légère diminution au moment de la crise, ce phénomène a repris, car la régulation des *hedge funds*, qui, par définition, est très faible, y compris aux États-Unis ou au Royaume-Uni, est quasiment nulle dans les îles Caïman, où le régulateur, de surcroît, est constitué de deux ou trois personnes seulement. De même, le Luxembourg dispose d'un régulateur « modèle réduit », qui a montré toute

son inefficacité à l'occasion de l'une des opérations Madoff, celle du fonds Luxalpha.

Pour lutter contre les paradis fiscaux, il faut d'abord essayer de mettre en place, dans tous ces territoires, des législations qui ne soient pas trop permissives, de faire remonter les taux d'imposition – ce qui est beaucoup plus difficile ! –, mais surtout d'assurer le maximum de transparence. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales, ainsi que le groupe chargé de la revue par les pairs, que je préside au nom de la France jusqu'au mois de novembre prochain, y travaillent.

Le groupe chargé de la revue par les pairs effectue, en effet, une double revue de ses 107 États membres, et tout d'abord, une revue du dispositif législatif et réglementaire, en se fondant sur dix éléments de base, qui constituent un peu notre Bible. Ces termes de référence portent, pour une partie, sur l'existence même d'informations concernant les entités présentes dans le pays. Il existe toute une jungle d'entités : des *trusts*, des sociétés, des « *limited liability companies* », à une ou plusieurs personnes, ou encore des fondations. Dans ce domaine, l'inventivité et la créativité sont assez extraordinaires, et très négatives.

Les États s'engagent donc à transmettre certaines informations. Il peut s'agir de micro États, ou d'États qui n'en sont pas vraiment : il existe en effet, dans le circuit général, des États dont la souveraineté est exclusivement fiscale, voire financière. Ainsi les Caraïbes sont-elles, pour moitié, des colonies britanniques, qui ont le statut de territoires d'outre-mer britanniques, qui ne ressemblent ni à nos anciennes colonies ni à nos départements et territoires d'outre-mer.

Ces territoires ont un statut particulier. Il s'agit de colonies dont le chef d'État est la reine d'Angleterre, qui sont dirigées par un gouverneur et qui disposent, dans le même temps, d'une complète autonomie fiscale. Ces États sont représentés au sein du Forum et parlent d'égal à égal au sein de ces instances. Ils représentent donc une véritable force politique, et ils ne se laissent pas faire !

Comme à la fin des années quatre-vingt-dix, époque du lancement du Forum mondial, nous nous attaquons de nouveau à ce sujet.

Au début des années 2000, en particulier sous la présidence du président Bush aux États-Unis, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ainsi que celle contre le blanchiment ont reculé au profit d'une lutte contre le terrorisme et son financement. Or il s'agit de problèmes bien différents. Les terroristes préfèrent en effet utiliser des fonds légaux, et leur but n'est pas de blanchir de l'argent.

Depuis le G20 de Londres du 2 avril 2009, le Forum « revit », en choisissant un registre très précis de lutte, fondé sur l'importance, au niveau des administrations fiscales des États, de l'échange de renseignements et d'informations au travers de conventions, dès lors qu'il existe une volonté

générale d'exercer un contrôle fiscal sur les flux financiers entre pays ou entre tiers, et, le cas échéant, un contrôle sur les stocks.

D'autres systèmes sont possibles.

Le dispositif européen n'est malheureusement que partiellement utilisé. Nous attendons la nouvelle directive Épargne prévoyant un système d'échange automatique d'informations de portée plus large, que certains appellent de leurs vœux.

Certains pays possédant une souveraineté un peu particulière, comme les îles Caïman, par exemple, ont ainsi passé des accords avec l'Union européenne pour opérer cet échange. Les personnes qui déposent des fonds dans ces territoires doivent savoir qu'ils sont soumis au dispositif suivant, plutôt positif : tous les ans, les autorités fiscales des îles Caïman envoient une liste de comptes de citoyens français, ainsi que les transactions financières y afférentes.

Tous les États n'ont malheureusement pas adhéré à la directive « Épargne ». C'est le cas, en particulier, des îles anglo-normandes.

D'autres actions permettent de lutter contre l'évasion fiscale, notamment celles relatives aux prix de transfert. Si le Forum ne traite pas de ce sujet, l'OCDE, ainsi que toutes les administrations fiscales, s'en préoccupent.

C'est sur les prix de transfert que nous pouvons récupérer le plus d'argent pour les collectivités publiques. Les sociétés multinationales ne sont pas les seules visées : de nombreuses entreprises mettent en place une stratégie de prix de transfert.

Il ne s'agit pas de dire que les prix de transfert sont un mal. Ce qui pose problème, c'est leur manipulation. Des bénéfices ou chiffres d'affaires atterrissent de façon quelque peu artificielle dans un pays donné, par exemple un paradis fiscal, sans qu'ils correspondent à une véritable activité entraînant une dépense. Les services fiscaux peuvent alors exercer leurs compétences et appliquer les règles qui leur sont propres.

Il est vrai que, s'agissant des prix de transfert, dans des secteurs aussi particuliers que les matières premières, le pétrole, ou la grande distribution, on assiste à des phénomènes assez curieux. Par exemple, un bien est acheté en Chine par une société immatriculée dans un paradis fiscal, à Dublin, à Luxembourg ou ailleurs, puis il est revendu à un distributeur français ; un bénéfice important est alors réalisé dans ce paradis fiscal, où le taux de l'impôt sur les sociétés est nul. Le même exercice est possible avec des plus-values sur des actions.

Certains pays se sont quelque peu spécialisés dans ce domaine. Il suffit de demander leur opinion aux autorités indiennes sur l'attitude de l'île Maurice et le *round-tripping* qui s'y pratique : de l'argent sort d'Inde, puis est stocké à l'île Maurice, et est ensuite réintroduit en Inde.

On peut aussi considérer la situation d'autres pays riches en matières premières. Voyez l'exemple de la Zambie : si une société implantée sur l'île Maurice achète du cuivre à une société productrice zambienne, l'ensemble du bénéfice, avant revente dans le monde entier, est stocké à l'île Maurice, où les taux d'imposition sont proches de zéro.

Tout le monde y perd ! L'île Maurice, même si l'on ne va pas pleurer sur son sort, ne récupère pas un sou – ou très peu - dans cette affaire. Le pays d'origine des matières premières, en l'occurrence la Zambie, se fait manifestement gruger, car ces produits sont achetés à un prix très faible, même si la situation s'est un peu améliorée. Enfin, le pays où ces matières premières sont revendues y perd aussi, car la fiscalité y est très faible, de même que le bénéfice entre le prix de sortie de l'île Maurice et le prix de mise sur le marché, et l'assiette. Il ne s'agit donc pas d'une bonne affaire, même si cette pratique est courante.

Dans le domaine des matières premières, des progrès ont cependant été réalisés, grâce notamment à l'initiative de transparence des industries extractives (EITI) dont la portée géographique s'élargit sans cesse. Sont ainsi déterminés, les revenus et les éléments d'information que les grandes entreprises doivent transmettre dans le cadre d'un *reporting* obligatoire pays par pays.

Si nous voulons établir une approche historique des grandes vagues d'évasion fiscale, force est de constater que ce phénomène est lié à la perception de l'impôt par les individus concernés qui, pour certains, estiment que les taux appliqués dans leur pays sont trop élevés ou qu'ils ne sont pas adaptés aux bénéfices des entreprises ou aux revenus exceptionnels perçus par les particuliers.

En France, la première grande vague d'évasion fiscale s'est produite après la Première Guerre mondiale, à la suite de la création de l'impôt sur le revenu par un gouvernement de droite, qui avait « généreusement » prévu une tranche d'imposition à 90 %. Cette décision fit le bonheur de la Suisse, qui bénéficiait déjà, avant le conflit, de l'évasion fiscale, puisque de grandes familles russes, notamment, y déposaient leur argent.

Les vagues d'évasion fiscale s'expliquent assez souvent par la création d'un nouvel impôt. Il est ainsi de notoriété publique que, en 1981, la création de l'impôt sur les grandes fortunes, l'IGF, a entraîné une vague, ou une « vaguelette », d'évasion fiscale.

L'alourdissement de la fiscalité est donc une cause certaine d'accélération de l'évasion fiscale. On peut ensuite tenter de taxer les revenus, les fortunes ou les patrimoines qui sont partis à l'étranger, voire de les faire revenir, mais ce n'est pas aisé.

Le paysage couvert par le Forum comporte une grande diversité d'États, que nous essayons de caractériser. Tous ces pays sont, en effet, très sensibles à leur image internationale, en particulier au regard des questions de

blanchiment d'argent. Les termes que nous utilisons sont d'ailleurs bien plus vagues : notre mode de communication n'est pas aussi « lourd ».

Ainsi, deux ou trois pays qui s'étaient dénommés « la Suisse de l'Amérique latine », comme l'Uruguay ou le Costa Rica, le regrettent désormais amèrement, car ce n'est pas très bien porté à l'heure actuelle. Dans le même temps, ils ne souhaitent pas renoncer à leurs avantages.

Il est à retenir, dans le bilan du Forum, que des progrès très importants ont été accomplis sur un certain nombre de points, que M. de Saint-Amans a dû évoquer devant vous.

Par exemple, les administrations fiscales requises de certains pays ont renoncé, dans de nombreux cas, à invoquer l'intérêt domestique, alors que cet argument était auparavant souvent soulevé pour ne pas transmettre de renseignements, notamment en matière d'impôt sur le revenu.

Cet argument permettait à un pays de ne pas répondre sur un sujet, au motif qu'il ne trouvait pas d'intérêt à la question posée. Je prendrai l'exemple d'une requête adressée à l'administration fiscale de Singapour, État qui ne connaît pas l'ISF. Avant la nouvelle convention, à la requête concernant le patrimoine d'une personne, ces autorités rétorquaient qu'elles ne répondraient pas à cette question car le patrimoine de cette personne ne les intéressait pas.

Outre l'intérêt domestique, d'autres arguments étaient également soulevés. Les revues que nous réalisons visent précisément à mesurer si les motifs invoqués pour s'opposer à la transparence et à l'échange d'informations sont, ou non, en voie d'élimination.

Des progrès sont à noter. On compte désormais soixante-dix rapports établis, même s'ils sont pour l'instant, officiellement, un peu moins nombreux. En effet, onze nouveaux rapports nous ont été présentés lors d'une réunion, voilà quinze jours.

Ces rapports font apparaître la situation négative de onze pays *non autorisés à passer en phase 2*, qui ont été inscrits dans un tableau, utilisé par le G20 de Cannes. Parmi ces États figurent le Liechtenstein, la Suisse et, depuis la semaine dernière, deux États supplémentaires d'Amérique Centrale.

La liste de ces pays prend donc la forme d'un tableau, une sorte de guide permettant de connaître leur situation au regard de la disponibilité de l'information, les véritables propriétaires des entités économiques – ce qui revêt une singulière importance en matière de *trusts* ! –, ainsi que l'information comptable disponible.

Les requêtes adressées à ces pays sont très précises, de même que les recommandations.

Le premier groupe d'éléments concerne l'obtention des renseignements bancaires, et le deuxième est relatif à un problème très technique : l'accès à ces informations par les autorités fiscales.

De nombreuses autorités fiscales requises par un pays répondent qu'elles veulent bien demander tel ou tel renseignement à certaines banques, mais qu'elles n'en ont ni le droit ni les moyens. Ces dispositifs de fermeture, ces verrous, sont actuellement en train de sauter, comme nous l'observons à la lecture des rapports, qui comptent de 60 à 70 pages et sont extrêmement précis.

A l'issue des discussions dans le cadre du Forum, et d'abord au sein du groupe chargé de la revue par les pairs, qui compte trente membres, nous devons aboutir à un texte de consensus – ce qui n'est pas toujours facile ! –, dont le *wording* décrit, très précisément, les défauts observés dans ces pays et les améliorations en cours. Y sont également formulées des recommandations et les dispositions à prendre pour rétablir la situation. Il s'agit donc d'un dispositif très précis.

M. Philippe Dominati, président. – Vous parlez bien de soixante-dix rapports sur cent sept ?

M. François d'Aubert. – L'objectif est d'achever l'examen des cent sept rapports. Actuellement, soixante-dix d'entre eux ont été adoptés, parmi lesquels dix ont été dernièrement approuvés par le groupe de revue par les pairs, mais pas encore par le Forum. La situation évolue cependant très vite. Lors de la prochaine réunion du PRG, en mai, nous nous pencherons sur d'autres rapports. Il en restera une trentaine à examiner, mais les opérations sont lancées.

Par ailleurs, dix-huit pays ont connu simultanément les phases 1 et 2, mais il s'agit surtout d'États membres de l'OCDE, qui n'avaient pas franchement de problème d'échange de renseignements. On a également procédé ainsi pour l'île Maurice, ce que certains regrettent, et pour Jersey, ce qui n'a pas manqué de poser quelques difficultés.

Vous me pardonnerez d'être aussi circonstancié en la matière, mais je dois dire que tous ces pays sont extrêmement susceptibles et « à fleur de peau » dès que l'on évoque ces sujets. Il nous faut donc faire très attention. C'est pourquoi, par exemple, nous remplaçons les mots « paradis fiscaux » par ceux de « juridictions non coopératives », qui est le vocabulaire normal dans ce domaine, mais n'en recouvre pas moins une réalité concrète et, parfois, très grave.

Nous allons entamer la phase 2, celle de l'effectivité de l'échange d'informations, dont les règles sont également très précises, pour ne pas dire quelque peu « terre à terre ». Par exemple, les pays concernés doivent répondre dans les 90 jours à compter de la demande qui leur est faite.

Il arrive que certaines requêtes se perdent dans les sables et que les pays n'y répondent jamais. Ainsi, pendant des années, la Suisse ne nous a donné aucune réponse, lorsqu'elle ne nous opposait pas des fins de non-recevoir.

La nouvelle convention a permis d'obtenir des réponses, même si tous ne les trouvent pas satisfaisantes. Il est vrai qu'elles nécessitent des ajustements et des interprétations de vocabulaire. Ainsi en est-il de la notion de « vraisemblablement pertinent », deux mots dont l'expression anglaise *foreseeably relevant* ne donne pas tout à fait la traduction littérale. Certains pays sont quelque peu réfractaires à cette notion, quand ils ne tournent pas autour du pot. En effet, le pays requis a aussi son mot à dire sur les informations qui sont « vraisemblablement pertinentes ». Il serait sans doute préférable que celles-ci soient définies, exclusivement, par le pays requérant...

Ce tableau, sur lequel se fondent le Forum et le groupe chargé de la revue par les pairs, n'est en aucun cas une « *naming and shaming* » list, terme anglo-saxon désignant les listes noires ou grises. Je tiens à préciser, par ailleurs, que les fameuses listes noire, grise et blanche établies par l'OCDE, et dont il a beaucoup été question après le G20 de Londres, ont été remplacées par ce tableau.

Les seuls États susceptibles de figurer sur une liste noire – qui n'existe pas dans les faits ! –, tels ceux dont le G20 avait dressé la liste à Cannes, sont donc les fameux onze pays qui n'ont pas eu le droit de passer en phase 2, car ils ne remplissaient pas les conditions nécessaires.

Ces pays déploient actuellement des efforts pour remplir ces conditions, de façon à passer à la phase 2. Il est donc écrit entre les lignes, et non noir sur blanc, que le non-passage en phase 2 est une forme de sanction.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le ministre, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt votre exposé. Vous nous avez en effet donné de nombreuses informations nouvelles, que nous n'avions pas eu l'occasion d'entendre ou de lire ailleurs.

Vous avez dit que l'Allemagne, qui est d'habitude surtout citée en exemple pour son excédent commercial, était très touchée par l'évasion fiscale. Mène-t-elle des actions spécifiques pour lutter contre ce phénomène ? Certes, ce pays était partie prenante des initiatives lancées par le G20 voilà quelques années, mais que fait-il, au plan national, pour résoudre ce problème d'évasion ?

Vous avez aussi évoqué certains États dont la seule souveraineté était d'ordre fiscal. Pour ma part, j'ai en tête quelques exemples, qui sont d'anciennes possessions britanniques. Pouvez-vous nous donner d'autres exemples ?

Par ailleurs, vous avez indiqué que ni la Zambie, ni l'île Maurice, ni l'Inde ne tiraient bénéfice de l'évasion fiscale liée au dispositif des prix de transfert. Or ce phénomène perdure ! Selon vous, à qui profite le crime ? Qui a intérêt à ce que ce processus se prolonge ?

Ma question suivante est quelque peu perverse. Vous nous avez dit que l'évasion fiscale s'aggravait lorsque l'impôt s'alourdissait. Je vous demande donc, en bon dialecticien que je prétends être, si, à l'inverse, ces fonds reviennent plus facilement lorsque l'impôt s'allège ? Je pense, notamment, à la cellule de « dégrèvement ». Pourriez-vous nous en dire un mot ?

J'en viens à quelques questions générales relatives à votre action.

Votre groupe a-t-il recensé les principaux obstacles au plein accomplissement de la mission des examinateurs ?

Quel est, à ce jour, le bilan de cet examen par les pairs et quels en sont les principaux enseignements ?

Quelles sont les sanctions prévues lorsqu'il s'avère qu'un examen n'est pas satisfaisant ? Chaque État les définit-il à son gré, ou existe-t-il un socle commun en la matière ?

M. François d'Aubert. –En fait, l'Allemagne est toujours en déficit, mais elle a un bon excédent primaire.

Avec la France, l'Allemagne a été, en 2009, à la pointe du combat contre les paradis fiscaux.

Tout d'abord, elle a été très énergique sur les moyens à mettre en œuvre pour essayer de récupérer des listes de comptes. Je rappelle que, à l'origine de la relance du G20, il y a l'histoire de la banque du Liechtenstein, laquelle appartient au prince du Liechtenstein. Un individu, qui travaillait d'ailleurs non pas au service informatique, mais aux archives, a subtilisé le fichier et l'a vendu aux services allemands. L'Allemagne a manifesté une volonté de fer en la matière.

Vous pourriez demander à l'administration fiscale française comment nous avons obtenu ces comptes ; je peux vous dire que nous ne les avons pas achetés. Nous n'avons pas de souci à nous faire sur ce point, car je sais que certains considèrent qu'acheter un fichier pose problème.

Les Allemands y vont donc assez fort. Certes, cela dépend de l'organisation fiscale, mais les Länder trouvent un intérêt à acheter des listes. Certaines opérations ont ainsi été lancées.

L'Allemagne a donc une attitude très dure sur ce point car elle sait qu'elle pâtit d'une importante évasion fiscale, notamment vers le Luxembourg.

Ensuite, l'Allemagne s'occupe depuis quelques mois des accords Rubik, qui ont pour origine une idée de banquiers suisses, notamment de banquiers privés – au demeurant ils sont tous d'accord sur le principe – qui consiste à allécher les trésors nationaux, les directions du budget, les services des impôts en leur assurant le versement d'une sorte de précompte. Sans être une retenue à la source, cela s'y apparente. Il s'agit d'un impôt forfaitaire sur les revenus de « l'épargne » de personnes qui ont des comptes en Suisse et dont l'anonymat est préservé. Cela s'apparente à une forme d'amnistie

permanente. Je réproouve totalement ce système, qui n'a heureusement pas pris en France. En revanche, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont signé une telle convention, quoique, en Allemagne, l'accord n'ait toujours pas été voté par le Bundesrat, qui fait de la résistance.

Outre l'aspect moral, il y a de bonnes raisons de ne pas accepter Rubik.

Premièrement, il ne permet pas forcément aux trésors nationaux de faire de bonnes affaires. Faisons un calcul simple : en Suisse, selon les chiffres couramment admis, il y aurait au minimum 300 milliards d'euros allemands non déclarés, provenant des HNWI, des *high net worth individuals*, ou des U-HNWI, des *ultra high net worth individuals*, comme on les appelle dans le secteur bancaire.

A ces dépositaires très riches, les banques ne se contentent pas de donner une rémunération de 1 % ; elles offrent généralement beaucoup plus, et de manière bien plus organisée. Si l'on estime que le rendement de ces fonds est proche de 10 %, soit environ 20 milliards d'euros, et que l'on applique le taux forfaitaire, qui est d'environ 30 % en Allemagne, de telles sommes pourraient rapporter de l'ordre de 7 milliards à 8 milliards d'euros. Or l'accord négocié par l'Allemagne ne lui rapporte que 2 milliards d'euros. Je ne suis pas absolument sûr que le Trésor allemand ait fait là une excellente affaire, si ce n'est qu'il reçoit des chèques des banques.

Deuxièmement, ces accords sont totalement contraires à la législation européenne. La doctrine qui sous-tend la directive « Épargne », c'est l'échange automatique d'informations. Or Rubik va à l'encontre de ce principe. D'ailleurs, il est considéré par la Suisse comme l'arme absolue pour éviter cet échange automatique d'informations.

Le problème vient du fait que la Suisse avait derrière elle trois pays qui avaient émis des réserves sur la première directive « Épargne ». La Belgique ne faisant plus partie de ce groupe, il n'en reste plus que deux : le Luxembourg et l'Autriche. Ces pays n'acceptent pas l'échange automatique d'informations ; ils préfèrent un système de retenue à la source. Or les calculs montrent que ce système a un rendement extrêmement faible, même si l'assiette est relativement réduite et que les « agents payeurs » ne recouvrent pas la totalité du monde financier.

De plus, Rubik est en contradiction avec l'activité du Forum, qui repose sur un système *on request*, à la demande, mais illimité. Tant que vos demandes respectent le *foreseeably relevant*, le « vraisemblablement pertinent », vous n'êtes pas limités dans leur nombre. Or, avec Rubik, les demandes sont limitées en nombre et, me semble-t-il, dans le temps, ce qui est, là encore, contraire au système d'échange d'informations.

Je m'arrête là, mais il y aurait beaucoup à dire sur Rubik, notamment qu'il ne couvre pas la question des droits de succession et comporte d'autres faiblesses intrinsèques.

J'en viens à la question des pays à souveraineté fiscale ou financière exclusive.

Dans les Caraïbes, une demi-douzaine d'îles ont choisi de rester dans la Couronne britannique, toujours dans des conditions quelque peu rocambolesques.

Les îles Caïman sont devenues un paradis fiscal parce que la Jamaïque s'est « mise à son compte » dans les années soixante, après la décolonisation. Les Jamaïcains ont tout de suite vu très grand et lancé un dollar jamaïcain. L'économie s'est complètement écrasée et un certain nombre de Jamaïquains ont fui leur pays pour aller aux îles Caïman, l'endroit le plus proche, qui était pratiquement inhabité. Ces îles dépendaient administrativement de la Jamaïque lorsqu'elle était la « centrale coloniale » britannique dans les Caraïbes.

D'autres îles ne se sont pas entendues avec leurs voisins. Je pense à Anguilla, qui est un paradis fiscal relativement méconnu, mais où il se passe tout de même des choses. La Millennium Bank y a « planté » quelques milliers d'épargnants pour 1,5 milliard de dollars pendant la crise... L'archipel d'Anguilla était normalement « marié » à Saint-Christophe-et-Niévès par une fédération dans les années 1960-1970, avant de vouloir s'en séparer ; un corps expéditionnaire a été envoyé là-bas. Anguilla est resté une colonie, alors que Saint-Christophe-et-Niévès est indépendant.

En dehors des Caraïbes, Gibraltar est également une colonie dotée d'une indépendance fiscale.

Dans le Pacifique, il y a tout un chapelet d'îles dont les situations sont relativement pittoresques. Devenir paradis fiscal, ce n'est pas très difficile. Certains pays deviennent des paradis fiscaux alors que leur souveraineté n'est utilisée que pour apparaître dans un montage financier.

Prenons l'exemple de Nauru, qui était une colonie allemande jusqu'à la Première Guerre mondiale avant d'être placée sous différents mandats, île microscopique dans le Pacifique dotée de mines de phosphate. Les habitants ont vécu sur cette richesse, placé leur argent dans des immeubles à Sidney, et puis la manne a fini par se tarir. On leur a soufflé l'idée – certainement une banque britannique, car c'est en général comme cela que ça se passe ! – de s'installer comme paradis fiscal.

A la fin des années quatre-vingt-dix, une énorme affaire de blanchiment – nous nous éloignons quelque peu du domaine fiscal – a été découverte, dans laquelle était mise en cause la mafia russe et qui a conduit au scandale de la Bank of New York. Selon le procureur russe, auraient transité par Nauru 90 milliards de dollars, un montant phénoménal !

Rien que pour la Bank of New York, 8 milliards de dollars seraient passés par là - on en a vraiment la preuve - au travers d'un montage : l'argent transitait par une société alimentée par deux banques créées à cette fin à Moscou, qui étaient des « filiales », même si ce n'était pas écrit noir sur

blanc, de deux grandes banques russes. Un compte correspondant avait été ouvert dans une banque commerciale de San Francisco et l'argent finissait à la Bank of New York, investi dans de nombreuses sociétés. Nauru était juste là sur le papier par l'intermédiaire de la SIMEX Bank, qui avait enregistré un cabanon sur l'île.

En Asie du sud-est, un certain nombre d'îles ont une souveraineté assez limitée, comme Labuan qui dépend de la Fédération de Malaisie, mais qui est une petite île au large de Brunei, lequel figure, d'ailleurs, sur la liste des pays différés de phase 2, ce qui, entre nous, n'est pas très pratique, le sultan de Brunei étant sans doute le propriétaire d'une bonne part de l'hôtellerie de luxe à Paris...

Labuan est une île malaise où la finance islamique est très importante. Dubaï et la Malaisie sont aujourd'hui les deux centres principaux de la finance islamique. Ils utilisent Labuan comme paradis fiscal. Cette île est donc à la fois située dans la sphère asiatique et portée sur la finance islamique. Dans la fédération malaise, Labuan a un statut qui s'apparente à celui de micro-État.

L'organisation de certains États, qui poussent le fédéralisme plus ou moins loin, peut également être gênante. Ainsi, aux États-Unis, le Delaware, le Nevada et le Wyoming offrent des facilités d'enregistrement express d'une société en vingt-quatre heures et des exonérations fiscales bien connues de l'administration américaine. Avec ces États, l'échange de renseignements est relativement difficile.

Le tableau géographique de l'évasion fiscale est donc très varié. Le Botswana, par exemple, s'est retrouvé sur notre liste. Les experts de l'OCDE, faisant preuve d'une véritable « intelligence économique », connaissent très bien les circuits financiers. Le Botswana sert probablement de paradis fiscal à l'Afrique du Sud. Il n'y a absolument aucune transparence en la matière, bien que beaucoup d'argent circule certainement, mais il s'agit d'un État souverain.

Certains pays ont essayé, souvent à la demande de banques, de s'installer comme paradis fiscaux, mais n'ont pas réussi à y parvenir. La Barclays s'est ainsi singularisée au Ghana, il y a cinq ans, en essayant de vendre à ce pays, clé en main, un « kit du paradis fiscal ». Heureusement, l'OCDE, en la personne de Jeffrey Owens, le prédécesseur de Pascal Saint-Amans, veillait au grain. Il a mené une campagne qui a obligé le Ghana à baisser pavillon par rapport à leur projet initial. Il n'empêche que ce pays attire tout de même pas mal d'argent parce qu'il est entouré d'États pétroliers.

Nous sommes donc face à une multitude de situations. Au regard des difficultés de fonctionnement du Forum, il est assez difficile d'appliquer toujours la même jurisprudence d'un pays à l'autre. Et ce n'est d'ailleurs pas forcément souhaitable ! La Suisse, qui est un véritable centre financier international, tout comme Singapour, n'a rien à voir avec la Micronésie, qui va être probablement examinée par le Forum. Je pense particulièrement aux îles

Caroline : il faudrait pratiquement refaire la guerre du Pacifique pour savoir ce qui se passe là-bas !

M. le rapporteur veut savoir à qui profite la situation de la Zambie. Aux multinationales ! Je dis cela sans aigreur idéologique sur le sujet, mais il est vrai que ce sont des grands groupes qui interviennent dans le secteur des matières premières et du *trading* y afférent, non seulement sur le produit, mais également par le biais des options sur le produit et des produits dérivés.

Les exploitants sont souvent suisses. Je pense en particulier à la société Glencore, qui opère un peu partout et qui est maintenant cotée à la bourse de Londres. Fondée par Mark Rich, un spécialiste du contournement des embargos, qu'on ne peut pas vraiment qualifier de bienfaiteur de l'humanité, elle fut pendant longtemps l'une des sociétés les plus secrètes du monde. Mark Rich a été gracié par le président Clinton, pour je ne sais quelles raisons ; il a aujourd'hui cédé sa société. Glencore, qui intervient dans le *trading* de presque toutes les matières premières, notamment du pétrole, est vraiment l'archétype de la multinationale peu avenante et opaque.

On peut aussi citer des sociétés russes, comme Gunvor. Le sujet est à aborder avec précaution. La société comprend trois associés dont deux connus, le troisième plus mystérieux et russe. Basée à Genève, elle est devenue le troisième trader en pétrole et elle est l'opérateur principal pour l'exportation de pétrole russe, avec un quasi-monopole sur les exportations par pipeline.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelles sont les matières premières principales de la Zambie ?

M. François d'Aubert. – Il s'agit principalement du cuivre, mais également d'autres matières premières, comme le manganèse. La Zambie a été repérée, notamment grâce à l'excellent travail effectué par les ONG. Des faits similaires doivent se passer dans les deux Congo.

J'en viens à la cellule de régularisation. De l'avis général, elle a plutôt bien marché. Son intervention était fondée sur un acte volontaire. Évidemment, tout n'est pas revenu, même tout ce qui a été imposé n'est pas revenu, mais maintenant on a des traces. Certes, il est préférable que l'épargne revienne, mais pouvoir taxer est déjà un bon résultat. Le bilan me semble donc assez largement positif. La lutte contre la fraude fiscale a permis chaque année de récupérer 14 milliards ou 15 milliards d'euros. Avec la cellule c'est 1,2 milliard d'euros qui a été ajouté. Les modes de calcul sont complexes. Alors que les délais de recouvrement peuvent être longs, les services fiscaux ont réussi à avoir, grâce à la cellule, des délais relativement brefs.

Par ailleurs, cette cellule a permis de découvrir des montages financiers assez originaux et compliqués. Il est également apparu que certaines personnes se sont manifestement « fait avoir » : alors qu'elles avaient placé en Suisse, depuis de nombreuses années, des montants relativement élevés, de l'ordre de 5 millions ou 6 millions d'euros, ou qu'elles en avaient hérité, les

banques suisses leur versaient royalement 1 % par an ! Ce n'est pas un très bon rendement !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est ridicule !

M. François d'Aubert. – Je ne suis pas sûr que cette affaire ait donné une très bonne image de la banque suisse, en particulier de la banque privée. Cela soulève d'ailleurs une question importante : selon moi, s'il n'y avait pas eu, au cours des dix dernières années, un formidable renforcement du secteur du *private banking* dans le monde, l'évasion fiscale serait sans doute moins forte. Ce phénomène s'explique par la capacité de la banque privée à inciter à faire des montages et par la concurrence effrénée que les banques se font sur la gestion d'actifs.

Le secteur du *private banking*, qui est assez particulier, est très profitable, particulièrement quand il est fait en *offshore*. Ainsi, en 2008, une année qui a été très mauvaise pour tout le monde, le revenu net bancaire en *offshore* a été de 3,5 milliards d'euros pour les trois principales banques françaises, dont 1 milliard d'euros sur Singapour, 1 milliard sur le Luxembourg, et le reste sur la Suisse et d'autres pays.

Il s'agit d'un secteur très concentré, dont la profitabilité est importante. Je ne sais pas quel a été le résultat des banques en 2008, mais cela n'a pas dû être très brillant... Or le *private banking* ou le *family office* permet de gagner des sommes considérables. Il serait intéressant que vous rencontriez les banquiers privés, même s'ils ne sont pas forcément prêts à tout vous raconter. En tout cas, ce n'est pas un mauvais métier...

Pour terminer, j'en viens à la dernière question, qui portait sur les travaux du Forum. Ces travaux sont bien évidemment publics : les rapports sont publiés sur le site du Forum de l'OCDE. Certains ont même été imprimés, mais, comme le Forum n'est pas très riche, l'édition a été interrompue.

Sur les problèmes horizontaux ou transversaux, un rapport intitulé « *Horizontal issues* » a été rédigé récemment. Je pourrais vous le communiquer, mais, comme se pose toujours la question du statut des documents de l'OCDE, il est préférable que vous le demandiez à Pascal Saint-Amans.

Lorsqu'il s'agit de faire un diagnostic sur ce qui va bien et ce qui ne va pas bien, il faut considérer deux groupes de pays : d'un côté, les pays de loi anglo-saxonne, de *common law* ; de l'autre, les pays de droit dit civil ou romain. Sur certaines questions très spécifiques, il existe une grande incompréhension entre ces deux types de pays. Je pense en particulier aux *trusts*.

Les pays de droit civil n'aiment pas beaucoup les trusts. La France n'a pas de trusts dans son droit, mais on essaie de faire en sorte, notamment avec la nouvelle législation, de fiscaliser l'un des trois ou les trois intervenants d'un trust étranger, c'est-à-dire le *settlor*, le *trustee* et le bénéficiaire.

Mais il y a toutes sortes de *trusts* qui sont à la marge et sur lesquels il est difficile d'obtenir de l'information. Or nos termes de référence comprennent une obligation de divulgation de cette information lorsqu'une requête les concerne. Notre texte est plutôt meilleur, plus exigeant que celui du GAFI.

Chaque fois qu'un rapport évoque la question des trusts, nous avons des difficultés avec les pays de *common law*. Pour eux, il faut regarder si le trust respecte les principes fondamentaux des trusts, qui dateraient, à les entendre, du temps des Croisades... Difficile d'aller chercher dans les parchemins ! Dans ces pays, c'est le juge qui dit si le *trust* est conforme ou non aux principes fondamentaux. Ces questions relèvent donc complètement de la jurisprudence et chaque pays de *common law* a sa propre jurisprudence, ce qui est source de difficultés.

Par ailleurs, certains problèmes horizontaux ont été repérés. Je pense à la question des actions au porteur ou des warrants sur actions au porteur. Il serait bon de les interdire. Je pensais en toute honnêteté et très naïvement, j'étais d'ailleurs loin d'être le seul, qu'il n'y avait plus d'actions au porteur dans le monde. En réalité, il y en a encore à peu près pratiquement partout ! Simplement, les administrations fiscales savent généralement qui est le porteur ; toutefois, il reste certains pays où on ne le sait pas ! Nous avons donc émis des recommandations pour que l'administration fiscale connaisse au moins les propriétaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A vos yeux, est-ce que *private banking* et *shadow banking*, c'est la même chose ?

M. François d'Aubert. – Non, le *private banking* fait un peu partie du *shadow banking*, mais le *shadow banking* renvoie plutôt aux questions de non-régulation financière.

Il n'existe pas de définition très précise du *shadow banking*, mais, en gros, cela correspond à tout ce qui tourne autour des dérivés. Pour l'évasion fiscale, cela concerne par exemple les *hedge funds*, dans lesquels des arbitrages réglementaires sont faits. En effet, dans un *hedge fund*, l'investisseur n'a pas le même régime fiscal que le manager, ce qui conduit à des jeux assez subtils qui sont en fait, dans les trois quarts des cas, de l'évasion fiscale. Les îles Caïman ont, par exemple, un système assez favorable pour les *managers*, mais moins pour les investisseurs.

Le *shadow banking* recouvre également les fameux « véhicules de conduit », les SPV, *special purpose vehicles*, qui sont des sociétés *ad hoc* créées en réalité pour faire de la titrisation. Elles ont causé des dégâts pendant la crise ; elles atterrissent très souvent dans des paradis fiscaux et permettent une défiscalisation de la vie financière. Cela pose un vrai problème : les produits financiers purs de court terme et tout ce qui est monétaire sont en fait complètement défiscalisés. Voilà quelle est, peut-être, la principale évasion fiscale ! Cela nous ramène à la question de la taxe Tobin.

Prenons l'exemple des bénéfices réalisés sur du très court terme, par exemple sur des placements à vingt quatre heures aux îles Caïman. Certaines sociétés new-yorkaises placent des fonds aux îles Caïman la nuit, pendant six ou douze heures, parce que Wall Street est fermé la nuit ! Quant à la place de Londres, elle joue de son avantage en termes de fuseaux horaires. En plus, les ordres peuvent être donnés à la milliseconde ! Ainsi, des volumes financiers gigantesques sont complètement défiscalisés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – *Time is money !*

M. François d'Aubert. – *Second is money !*

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur d'Aubert, vous venez de nous faire faire un véritable tour du monde !

Pour ma part, je suis également membre de la mission d'information sur les implants mammaires, sujet certes important, mais celui de notre commission d'enquête est absolument passionnant ! Toutes les auditions sont plus intéressantes les unes que les autres ; elles nous montrent l'ampleur de la question. Je ne sais pas dans combien de temps nous devons clôturer nos travaux, mais nous avons, me semble-t-il, un lourd travail qui nous attend.

Ma première question est simple : comment coopérez-vous avec les autres organismes internationaux qui s'occupent de lutter contre l'évasion fiscale ? On a bien compris que des mesures nationales seraient absolument sans effet ou n'auraient qu'un effet faible. Quelles informations échangez-vous, soit avec les États, soit avec les autres organisations internationales ? Ces échanges sont importants. M. Saint-Amans nous a dit, précédemment, que l'OCDE ne coopérait pas avec le Parlement européen ou avec l'Union européenne, ce qui paraît un peu surprenant.

Ma deuxième question porte sur le rôle que pourrait tout de même jouer le législateur national, puisque nous sommes le législateur et qu'une commission d'enquête débouche toujours sur des préconisations.

M. François d'Aubert. – Sur la première question, je rappelle que le Forum est plus large que l'OCDE. Un système d'adhésion a été mis en place pour augmenter le nombre de membres du Forum.

S'agissant des juridictions non coopératives, la logique voudrait qu'on traite des trois domaines touchés : le fiscal, le blanchiment et le prudentiel.

Le blanchiment relève du domaine du GAFI. Il serait souhaitable qu'on réussisse à rapprocher nos termes de référence des recommandations du GAFI, et inversement. Les deux ne peuvent pas parfaitement correspondre, puisque nous n'avons pas, par exemple, de TRACFIN.

Quant au fiscal, il a une spécificité très importante : il touche à un domaine dans lequel la souveraineté des États est probablement la plus forte. Avec la justice et la police, la fiscalité constitue véritablement le noyau dur de la souveraineté d'un État. Les administrations fiscales ont du mal à coopérer

avec nous ; il y a souvent des malentendus et cela ne marche pas toujours très bien.

Il faudrait coopérer davantage avec le GAFI. Cet organisme n'a pas une structure comparable à la nôtre : il n'y a qu'une trentaine de membres seulement et il existe des GAFI régionaux, organisés sous forme d'associations, qui ne fonctionnent pas tous excellemment.

Le FSB s'occupe, quant à lui, du prudentiel et de la régulation. Un groupe de travail sur les juridictions non coopératives, présidé par le directeur du Trésor français, traite des défaillances de supervision financière qui peuvent elles aussi alimenter l'évasion fiscale et le blanchiment. Ils essayent de faire accepter par certains pays des régulations qu'ils refusaient jusqu'à présent. Mais ils n'en sont pas encore au stade d'émettre des recommandations ni de former une sorte de club de pays concernés par ces questions.

Quoi qu'il en soit, la crise a permis de faire apparaître certains besoins, ne serait-ce que celui d'avoir, à défaut d'un système de régulation, des régulateurs crédibles. Sur le papier, tous les pays ont des régulateurs, qui seraient formidables. En fait, à Antigua, pendant la crise, le régulateur a laissé passer l'affaire Stanford. Il était payé par M. Stanford, lequel s'occupait, par ailleurs, de l'équipe de cricket de l'île... Il a tout de même « planté » 22 000 épargnants au travers d'un fonds bancaire fonctionnant sur le schéma de Ponzi. Aujourd'hui incarcéré, il va probablement être condamné à 200 ans de prison. Ce qu'il s'est mis dans la poche ou ce qui est parti en fumée représente tout de même 7,5 milliards de dollars. Ce petit Madoff, comme il a été appelé, était pourtant placé sous l'autorité d'un régulateur « nickel chrome » !

Quant à l'ONU, elle s'intéresse aussi à ces sujets et édicte des règles qui sont utiles. Sur la question de la corruption, les accords de Merida ont constitué un apport considérable : dans tous ces flux, beaucoup d'argent provient de la corruption, ce qui perturbe complètement l'échange de renseignements, que ce soit sur le blanchiment ou sur les questions fiscales. Les flux internationaux de corruption, qui touchent pratiquement tous les pays et qui sont de l'ordre de 50 milliards de dollars par an, sont bien évidemment défiscalisés ! Il faut regarder cela de près, et il existe une instance de l'OCDE qui s'en occupe : son système de fonctionnement est proche du nôtre, avec des recommandations et des éléments de fond, et elle marche d'ailleurs très bien.

En ce qui concerne l'Union européenne, la législation repose sur des directives : à ce niveau elle est peut-être un peu faible, mais il est toujours ardu d'obtenir le consensus. Dans ce domaine, il y a la directive « Blanchiment » et la directive Épargne ; il faudrait maintenant s'entendre, même si c'est difficile, pour faire passer la deuxième directive Épargne. Ainsi, certains pays ne sont pas du tout sur la même longueur d'ondes que les autres. Le Luxembourg, par exemple, ne veut pas de l'échange automatique

d'informations ; ils y sont aussi opposés que les Suisses. Il en va de même pour l'Autriche, même si elle ne le dit pas trop !

Nous avons eu aussi quelques problèmes avec les pays de l'ancienne Europe de l'Est, qui ne sont pas toujours d'une transparence totale. Nous avons demandé à tous les pays de l'Union européenne d'adhérer au Forum ; quatre ne l'ont pas fait : la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie. La Roumanie est d'accord pour y entrer ; je crois qu'il en ira de même pour la Lettonie et la Lituanie, mais la Bulgarie s'y est récemment opposée.

Certains pays ne sont pas tout à fait d'accord avec le système d'échange de renseignements. On a également des pays un peu plus « compliqués », comme Chypre, qui va présider l'Union européenne pendant six mois. Dans les années quatre-vingt-dix, 1 milliard de dollars en provenance de Russie transitaient chaque mois par Chypre. Est-ce que cela continue ? De l'immobilier a probablement été construit avec cet argent, qui a dû rapporter, même si on ne sait pas de quelle façon. Il reste des gisements...

Il serait important de travailler davantage avec les parlements nationaux. Je n'ai pas à dire au Parlement ce qu'il doit faire, mais il me paraîtrait important que vous vous intéressiez davantage aux conventions fiscales internationales. La situation s'est améliorée depuis deux ans. Chaque convention ne vaut peut-être pas une discussion, mais elle mérite au moins une demande d'informations très précises et décloisonnées, c'est-à-dire portant non seulement sur le fiscal, mais également sur le blanchiment et sur la manière dont la régulation est exercée dans les pays avec lesquels on signe des conventions.

Le Parlement européen fait un bon travail sur le sujet, comme le Parlement français d'ailleurs. Mais il ne peut pas y avoir de bon système de coopération si des mesures et des sanctions ne sont pas prises au niveau national.

Mme Nathalie Goulet. – Il faut voir aussi dans quelles conditions nous sont présentées les conventions internationales ! Je parle en connaissance de cause, puisque je siége à la commission des affaires étrangères. Cela dit, grâce notamment aux groupes CRC et socialiste, plusieurs débats ont été récemment demandés sur des conventions fiscales, qui valaient la peine d'être ouverts.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie.

Audition de MM. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et droits indirects et Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la direction générale des douanes et droits indirects
(13 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et droits indirects, et M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la direction générale des douanes et droits indirects.

Messieurs, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, vos auditions doivent se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

(MM. Jérôme Fournel et Jean-Paul Balzamo prêtent successivement serment.)

Je vous remercie.

Messieurs, je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire. Je passerai ensuite la parole à M. le rapporteur, Éric Bocquet, avant que les autres sénateurs qui le souhaitent posent leurs questions.

Monsieur Fournel, vous avez la parole.

M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et droits indirects. – Monsieur le président, mesdames, messieurs, je vais essayer de broser un bref tableau du sujet qui, à vrai dire, est multiple et peut être abordé sous différents angles. Mon propos recoupera sans doute un certain nombre de questions qui ont été posées, mais mon objectif, dans un premier temps, est une première présentation de la situation. Nous répondrons ensuite aux interrogations des membres de la commission d'enquête.

Si je veux présenter le plus simplement possible la façon dont la douane travaille sur ces questions, je dirai que trois angles d'entrée peuvent l'illustrer.

Le premier de ces angles, la liste n'est pas exhaustive, est l'évasion des capitaux. Il est appréhendé au regard de ce que l'on appelle les obligations déclaratives quant au transfert de sommes et valeurs liquides, qui répondent à deux réglementations, l'une communautaire et l'autre nationale, et imposent, lorsqu'on franchit une frontière avec plus de 10 000 euros en liquide – cette somme était de 7 500 euros auparavant –, de faire une déclaration préliminaire à la douane.

Aujourd'hui, pour vous donner un ordre de grandeur en termes de déclarations de capitaux sortants, sur près de 2 milliards d'euros, si je prends les trois dernières années – ce chiffre varie de 1,8 milliard à 2,7 milliards d'euros suivant les années –, environ 25 000 déclarations de capitaux sont faites à la douane.

On déplore évidemment des manquements à l'obligation déclarative, lorsque cette formalité n'est pas remplie et que la douane découvre un individu en possession de sommes ou valeurs supérieures à 10 000 euros. Aujourd'hui, entre 1 300 et 1 400 manquements à l'obligation déclarative font l'objet d'une constatation annuellement, pour une centaine de millions d'euros environ. En réalité, ce résultat est variable d'une année à l'autre : il était plutôt de 80 millions d'euros en 2011 alors qu'il atteignait presque 190 millions d'euros en 2009. Voilà les ordres de grandeur.

Il faut bien être conscient que cette notion de manquement à une obligation déclarative est différente de celle de blanchiment. Il peut s'agir d'un manquement sous-jacent à un blanchiment, qu'il s'agisse de fraude fiscale, de fraude douanière, de trafic illicite ou autres, comme le trafic de stupéfiants, mais c'est une notion qui est différente. Nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

Historiquement, ce dispositif résulte, notamment en France, de ce qui reste, après transformation, du contrôle des changes à l'époque à laquelle la douane en était chargée. Le contrôle des changes a été démantelé, mais il est resté une obligation déclarative qui s'est transformée, dans une logique qui s'apparente à de l'anti-blanchiment, même si la notion est légèrement différente, plutôt qu'au contrôle des changes.

Le deuxième type d'actions que nous menons a trait aux transactions économiques et aux enjeux fiscaux qui y sont liés.

Sont visées les questions de valorisation en douane des importations et des exportations, avec la problématique liée à la façon dont on est capable d'apprécier la valeur en douane, notamment la relation entre la valeur en douane et le prix de transfert au sein des groupes.

Sont également visés tous les cas de fraude à la TVA et les régimes particuliers qui ont été mis en place pour aider les entreprises à limiter le coût de portage de trésorerie en matière de TVA – je pense notamment au régime 42 (régime qui permet à l'importateur d'obtenir l'exonération à la TVA lorsque les marchandises importées sont destinées à être transportées

dans un autre État membre. La TVA est acquittée dans l'État de destination, de mise à la consommation), ainsi que des fraudes douanières diverses : c'est le deuxième angle d'attaque.

Le troisième angle d'entrée sur l'évasion de capitaux et ce type de fraudes est celui des enquêtes. Nous avons principalement deux services spécialisés en douanes qui font ce type d'enquêtes.

En premier lieu, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, à travers une division d'enquête, la quatrième division, située au sein de la direction des enquêtes douanières, est chargée de tout ce qui concerne les fraudes financières, notamment le blanchiment. Cette division d'enquêteurs spécialisés traite environ 100 à 200 enquêtes par an.

En second lieu, la douane judiciaire intervient, quant à elle, dans le cadre d'enquêtes judiciaires sous le contrôle du parquet. A peu près 80 enquêtes ont un rapport avec du blanchiment de droit commun, des infractions qui peuvent être liées ou non aux stupéfiants, et environ 70 enquêtes, soit un nombre assez proche, portent principalement sur des escroqueries à la TVA.

Le service national de douane judiciaire, le SNDJ, est intervenu sur plusieurs affaires fortement médiatisées au cours des dernières années.

Il est intervenu comme service judiciaire, parfois en co-saisine avec d'autres services. Je citerai les affaires HSBC, du Liechtenstein ou UBS : la douane judiciaire était le service judiciaire qui traitait, sous le contrôle des parquets, ce type d'affaires au sein de l'État.

Son action a en outre porté sur nombre d'affaires sur lesquelles il intervient toujours aujourd'hui : ce sont les affaires dites d'escroquerie à la TVA sur le marché des droits carbone, le marché CO₂ : plus de 24 affaires judiciaires sont aujourd'hui sous enquête par le SNDJ sur ce champ. Ce rôle est donc très important, puisque à la fois sur le marché CO₂ et sur d'autres marchés, de l'électricité et autres, des enquêtes sont en cours.

Tels sont, *grosso modo*, les trois grands champs d'intervention. Quand on essaie d'entrer dans ces champs, on voit, d'une part, que notre action est multiple, mais, d'autre part, que l'efficacité de celle-ci sur ces différents champs se heurte à un certain nombre de limites qu'il faut reconnaître.

Je citerai le manquement à l'obligation déclarative de capitaux, qui recouvre un certain nombre de choses. Cette notion répond parfois à une logique de blanchiment, parfois à une logique de transfert de fonds à des fins d'évasion fiscale, parfois à une logique de rapatriement de fonds au sein d'une communauté étrangère : nous avons travaillé, par exemple, sur un certain nombre d'affaires mettant en cause les communautés asiatiques ou africaines et dans lesquelles avaient lieu des rapatriements de fonds, parfois dans des logiques dites de « tontine », c'est-à-dire qu'un projet est financé par un ensemble de personnes provenant de la même communauté, parfois dans des

logiques de rapatriement des sommes d'argent dans le pays d'origine, la famille y étant restée, à la suite d'affaires réalisées en France.

J'évoquerai maintenant les difficultés rencontrées sur ce champ.

La première difficulté liée aujourd'hui aux manquements à l'obligation-déclarative tient à ce que l'évolution de la retenue et de la garde à vue a modifié la qualification juridique qui avait cours.

Traditionnellement, lors d'un manquement à l'obligation déclarative, on pouvait très rapidement se retrouver sur du délit de blanchiment douanier et, par conséquent, sur une infraction douanière – c'est l'article 415 –, ce qui permettait de placer les personnes en retenue.

En réalité, dans le nouveau régime de la garde à vue et de la retenue tel qu'il est issu de la récente réforme, il faut encourir une peine de prison suffisante, c'est-à-dire d'au moins un an, et sur ce type d'infractions, ce n'est plus le cas. Par conséquent, il faut être capable de faire le lien immédiatement avec un délit de blanchiment pour placer la personne en retenue.

Par conséquent, sur ces sujets, nous nous heurtons à une limite assez significative.

M. Philippe Dominati, président. – C'est un affaiblissement !

M. Jérôme Fournel. – Un deuxième type de difficultés sur les infractions que l'on constate en matière de manquement à l'obligation déclarative vient de ce que les caches utilisées par les « infracteurs » sont à peu près du même niveau que celles que l'on trouve en matière de stupéfiants. Donc, l'argent qu'il faut trouver est souvent extrêmement bien caché.

Il faut par ailleurs – ce point est un peu lié à ce que je disais en premier lieu – parvenir à caractériser le manquement à l'obligation déclarative.

Si je trouve quelqu'un – nous avons eu le cas assez récemment, lequel a d'ailleurs donné lieu à quelques débats en interne – qui circule sur la périphérie avec 800 000 euros cachés dans la roue de secours de son véhicule, je ne suis pas nécessairement face à un manquement à l'obligation déclarative. Rien ne me prouve que cette personne ait voulu franchir une frontière. Donc, l'un des premiers enjeux pour les douaniers, même s'ils ont trouvé l'argent dans la roue de secours, c'est d'arriver à démontrer qu'il y a un lien...

Mme Nathalie Goulet. – Enfin...

M. Jérôme Fournel. – En soi, porter de l'argent et le faire circuler à l'intérieur du territoire, ce n'est pas une infraction.

Mme Nathalie Goulet. – La détention frauduleuse !

M. Jacques Chiron. – Il garde son matelas avec lui !

Mme Nathalie Goulet. – Les gens sont distraits !

M. Jérôme Fournel. – Oui, mais derrière, il faut juridiquement appuyer la distraction sur quelque chose de solide. Ce qu'on essaie de faire dans ces cas-là, c'est, éventuellement, *via* l'article 40, de renvoyer une enquête judiciaire pour une saisie, soit de la douane judiciaire, soit d'un autre service d'ailleurs,...

Mme Nathalie Goulet. – Un garagiste !

M. Jérôme Fournel. – ... qui peut être un service de l'État, afin d'essayer d'arriver à démontrer que cet argent provient effectivement d'une opération de blanchiment et d'une infraction sous-jacente. Mais ce n'est pas si simple que cela ! Nous pourrions revenir sur cette question, qui concerne d'autres sujets.

Aujourd'hui, un certain nombre de valeurs sont en dehors du champ de la réglementation, ce qui soulève des problèmes.

La réglementation communautaire tend à privilégier le premier point touché de l'Union européenne sur l'ensemble du trajet. Les parcours peuvent être fractionnés, notamment en avion : la personne entre sur le territoire communautaire, par exemple à Madrid, puis effectue un saut de puce en avion pour aller jusqu'au bout de son trajet. En réalité, la réglementation communautaire, en imposant le premier point touché, complique les choses. Nous avons d'ailleurs eu une discussion à cet égard avec l'Union européenne.

Le deuxième point porte sur les sujets de fiscalité, les prix de transfert et la fraude liée au fonctionnement économique des échanges de marchandises, et de la fiscalité sous-jacente.

Très clairement – cela fait partie des questions que vous vous posez après avoir auditionné M. Babusiaux –, *quid* de la fraude à la TVA, et comment limiter cette fraude ?

Pour notre part, nous faisons un double constat : la fraude intracommunautaire, aujourd'hui, est une fraude extrêmement lourde et importante en termes de coût pour les finances publiques ; toutes les enquêtes le démontrent, même s'il est difficile d'arriver à des chiffres très précis.

En revanche, sur l'extracommunautaire, la fraude est relativement limitée, même si l'on en trouve. Pourquoi est-elle limitée ? Parce que, en réalité, nous constatons une réconciliation systématique d'un mouvement de TVA avec un flux physique à travers la déclaration de douane et le contrôle de la marchandise.

Par conséquent, il faut savoir ce que l'on veut : si c'est accroître la fraude en matière de TVA, transférons, découpons le processus entre l'assiette et le recouvrement et attribuons le à deux administrations différentes, ce qui irait à l'encontre de ce qui s'est fait partout ailleurs au cours des dernières années en matière de réconciliation de l'assiette et du recouvrement, y compris au sein de la direction générale des finances publiques.

Ensuite, une fois que ce découpage aura eu lieu, il faudra investir pour créer des systèmes qui réconcilient les informations, ce qui entraînera mécaniquement une perte de capacité de contrôle sur les flux des sociétés fictives qui se créeront et qui chercheront à échapper à la TVA ou à obtenir une déduction de TVA à laquelle ils n'ont pas droit.

Sur un tel sujet, il faut faire extrêmement attention, et indépendamment d'autres aspects sur lesquels nous pourrions aussi revenir, de nature plus économique et qui ne me paraissent pas justifier un transfert, il ne me semble pas raisonnable, objectivement, d'envisager un tel transfert, sauf à prendre des risques extrêmement importants en termes de recouvrement de la TVA extracommunautaire.

Or, quand on voit la difficulté que nous avons, sur de l'intracommunautaire, à assurer le lien entre les systèmes d'information, à obtenir l'enregistrement des acteurs économiques sur un marché comme le CO₂, imaginez ce que cela pourrait donner si jamais le dispositif comportait des faiblesses, avec des sociétés hors de l'Union européenne et des capacités de contrôle d'enregistrement beaucoup plus faibles. Je crois que nous ne serions pas du tout gagnants.

Nous pourrions revenir ultérieurement sur le sujet des prix de transfert, mais je ne veux pas monopoliser la parole par mon introduction, et je conclurai en évoquant les évolutions qui nous sembleraient pertinentes.

Au fond, on peut imaginer trois types d'évolutions sur ces sujets afin d'améliorer le dispositif.

Le premier concerne aujourd'hui la lutte contre le blanchiment, car notre dispositif est extrêmement éclaté à l'échelle de l'État. En réalité, nous avons une multiplicité d'acteurs : TRACFIN – traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins – traite les déclarations de soupçon ; la direction générale des douanes et droits indirects fait un certain nombre d'enquêtes, soit judiciaires soit administratives, en sus du traitement des manquements à l'obligation déclarative et des déclarations de capitaux ; des entités comme l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière, ou OCRGDF, procède aussi à de l'enquête à travers un office central ; la direction générale du Trésor traite les sujets diplomatiques autour du groupe d'action financière, le GAFI, et de la relation au système bancaire ; je citerai enfin la direction générale des finances publiques, etc.

Ce n'est pas un problème si chaque acteur a un métier clair et identifié, ce qui est en partie vrai : TRACFIN fait de la déclaration de soupçon, et il est tout à fait pertinent en la matière ; la direction générale du Trésor s'occupe de la relation aux banques et de l'aspect diplomatique.

Il manque, en revanche, de mon point de vue, un étage dans le système, un étage que ne joue pas le conseil, trop divers, trop éclaté, des acteurs publics et privés et dont la mise en place est en cours. Cet étage, qui ne serait pas un outil de réflexion permanente et ne serait pas immense, puisqu'il

comprendrait une vingtaine ou une trentaine de personnes, aurait pour mission, non pas de faire les enquêtes lui-même – les différents services sont là pour effectuer les déclarations de soupçon et les enquêtes –, mais de réfléchir, piloter, animer la conception des actions que l'on mène en matière de lutte contre le blanchiment et l'évasion des capitaux.

Il en est de même, d'ailleurs, pour le gel des avoirs en France, par exemple de dictateurs étrangers, pour une pratique qui n'est pas du blanchiment en tant que tel, bien qu'on puisse la considérer comme une autre forme de blanchiment.

En réalité, notre dispositif de suivi, notre conception et notre connaissance exacte des avoirs détenus, si l'on veut bien se donner la peine de regarder les choses en face, sont relativement faibles. Nous disposons de ce que les banques vont nous donner à un moment donné, mais il n'existe pas une conception et une animation globale du système ; à mon sens, c'est un manque si l'on veut être plus efficace à l'avenir.

M. Philippe Dominati, président. – Quand cela se produit, comment faites vous ? Est-ce à ce moment-là que vous faites le récapitulatif des avoirs potentiels de telle ou telle personne ?

M. Jérôme Fournel. – En réalité, le système du gel des avoirs est géré principalement par la direction générale du Trésor, en lien avec les acteurs bancaires. Nous, nous pouvons apporter notre concours dans un certain nombre de cas, y compris lorsque nous disposons d'informations sur tel ou tel ; nous sommes généralement mobilisés, mais notre dispositif est plutôt *a posteriori*.

M. Philippe Dominati, président. – Toujours en urgence !

M. Jérôme Fournel. – Une deuxième amélioration est possible, non pas en transférant la charge du recouvrement d'une administration à une autre, mais en améliorant et en normalisant les modes d'action de nos administrations entre elles en matière de lutte contre la fraude à la TVA.

Nous œuvrons actuellement en ce sens puisque nous avons engagé un certain nombre de travaux, y compris de liaison informatique entre la direction générale des finances publiques et la douane, afin d'assurer l'accès et la consultation systématiques des uns aux bases de données des autres. On sait par exemple que le régime 42 donne lieu à une fraude typique et importante puisqu'il permet de dédouaner dans le premier point d'entrée de l'Union européenne et de payer la TVA dans le pays de destination, ce qui crée une facilité pour la fraude. Nous travaillons donc avec la DGFIP pour que notre capacité de traçabilité soit la plus complète possible sur ces sujets et pour partager les enquêtes.

De même, inversement, nous avons mis en place, à la suite des escroqueries au carrousel de TVA, des échanges de données, que l'on peut encore améliorer, sur l'usage qui peut être fait des statistiques du commerce extérieur, notamment des déclarations d'échange de biens par les entreprises,

pour repérer les anomalies qui peuvent exister d'un mois sur l'autre. Le cas typique est le suivant : lorsqu'un carrousel de TVA se monte sur un produit donné, on voit, dans les statistiques du commerce intracommunautaire, que la douane récolte au titre de sa compétence statistique et de la déclaration VIES, un pic dans les échanges intracommunautaires qui ne correspondait à rien économiquement.

Ce type de transmission d'informations systématique, et non au cas par cas, qui était un peu la tendance jusqu'à présent, est en train de se mettre en place et est, à mon avis, un système efficace.

De même, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, qui accueille en son sein des enquêteurs de la direction nationale des enquêtes fiscales – ils sont présents à demeure –, a signé très récemment avec cette dernière un protocole pour conforter les échanges.

Nous pouvons sans doute encore avancer sur ce point. Au fond, il serait possible d'imaginer la création d'un pool d'enquêteurs communs, spécialisés sur ces questions liées à la TVA. Cela aurait beaucoup de sens.

J'en viens au troisième axe, plus compliqué à mettre en œuvre dans la mesure où il ne dépend pas uniquement de nous : les retours d'informations sur des pays ou des envois étrangers, afin de disposer d'éléments provenant d'organismes étrangers, mais, là aussi, systématisés et non simplement sous la forme de l'assistance administrative mutuelle internationale ou de la commission rogatoire internationale, qui sont du cas par cas quand existe une enquête en cours. Des informations plus systématiques permettent de faire un tri et d'appréhender les phénomènes de fraudes auxquels nous avons affaire.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur le directeur.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le directeur, je poserai trois questions pour engager la réflexion et l'échange.

Dans les enquêtes que vous avez réalisées, la recherche d'évasion fiscale a-t-elle pu être un élément déclencheur, puisque c'est le sujet principal qui nous intéresse aujourd'hui ? Les constatations de la direction ont-elles porté sur des faits d'évasion fiscale internationale ? Pourriez-vous citer quelques affaires significatives et les suites qui ont été données dans ces cas précis ?

Ensuite, concernant le contrôle des prix de transfert, dès lors que votre direction dispose de données précises sur les transactions internationales qui sont menées, dans quelle mesure participe-t-elle à la recherche des pratiques abusives ? Comment sa participation peut-elle être améliorée ?

Troisième point, avec la révolution technologique que nous vivons depuis quinze ou vingt ans maintenant, les pratiques et les méthodes ont beaucoup évolué. Quel impact cela a-t-il eu sur le fonctionnement de la

direction ? Quelles adaptations avez vous envisagées et mises en place pour lutter contre ces nouvelles techniques d'échange des flux ?

M. Jérôme Fournel. – Questions lourdes...

Sur la première question, je répondrai bien entendu par l'affirmative : dans le cadre des enquêtes menées, un grand nombre d'entre elles se traduisent par de la recherche de l'évasion fiscale.

Je prendrai deux ou trois exemples pour illustrer mon propos.

Le premier cas s'est produit à plusieurs reprises. A vrai dire, les premières affaires remontent aux années quatre-vingt-dix, loin dans le temps, et elles se sont prolongées dans les années deux mille et jusqu'à plus récemment.

Je vais décrire le cas typique, parce qu'il est assez simple. Une personne vend un commerce ou hérite – en l'occurrence, il s'agissait en 2006 d'un héritage avec des contrats d'assurance-vie –, puis elle cherche à échapper à la fiscalisation de ces contrats. Une fois qu'elle a reçu les chèques de remboursement des assurances-vie souscrites par son mari, elle fait quelques manipulations – c'est vraiment de la fraude fiscale proprement dite – pour inscrire des éléments au passif de son mari, qui n'a pourtant aucune raison d'avoir un tel passif. La personne fait ensuite sortir physiquement de France les sommes en questions pour les faire créditer sur un compte à Genève, spécialement ouvert à cet effet et non déclaré au fisc : nous sommes en présence d'un cas de transfert physique de capitaux non déclarés à la douane, donc typiquement d'une infraction à l'obligation déclarative...

MM. François Pillet et M. Jacques Chiron. – Une fraude !

M. Jérôme Fournel. – ... et d'une fraude fiscale.

Il faut savoir que nous adressons chaque année environ 1 500 à 2 000 bulletins de transmission d'information à la direction générale des finances publiques à partir de fraudes douanières constatées, en l'occurrence un manquement à l'obligation déclarative. Nous informons systématiquement la DGFIP pour une recherche de la fraude fiscale ; en l'espèce, cette affaire a provoqué un redressement, de la part de la DGFIP, de 900 000 euros au titre des droits de succession et de l'imposition sur le revenu. Donc, cet exemple typique de transfert d'informations est un cas extrêmement classique, comme tous ceux que je vous cite.

Nous avons également traité, dans un autre registre, un certain nombre d'affaires dans lesquelles des filiales de sociétés bancaires étaient impliquées, notamment au Luxembourg ou en Suisse : des bons de souscription ont été transférés, toujours dans le but de faire sortir de l'argent de France, après avoir été souscrits dans l'Hexagone sur la société mère ou l'une de ses filiales. Ce cas s'est produit dans de nombreuses banques qui, à un titre ou à un autre, mais pas forcément au niveau de l'état-major, ont cherché à créer ce type de bons de souscription pour les faire ensuite sortir

de France : cela consistait, par des accords très informels entre des agents de ces banques à l'étranger et des filiales étrangères, à transférer les sommes et à les recrediter sur le compte à l'étranger, parfois anonymisé et d'autres fois en utilisant un prête-nom.

Dans ces affaires, les sommes ont pu atteindre plusieurs millions d'euros. D'ailleurs, certaines de ces banques – à l'époque, la réglementation fixait le seuil à 7 500 euros – avaient conseillé à leurs clients de ne jamais transporter plus de 7 500 euros ou des bons représentant cette somme lorsqu'ils effectuaient des rapatriements d'argent. En effet, à un moment donné, quand les particuliers voulaient utiliser ces fonds, ils cherchaient à les faire rentrer en France. Or l'un d'entre eux avait été tellement imprudent, alors que la recommandation de la banque était de bon sens au regard de la volonté d'échapper à la réglementation, qu'il avait été pris avec plus de 35 000 euros, me semble-t-il. C'est ainsi que l'on avait pu remonter le dispositif.

M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude. – Ce qui l'agaçait, en fait, c'était de faire plusieurs allers et retours. C'est souvent le genre d'erreurs que ces personnes commettent, bien qu'elles soient très bien conseillées de la part des banquiers, dont c'est, après tout, le travail.

M. François Pillet. – Ça coûte cher !

M. Jean-Paul Balzamo. – En décidant de regrouper les trajets et de ne faire qu'un seul voyage au lieu de quatre, ces clients transportent des sommes dont le montant dépasse fatalement le seuil limite.

M. Jérôme Fournel. – En l'occurrence, il revenait de Zurich avec 35 000 euros sur lui, au lieu de suivre les conseils de son banquier...

Voilà un exemple caractéristique d'une affaire ayant donné lieu à la transmission d'un BTI,...

Mme Nathalie Goulet. – Un BTI ?

M. Jérôme Fournel. – ... un bulletin de transmission d'information, à la direction générale des finances publiques. En revanche, sur cette affaire, une partie de la fraude fiscale était prescrite et n'a pu être totalement recouvrée.

Tel est le type d'affaires assez courantes que traitent les services douaniers.

Permettez-moi de citer également une affaire d'escroquerie à la TVA en matière de CO₂, qui était l'une des premières à avoir donné lieu à un jugement...

M. Jean-Paul Balzamo. – C'est récent !

M. Jérôme Fournel. – ... et à des redressements de plusieurs dizaines de millions d'euros : 50 millions d'euros plus précisément.

Certes, il s'agissait d'une enquête judiciaire faite sous le contrôle du parquet par la douane judiciaire, mais l'intérêt du Trésor public était également très fort dans le recouvrement de ces sommes.

Cette enquête a fait appel à l'ensemble de la coopération internationale, y compris européenne, puisque Europol est monté très fortement en puissance sur cette affaire, et que des agents des douanes travaillent au sein d'Europol ; non seulement cela a eu des déclinaisons dans d'autres pays de l'Union européenne, mais parallèlement, cela nous a aidé à réaliser derrière des commissions rogatoires internationales qui se sont déroulées en Israël, au Liban, à Hong Kong, avec chaque fois de bons résultats, c'est-à-dire des retours positifs de la part des autorités de ces pays, et même des saisies d'avoirs criminels, puisque, en l'occurrence, plus de 20 millions d'euros, outre des immeubles et des voitures, ont été saisis, y compris à l'étranger et hors de l'Union européenne.

Par conséquent, sur ces sujets, nous marquons des points. Mais ce n'est qu'une partie de la fraude.

La deuxième question à laquelle je vais essayer de répondre est très difficile. Il s'agit des prix de transfert et de la valorisation en douane.

Un groupe de travail travaille actuellement sur ces sujets, comme tous ceux – ils sont nombreux – qui ont été mis en place à cet effet, qu'il s'agisse des groupes de l'OMC, de l'OMD, de l'OCDE, des groupes internes, notamment avec le MEDEF, afin d'essayer d'avancer sur une différence qui n'est pas aujourd'hui totalement réconciliable entre la valeur en douane d'un côté et les prix de transfert.

La difficulté provient du fait que deux logiques un peu différentes sur ces questions s'affrontent.

L'une des deux logiques, qui est une valorisation au titre de la valeur en douane, tend à retenir la valeur la plus complète possible, y compris en incorporant dans la valeur en douane la totalité des coûts de commission, de courtage, de transport, voire les coûts de recherche et développement qui existent – ce sont des réglementations internationales ou communautaires. Le prix de transfert, lui, est un prix de cession interne à un groupe et sur lequel il est possible de s'appuyer pour trouver la valeur en douane, puisque l'on cherche un prix de transaction et que, d'une certaine manière, il peut correspondre au prix de transfert.

On s'aperçoit, dans la réalité du fonctionnement des groupes que, en réalité, le même groupe qui vend à deux pays, à deux marchés distincts ou à deux sociétés différentes à l'intérieur de son propre groupe, pratique des prix de transfert différents. Le prix de transfert peut être calculé dans une optique de partage des coûts ou de répartition des bénéfices entre les sociétés d'un même groupe. Ce qui n'est pas la logique de la valeur en douane.

Normalement, même si l'on peut parfois avoir un doute sur l'évaluation de la valeur en douane et chercher à la cerner, ce qui n'est pas

simple, il n'y a en revanche qu'une valeur en douane et pour la définir, nous demandons que le contrôle d'une maison mère ou entre les deux sociétés, l'exportatrice et l'importatrice, ne joue aucune influence sur la valorisation.

Nous souhaitons justement identifier la valeur indépendamment de toute logique de contrôle ou de groupe, et les travaux qui ont été menés sur la réconciliation possible entre valeur en douane et prix de transfert – des colloques entiers y sont consacrés, et je veux vous épargner de tels développements – ne sont jamais arrivés à converger complètement.

Le sujet n'est pas que français. Pour prendre un exemple, je crois que c'est l'Inde qui avait adopté une politique extrêmement allante en disant qu'elle voulait voir non plus deux valeurs, mais une seule. Simplement, après avoir dit cela, ce pays a en réalité retenu une logique d'évaluation extrêmement normative : c'est, *grosso modo*, le prix de vente en Inde, plus 10 % à 15 %, et il est impossible d'en bouger ; voilà le format selon lequel devront s'établir les déclarations.

Même en faisant cela, ils ne sont pas arrivés totalement à obtenir une réconciliation des deux logiques, parce qu'elles sont différentes et que la valeur en douane répond aujourd'hui à un certain nombre de cadres institutionnels de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation mondiale des douanes qui ne sont pas si simples à modifier. Pour cela, il faudrait obtenir l'accord d'un certain nombre d'États en parvenant à faire converger leur point de vue là-dessus.

La question de fond, d'ailleurs, est la suivante : est-il souhaitable de faire converger la valeur en douane et le prix de transfert, qui est lui-même utilisé, manipulé pour des raisons d'optimisation des entreprises ? Faut-il faire l'inverse, c'est-à-dire considérer que le prix de transfert ne peut être autre chose que la valeur en douane déclarée ? Évidemment, ce genre de paroles, lorsqu'on ose les prononcer, fait bondir du côté des entreprises.

Le sujet n'est pas simple. Ce qui est clair, c'est que, dans un certain nombre de cas, des enquêtes ont été menées à partir de la divergence que l'on peut observer – c'était le sens de la question posée, mais il fallait que je fasse le détour par le sujet plus général – entre des prix de transfert et des valeurs en douane, ou des valeurs en douane s'appuyant sur des prix de transfert déclarés par les entreprises, mais qui paraissaient anormaux.

La réalité m'oblige à le dire, il est extrêmement compliqué de remonter et d'identifier les fraudes à partir de là parce qu'il faut entrer dans la comptabilité des filiales et des entreprises. Ce que nous visualisons, nous, ce sont des phénomènes fréquents de minoration de valeurs dans la déclaration en douane, mais presque indépendamment du prix de transfert qui peut exister.

Ce phénomène de minoration de valeurs pour minimiser les droits de douane est très classique, sachant que, sur ces sujets, nous faisons parfois des recoupements avec la direction générale des finances publiques, et que l'on peut aboutir à des situations paradoxales. En effet, du point de vue douanier,

ce que cherchent les entreprises, c'est la minoration de valeur, y compris à l'export, en sortie, pour l'entrée future dans un autre pays qui a éventuellement des droits de douane élevés. Du côté de la TVA, c'est le contraire : d'une certaine manière, il est intéressant d'augmenter sa valeur pour récupérer le plus de TVA.

En résumé, il existe des stratégies d'optimisation de la fraude. Nous avons travaillé avec la DGFIP sur certaines de ces pratiques, mais elles sont extrêmement difficiles à enrayer.

La troisième question porte sur les nouvelles fraudes et les fraudes sur Internet.

Oui, nous avons mis en place des dispositifs de lutte contre la fraude sur Internet, qui visaient, non pas seulement la fraude fiscale, mais la fraude en général, que ce soit le trafic de stupéfiants, de cigarettes et la contrefaçon.

Nous avons monté, par exemple, une cellule « cyber douane » au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ; nous avons développé un certain nombre d'enquêtes, pour assurer la veille de centaines de sites sur ces sujets chaque année. Il s'agit d'un dispositif assez massif.

Ces questions soulèvent deux ou trois problématiques.

La première résulte des difficultés liées à la matérialisation de la fraude, d'où les droits qui nous ont été octroyés, notamment par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, la LOPPSI, tout récemment, de pratiquer des « coups d'achat », en matière de produits stupéfiants et de contrefaçons, pour pouvoir identifier le vendeur et ses pratiques, afin d'être à même, à partir de là, de matérialiser l'infraction et de la traiter, y compris judiciairement.

D'autres difficultés tiennent à l'anonymat, qui joue dans les deux sens. Cela signifie que, lorsque nous effectuons des achats, nous avons, nous aussi, besoin de nous « anonymiser » ; si c'est M. Balzamo qui achète systématiquement, il va commencer à être connu, certes comme redoutable agent des douanes, mais ce ne sera pas forcément efficace. Inversement, nous voyons de plus en plus de vendeurs entrer dans la logique de comptes bancaires « anonymisés », de cartes anonymes, qui soulèvent des questions quant à la possibilité de retirer l'information. C'est la raison pour laquelle nous développons un partenariat avec des acteurs de l'Internet comme PayPal, pour aller chercher et croiser l'information, l'objectif étant d'obtenir de l'information directe, et pour remonter jusqu'aux comptes, aux adresses IP, etc. des vendeurs.

L'autre difficulté, nous le constatons notamment sur la fraude au CO₂, est liée à l'utilisation des outils informatiques, qui sont aujourd'hui des démultiplicateurs des fraudes fiscales et de la capacité à optimiser et multiplier les profits tirés d'une opération, y compris de blanchiment, de recyclage ou autres. En l'occurrence, sur l'une des fraudes au CO₂, à un moment donné,

nous sommes tombés sur ce type d'outils. C'est d'ailleurs à partir de là que nous avons pu tirer une partie de la pelote, si vous me permettez cette expression, autrement dit faire avancer l'enquête.

Le troisième problème, qui est d'une nature un peu différente mais qu'il faut tout de même signaler, tient au fait qu'un certain nombre de réseaux qui se sont constitués sont des réseaux cryptés d'» anonymisation » totale de l'Internet, notamment le réseau TOR. Derrière ces réseaux, on trouve des sites du type de celui qui porte le joli nom de « Route de la soie ». Croyez-moi, on y trouve absolument tout à acheter et à vendre ! Il s'agit, là aussi, de sujets difficiles à traiter.

M. Philippe Dominati, président. – Nous vous remercions de ces précisions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. Je poserai juste une question complémentaire. Pour les personnes physiques résidant effectivement à l'étranger, quel mode de surveillance exercez-vous, monsieur le directeur ? Quels sont vos modes d'action sur ce type de situations ?

M. Jérôme Fournel. – Je dirai deux choses.

D'abord, à la différence de ce que pratique, par exemple, la direction générale des finances publiques vis-à-vis des contribuables, nous n'intervenons pas dans la fiscalité des particuliers. Par conséquent, nous n'avons pas de demande particulière pour identifier des comptes bancaires à l'étranger comme le fait la direction générale des finances publiques.

Il se trouve que de longs articles de presse sont parus voilà un an et demi ou deux ans, lorsqu'il a été question de la « cellule de dégrisement fiscal », sur les Français résidant notamment à Genève et qui se faisaient contrôler dans le train Paris-Genève, ainsi que sur les douaniers qui leur prenaient leur téléphone portable et en détachaient la carte SIM. Ce qui est vrai, c'est que nous procédons à un certain nombre de contrôles, notamment dans les trains où se trouvent des individus résidant à l'étranger.

Toutefois, objectivement, il est très peu probable qu'on atteigne à travers ce genre de dispositifs celui qui réside à l'étranger depuis longtemps. Même s'il a fraudé, il ne faut pas se faire d'illusions !

M. Jean-Paul Balzamo. – Je souhaiterais, si vous me le permettez, apporter une petite précision.

La douane, en tant que telle, reste tout de même une administration de régulation des flux des marchandises. Donc, notre objectif est totalement différent de celui de nos collègues de la DGFIP. Notre accroche est toujours sur un flux matériel, soit de marchandises soit de capitaux, et c'est à partir de là que nous pouvons avoir des indices ou des échanges d'informations.

Sur la notion de résident, notamment en Suisse, qu'est-ce qui peut amener la douane à donner des informations à nos collègues de la DGFIP ? Tout simplement une situation anormale, par exemple un véhicule dont la

situation fiscale ne correspond pas à l'adresse de la personne. A partir de là, nous procédons ou non à une régularisation de sa situation selon qu'elle est conforme ou pas à la réglementation douanière, laquelle peut révéler que sa situation fiscale est anormale. Dans ce cas, de nouveau, nous transmettons, madame Goulet, le fameux BTI, le bulletin de transmission d'information.

A cet égard, je souhaiterais ajouter une observation qui me paraît importante. J'ai lu avec attention le rapport de la Cour des comptes indiquant que les échanges d'informations entre les deux administrations sont très modestes. Les chiffres qui y figurent m'ont étonné puisqu'ils ne reflètent que les informations entre deux services nationaux, sans prendre en compte tout le travail qui est réalisé par toutes les directions des douanes de France et de Navarre.

Quand il est mentionné que la DNRED, service d'enquêtes spécialisé, transfère 55 BTI à la DGFIP sur des situations fiscales particulières, on est loin du compte puisque, le directeur général l'a indiqué tout à l'heure, nous en sommes à 1 700 BTI. Nous transmettons donc bien plus que 4 BTI par mois !

En général, en cas de manquement à l'obligation déclarative de capitaux, nous procédons à une audition lors de la procédure et, lorsqu'un individu est pris avec l'argent, la main dans le sac, il ne joue plus trop au malin, si vous me permettez l'expression. Très souvent, il avoue la finalité et reconnaît la fraude fiscale. Quand nous transférons l'information à nos collègues des impôts, c'est pour eux du pain béni !

Vous le voyez, la douane n'est pas, contrairement aux services des impôts, une administration tournée précisément vers cette évasion fiscale, mais elle dispose de leviers intéressants, soit au travers du manquement à l'obligation déclarative de capitaux, soit pour remettre en cause un certain nombre d'éléments, on en a parlé tout à l'heure, sur les prix de transfert.

Heureusement, nous nous appuyons sur une réglementation, qui n'est pas celle des entreprises, le code des douanes communautaire, qui représente aussi un frein. Si l'Inde, elle, décide de retenir tel type de valeur, en France, on ne peut pas le faire parce que nous appliquons l'article 29 du code des douanes communautaire en matière de valeur. Mais, dans le même temps, c'est une force, parce que nous pouvons remettre en question la valeur déclarée. Sachez que 30 % du contentieux sur les droits et taxes redressés aujourd'hui portent sur la valeur. Cela signifie que nous examinons ce paramètre avec attention et le remettons en question. On ne le prend pas pour argent comptant – pardonnez-moi ce mauvais jeu de mots !

M. Jérôme Fournel. – J'ajouterai juste une chose sur la question des résidents.

Une coopération assez forte s'est développée avec le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, afin de procéder à des échanges d'informations systématiques, par exemple sur les manquements à l'obligation déclarative constatés dans un pays ou un autre. Par conséquent, nous pouvons

avoir à connaître du cas, non pas du Suisse, en l'occurrence, mais de l'Allemand qui est un résident fiscal allemand mais dont les intérêts sont largement en France. S'il est pris en Allemagne et qu'une information nous est transmise, nous pouvons éventuellement débiter une enquête, mais plus sous l'angle de la coopération que de l'action directe.

Mme Nathalie Goulet. – Avant de devoir quitter la réunion à dix-huit heures - veuillez m'en excuser –, je voudrais poser deux questions.

Vous avez dit que vous vous intéressiez aux entreprises et pas aux particuliers. J'ai eu, pour ma part, de longues discussions, puisque je suis membre de la commission des affaires étrangères et que je voyage beaucoup, avec les membres des bureaux des douanes de l'aéroport de Roissy, qui constitue tout de même une entité lourde. Je rejoins un peu ce qu'a dit notre collègue Éric Bocquet tout à l'heure, lorsqu'il a parlé de doubles résidents. On m'a en effet signalé un certain nombre de cas de remboursement de TVA au profit de personnes qui, manifestement, jonglaient sur deux passeports sans que quiconque puisse vérifier la réalité de leur domiciliation.

Des remboursements de TVA de 750 000 euros, ou de plusieurs fois 200 000 euros, avaient eu lieu, pour des bijoux, des bagages de luxe, enfin tout un tas de produits. C'est très bien pour la France et les entreprises qui vendent, mais, dans le même temps, rembourser des sommes importantes de TVA dans des conditions aléatoires sans que les douaniers – vous allez me le confirmer, – aient la moindre capacité de vérifier, en tout cas au moment de la déclaration ou du passage, la réalité du domicile, cela pose un réel problème.

Je vous interroge sur ce point, parce qu'il a été soulevé devant moi. Je me demande à cet égard si, dans le cadre de projets de loi de finances, nous ne pourrions pas remonter le seuil de 175 euros, qui est un peu bas. Mais il semblerait que ce soit un seuil communautaire sur lequel nous ne puissions rien faire. Pourtant, 175 euros pour le remboursement de TVA, c'est quand même très faible !

J'en viens à ma seconde question.

J'ai assisté, dans une autre vie, aux conférences du Conseil de l'Europe, notamment des procureurs. Quels moyens faudrait-il donner au parquet en matière de coopération internationale ? Les affaires étant un peu compliquées, le parquet a-t-il assez de moyens ? Je suppose que vous allez me répondre par la négative.

J'évoquerai par ailleurs la formation, parce que les juridictions judiciaires et financières sont maintenant soumises à des pressions fortes et multiples. Trouvez-vous dans les parquets la formation suffisante ? Comment fonctionne votre coopération avec les parquets, et subsidiairement la coopération internationale ?

M. Jérôme Fournel. – Sur le premier point, vous avez parfaitement raison. Il est un certain nombre de cas sur lesquels il n'est pas si simple de se prononcer. Des critères et un certain nombre de règles de conduite sont donnés

aux agents, mais la situation est délicate et l'on reçoit parfois des réclamations envoyées par des particuliers, qui prétendent être non-résidents, alors que le douanier affirme le contraire. Parfois, le contentieux intervient, non dans un premier temps, mais ultérieurement.

Par exemple, une montre de 300 000 euros – c'est possible aujourd'hui – peut avoir été achetée à Paris par une personne qui est sortie de France et y est revenue à plusieurs reprises. Au cours de l'un de ses voyages, le douanier, qui surveille le vol sur lequel elle s'est trouvée – on ne contrôle pas 100 % des passagers –, repère cette montre. La personne se justifie en expliquant, entre autres, qu'elle vit en partie à New York et en partie à Paris. La question est donc complexe. De notre côté, nous pouvons y réfléchir, mais il n'est pas si évident d'essayer de simplifier les règles pour définir plus strictement les différents cas rencontrés.

Sur la question des seuils, je vous renvoie à ce que nous avons dit tout à l'heure sur l'Internet : nous nous trouvons face à une réalité absurde, et je pèse mes mots ! Les seuils communautaires sont différents sur la TVA et sur les droits de douane. Pour les envois exprès ou postaux, on applique des seuils différents pour faire payer la fiscalité et les droits de douane. Donc, les envois de valeurs négligeables le sont au regard de la réglementation douanière, mais pas nécessairement de la réglementation fiscale.

Mme Nathalie Goulet. – Que l'on traite d'ailleurs en Slovaquie !

M. Jérôme Fournel. – Je ne sais pas !

Par ailleurs, concernant le seuil de 175 euros, je vous indique que les seuils peuvent être différents suivant le type de marchandises, le moyen de transport. Cela concerne à la fois les seuils déclaratifs mais aussi les seuils de franchise quantitative, qui peuvent être différents suivant l'âge de la personne ! Objectivement, on a juste tout fait pour perdre l'utilisateur et rendre l'application de la loi quasiment impossible. La seule manière simple et raisonnable de traiter le problème, c'est d'avoir un seuil unique et suffisamment élevé pour éviter les éléments trop faibles, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas trop haut pour prévenir les logiques de fractionnement que l'on connaît bien et qui garantiraient une impunité à condition de faire beaucoup de voyages.

M. Jean-Paul Balzamo. – S'agissant de la magistrature, les parquets considèrent que, en matière de délinquance économique et financière, ils ne sont pas suffisamment outillés. Ce n'est pas une nouveauté ! Je crois que, chaque année, la direction des affaires criminelles et des grâces demande une enquête à ce sujet. C'est une demande récurrente, et c'est d'ailleurs pour répondre à ce besoin qu'a été créé, je le signale, le service national de douanes judiciaires, en complément des forces de police judiciaire classiques pour toute la fraude concernant la protection des intérêts financiers européens.

Mme Nathalie Goulet. – Quand a-t-il été créé ?

M. Jérôme Fournel. – Le SNDJ a été créé en 1999. En réalité, le texte de loi date de 1999, mais la création physique du service s’est faite entre 2002 et 2004, et c’est à partir de 2004 qu’il a réellement commencé à exister. Aujourd’hui, il compte effectivement plus de 220 enquêteurs judiciaires. Ce service est très particulier puisqu’il est dirigé par un magistrat. L’an dernier, il a traité près de 900 enquêtes judiciaires. Il occupe un vrai espace et est très apprécié par le parquet.

M. Jean-Paul Balzamo. – A telle enseigne, d’ailleurs, que son périmètre d’intervention a été élargi à plusieurs reprises par le législateur.

Quant à la formation que vous évoquiez, madame la sénatrice, cet aspect est pris en compte puisque, selon un protocole passé avec l’École nationale de la magistrature dans les années 1998 et 1999, plusieurs types de formation sont dispensés : une sensibilisation à la fraude douanière dans la formation initiale ; ensuite, au titre de la formation continue, en particulier pour les parquetiers et surtout ceux qui travaillent dans les pôles économiques et financiers, des formations beaucoup plus ciblées sur la fraude douanière, la fraude aux intérêts financiers de la Communauté. Cela répond à un vrai besoin parce que ces types de fraudes - la délinquance économique, les grosses fraudes – sont par nature transfrontalières et demandent un investissement en temps et en commissions rogatoires internationales très lourd, sur des thématiques et des réglementations très compliquées, et sur lesquelles les magistrats instructeurs, j’insiste sur ce point, n’ont pas l’habitude d’investiguer et devant lesquelles ils se sentent très démunis au départ.

Mme Nathalie Goulet. – Ce n’est pas la peine que vous fassiez un tel travail si l’on n’arrive pas à juger derrière !

M. Jérôme Fournel. – Il s’agit là de la capacité de traitement judiciaire grâce à des services spécialisés comme le SNDJ et à un investissement des services. La douane et la magistrature ont un programme de rencontres sur ces sujets ; il faut parcourir la carte de France de nos parquets pour bien visualiser les points de difficulté, de friction. C’est d’ailleurs dans ce cadre que la direction des affaires criminelles et des grâces formule, dans un rapport établi annuellement sur les parquets, des propositions destinées à améliorer la situation. L’une des difficultés par exemple, on le voit bien, réside dans le fait que le SNDJ - c’est un gros avantage pour lui, y compris sur ce type de fraude – a une compétence nationale, alors que les services judiciaires, éventuellement en co-saisine, ont des compétences plus territoriales. Il faut donc trouver le bon mode de fonctionnement.

A mon sens, pour progresser, il convient de continuer la logique de spécialisation, de faire grossir le service autour de cette compétence, sans l’élargir trop et, du côté des juridictions, d’adopter une même logique de spécialisation.

M. François Pillet. – Je poserai deux questions qui portent principalement sur la répression.

Au sein de l'administration fiscale, la direction générale des douanes et droits indirects est celle qui a le plus large pouvoir de transaction.

Sur la totalité des affaires d'aspect frauduleux sur lesquelles vous intervenez, quelle est la part de transactions, par exemple en volume, par rapport aux poursuites pénales ?

M. Jérôme Fournel. – Il y a 95 % de transactions et 5 % de poursuites.

M. François Pillet. – J'en viens à ma seconde question, que sous-tendait la précédente : l'exemplarité de la sanction.

Je prendrai un exemple franco-français, qui déborde donc un peu le champ d'action de votre administration ; néanmoins, il vous concerne également.

En matière de contributions indirectes, lorsqu'on se trouve face à des commercialisations de surplus de vin, vous êtes seuls aptes à déclencher les poursuites ; le parquet ne peut pas les engager, sauf en matière d'escroquerie à la TVA. C'est vous qui décidez de poursuivre, de saisir pénalement, ou tout au moins de sanctionner.

C'est encore pire, à mon avis, pour vos collègues, puisque, dans une sorte d'ambiance très nuageuse, on passe par le service d'information sur la frontière, ou SIF, pour faire croire que l'administration ne poursuit pas n'importe qui, alors qu'elle est seule à pouvoir déclencher les poursuites. Voyez-vous un inconvénient technique à ce que les parquets recouvrent la possibilité d'avoir l'initiative des poursuites, ou au moins de la partager avec vous ?

Je citerai un exemple en matière de contributions indirectes. Les parquets poursuivent, notamment en cas de dénonciation de fraude à la qualité, qui n'est pas de votre compétence. Mais cette fraude à la qualité, c'est en même temps une fraude à l'INAO parce qu'elle révèle un surplus. Vous ne poursuivez pas, vous ne transigez pas, et le parquet n'a pas la possibilité d'engager les poursuites. Vous le voyez, c'est de la pure technique de poursuites. Vous paraîtrait-il techniquement anormal que le parquet dispose de plus larges pouvoirs de poursuites dans vos domaines ?

M. Jérôme Fournel. – Techniquement, tout est faisable.

Cela étant, je souhaiterais revenir un instant sur la question précédente de Mme Goulet.

Aujourd'hui, même si nous avons des outils spécialisés, d'une manière générale, les parquets sont tout à fait ravis, comme le ministère de la justice, du pouvoir de transaction qui leur permet de ne pas être submergés par du contentieux.

M. François Pillet. – C'est très important !

M. Jérôme Fournel. – L'exemplarité est importante, vous avez raison, monsieur le sénateur, ainsi que l'effectivité. La transaction a, d'une certaine façon, une effectivité très forte. C'est pourquoi on nous demande parfois d'intervenir aujourd'hui dans des opérations qui, objectivement, sont moins douanières puisqu'elles relèvent de la logique de contrôle des flux intérieurs. Je pense par exemple aux interventions que nous effectuons dans les banlieues sur de petits trafics. Nous appuyons le rôle des autres forces de l'ordre en étant capables, avec la transaction, d'infliger une sanction là où le processus judiciaire serait long et pourrait ne rien donner. Mais cela ne nous réjouit pas, car l'objet même de la transaction, ce n'est pas de sanctionner les toutes petites fraudes.

La réalité est tout de même un peu différente.

Il arrive que l'on fasse une proposition de transaction à une personne et que celle-ci la conteste. Si nous estimons qu'elle le fait à mauvais escient, nous transmettons au parquet, lequel nous permet souvent de transiger tant que le jugement n'est pas définitif. Le parquet est ravi, car cette transmission lui donne la capacité de poursuivre, et si l'on arrive à une transaction – cela ressemble un peu à la justice américaine, me direz-vous, car c'est bien un contrat qui est passé –, elle se fait dans ce cas sous l'égide du juge : c'est lui qui l'autorise, alors que l'action judiciaire est déjà engagée. Voilà comment les choses se passent très souvent.

M. François Pillet. – Vous comprenez ce que je veux dire : dans 95 % des affaires, vous transigez,...

M. Jérôme Fournel. – Oui !

M. François Pillet. – ... et tout cela échappe à la médiatisation de la peine !

M. Jérôme Fournel. – Effectivement, mais sur ces 95 %, une part non négligeable des transactions a en réalité été examinée et autorisée par le juge. Ce sont des transactions, mais sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

M. Jean-Paul Balzamo. – C'est logique, quand on voit la masse du contentieux douanier...

Par ailleurs, à la différence du code pénal, l'élément intentionnel doit certes exister, comme l'élément moral de l'infraction, mais le droit douanier porte avant tout sur la matérialité de l'infraction commise.

Il serait dommageable de sanctionner des infractions modestes ou qui portent sur de grosses sommes mais pour lesquelles l'élément intentionnel de fraude n'existe pas. Cela n'aurait aucun sens ! Nos rapports avec la Chancellerie n'ont jamais été gênés ; d'ailleurs, nous lui communiquons des informations en toute transparence, comme nous le faisons au Parlement.

M. Jérôme Fournel. – S'agissant de l'exemplarité, il est certain que, de fait, la publicité qui s'attache à une action en justice et à un jugement rendu au nom du peuple français fait défaut.

M. Jean-Paul Balzamo. – J’apporterai juste une précision. Sur les grosses affaires, certes, l’action en justice présente un intérêt dans la mesure où l’élément intentionnel de la fraude est avéré. Mais je sais par expérience malheureuse – cela fait maintenant trente ans que je suis dans cette maison, et Dieu sait, parce que j’étais la petite main pour créer ce SNDJ, si je crois foncièrement à l’importance d’aller en justice pour stigmatiser les fraudes importantes – que, pour les contentieux très lourds et compliqués, il n’y a pas d’exemplarité. En effet, au bout de six ou sept ans d’instruction, où est l’exemplarité ? En revanche, une réaction positive forte peut résulter d’une sanction transactionnelle qui permet d’infliger des amendes lourdes...

M. François Pillet. – La menace de l’emprisonnement n’existe pas comme avec l’article 1792 !

M. Jean-Paul Balzamo. – La peine de mort figurait même dans le code des douanes jusqu’à Napoléon III !

M. Jérôme Fournel. – Si vous écoutez les entreprises, elles nous reprochent plutôt le fait...

M. Jean-Paul Balzamo. – De trop pénaliser !

M. Jérôme Fournel. – Même si les actions en justice ne représentent que 5 % des affaires, une possibilité de pénalisation existe.

M. Jean-Paul Balzamo. – Faudrait-il s’orienter vers des sanctions purement administratives dans des cas précis ?

M. Jacques Chiron. – Je voudrais revenir sur l’Internet et le e-commerce, qui se développe de plus en plus. J’ai eu connaissance de plusieurs cas dans mon département, mais il en existe beaucoup d’autres, où l’on s’est aperçu que le paiement était effectué à des banques luxembourgeoises. Les clients s’en sont rendu compte en recevant leur relevé de banque. Sachant ce qu’on a dit sur les banquiers du Luxembourg, n’y a-t-il pas une possibilité de fraude importante ? Bref, vous êtes chez vous, vous achetez en France à une agence française, mais la véritable société est en réalité un simple compte bancaire. Que se passe-t-il pour la TVA ?

M. Jérôme Fournel. – Votre interrogation, monsieur le sénateur, regroupe plusieurs questions.

Le sujet de la fiscalisation de la société, et éventuellement de l’imposition des bénéfices réalisés par cette société, intéresse également la direction générale des finances publiques. Nous avons des exemples où, compte tenu de la localisation à l’étranger, il est extrêmement difficile de répondre à ce problème. Mais, au sein de l’Union européenne, les États ne sont pas d’accord sur les moyens de parvenir à fiscaliser, conformément à la réalité du lieu de vente, ce bénéfice qui est situé dans une résidence donnée. Les attentes sont fortes pour tenter de trouver une harmonisation sur ces sujets.

La question de la TVA est toujours très complexe quand il s’agit de l’étranger. En toute hypothèse, si l’on veut verrouiller le circuit pour assurer la

collecte de la TVA, on peut imaginer que ce soit l'hébergeur ou l'éditeur qui en assume la responsabilité. Toutefois, la meilleure garantie, ce serait le « tuyau », c'est-à-dire l'intermédiaire financier : parce que ce dernier assure la transaction financière entre l'acheteur et l'éditeur, il pourrait aussi assurer le recouvrement de la TVA.

M. Jacques Chiron. – On fait payer au tuyau une taxe qui s'appellera autrement que TVA.

M. Jérôme Fournel. – La bonne solution, à mon sens, se situe dans la « tuyauterie ».

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je formulerai deux petites questions avant de conclure.

Je crois savoir que le MEDEF avait émis des revendications sur la pratique des contrôles douaniers. En avez vous accepté ?

Enfin, avez vous été touchés par la politique de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, donc le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux ? Cela n'a apparemment pas été le cas, nous dit-on, à la direction générale des finances publiques. Mais qu'en est-il de vos services ?

M. Jérôme Fournel. – Je commencerai par répondre à la dernière question, qui est facile.

Oui, nous avons été très lourdement touchés par la politique de diminution des effectifs puisque, aujourd'hui, entre 58 % et 65 % des départs, suivant les années, ne sont pas remplacés. Nous sommes soumis à un rythme de gain de productivité toujours plus intense, car nous perdons environ 2 % de nos effectifs chaque année. C'est extrêmement important !

Cette situation a été justifiée par l'évolution de nos modes de fonctionnement, notamment la dématérialisation accélérée de nos procédures. Historiquement, nous avons sans doute un peu de retard, mais aujourd'hui, je pense que nous avons plutôt de l'avance sur la dématérialisation, et les administrations douanières européennes sont aujourd'hui très en avance en termes d'interopérabilité de leurs systèmes d'information.

Aujourd'hui, une marchandise, par exemple du vin, qui part de Bordeaux, sort d'Europe par un port au nord de la Pologne, est suivie, tracée informatiquement tout au long de son trajet, d'État en État européen, et un retour informatique arrive, au moment de la sortie du port en Pologne, sur le bureau de douane de départ.

Par conséquent, les systèmes sur lesquels nous travaillons sont extrêmement poussés de ce point de vue, et nous sommes plutôt en avance aujourd'hui.

Cette dématérialisation a imposé des réformes de structures, qui se sont appuyées sur des changements importants concernant les métiers : pour donner un ordre de grandeur, entre 2008 et 2010, j'ai fermé une centaine de

structures de dédouanement en France, sur 250. Cela a été extrêmement lourd !

Par conséquent, nous sommes totalement impactés par ces évolutions.

Votre première question, monsieur le sénateur, concernait le MEDEF.

Nous travaillons maintenant depuis plusieurs années sur une évolution de la relation que nous entretenons avec les entreprises. Il faut bien comprendre pourquoi. Nous n'avons pas seulement envie de faire plaisir aux entreprises ; nous essayons d'appuyer la compétitivité de celles-ci, c'est un fait, mais par ailleurs, nous nous situons dans une logique de partenariat : j'ai besoin d'informations, j'en collecte sur les flux physiques ; j'ai besoin de trier mes entreprises en fonction de leur qualité de dédouanement, et c'est à partir de cette analyse du risque et des informations collectées que je vais contrôler à bon escient un petit nombre d'envois. Si je cible mieux, mes contrôles sont plus efficaces, j'embête moins les entreprises, et la situation sera alors plus fluide pour elles. On est « gagnant-gagnant » !

Nous avons développé cette logique à l'égard de nos partenaires du MEDEF. Nous avons notamment instauré une charte des contrôles douaniers pour que la relation de contrôle soit un peu décomplexée ou en tout cas plus facile. Nous avons mis en place des facilités pour la personnalisation des services douaniers, pour les inscrire dans une logique de compétitivité et pour s'adresser aux différentes entreprises, cible par cible.

Bien sûr, certains sujets sont encore difficiles : je pense au caractère pénal du droit douanier et aux sanctions appliquées.

Nous avons progressé dans les échanges, me semble-t-il, puisque nous étions parvenus à un accord sur un texte qui n'a pas pu être déposé, mais qui faisait largement consensus entre le MEDEF et la douane sur la nécessité d'une évolution de la notion et de la sanction. En effet, dans un certain nombre de cas – mon propos va aller à l'inverse de ce que vous avanciez, monsieur Pillet –, il y a une matérialité d'un fait, je ne veux pas sortir de là. Cela signifie que je ne peux pas *a priori*, dès le départ, dire que telle infraction matérielle de sous-valorisation est une irrégularité, ou que telle infraction de sous-valorisation est commise par une entreprise qui cherche à faire des évasions. Je ne sais pas le faire *a priori*.

En revanche, une fois qu'a commencé l'identification de l'infraction, je peux me dire que je suis face à une irrégularité ou à quelque chose de plus sérieux, et je vais diligenter une enquête. On peut assez rapidement savoir si l'on va basculer dans une logique de poursuites – qu'une transaction ait lieu ou non, le sujet n'est pas là – parce que, pour nous, il existe une infraction lourde, ou bien si l'on est devant une infraction qui justifie à nos yeux – on en revient un peu à l'intentionnalité ou à une notion moins forte que l'infraction *stricto sensu* – de passer à du contraventionnel.

Notre rôle consiste à mieux discriminer, proportionner la sanction pénale entre du contraventionnel et du délictuel et éviter de s'engager systématiquement dans du délictuel. Je disais que de tels propos n'iraient pas dans votre sens ; en réalité, ce n'est pas tout à fait exact dans la mesure où, par exemple, sur un cas, je vais retenir le délit et avoir tendance à aller plus facilement en justice pour obtenir l'exemplarité que vous souhaitez, et où, en revanche, sur un autre cas, je vais décider, soit de passer outre, soit de proposer une transaction, parce que nous sommes sur une affaire qui ne présente pas de grosses difficultés.

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie de cette audition très complète et extrêmement instructive.

**Audition de M. Daniel Lebègue,
président de Transparence International France
(20 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Nous accueillons M. Daniel Lebègue, président de Transparence International France.

Je vous rappelle, monsieur le président, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Daniel Lebègue, président de Transparence International France. – Je le jure, dans la mesure où, sur un sujet pareil, on peut détenir la vérité.

M. Philippe Dominati, président. – Ce sera votre vérité, en tout cas.

M. Daniel Lebègue. – Absolument !

(M. Daniel Lebègue prête serment).

M. Philippe Dominati, président. – Je vous propose de commencer cette audition par un exposé. Ensuite, je donnerai la parole au rapporteur et aux membres de la commission d'enquête qui souhaitent vous poser des questions.

M. Daniel Lebègue. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis venu accompagné de Marina Yung, chargée d'études juridiques au sein de l'association Transparence International France, qui est la section française d'une ONG très présente à l'échelle internationale puisqu'elle opère dans 110 pays dans le monde pour œuvrer à la lutte contre la corruption, le blanchiment, la délinquance financière et, pour dire les choses de manière peut-être plus positive, afin de promouvoir de bonnes pratiques de transparence, d'intégrité dans la vie publique et dans le monde des entreprises et de la finance.

Quel bilan peut-on dresser de l'action qui a été conduite depuis 2008 – je vous dirai pourquoi je choisis cette date – à l'échelon international et dans notre pays afin de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale internationales ?

Pourquoi prendre l'année 2008 comme référence ? Parce que c'est au printemps de 2008 que s'est tenu à Londres le sommet du G20, au lendemain de la crise financière. Le plan d'action très complet fixé à ce moment-là par le G20 tournait autour de la lutte contre la fraude fiscale internationale, le blanchiment, avec des objectifs très ambitieux.

Le G20 a donc écrit sa feuille de route en la matière au début de 2008. A l'époque, notre ONG, comme d'autres d'ailleurs, a salué les objectifs et le plan d'action du G20, c'est-à-dire la méthode qu'il avait définie et rendue publique, parce que ces objectifs et ce plan d'action nous paraissaient correspondre à l'ampleur du sujet à traiter.

Je rappelle les objectifs que s'est donnés le G20 en avril 2008.

Premièrement, développer, renforcer la coopération et l'échange d'informations entre pays à des fins de lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment.

Le G20 dit que cet objectif – c'est un point très important pour nous – de coopérer pour lutter contre la fraude et le blanchiment d'argent issu d'activités délictueuses ou criminelles prime sur le secret bancaire, même si nous reconnaissons la légitimité de ce dernier, chacun d'entre nous ayant droit, comme client, au secret de la part de sa banque.

L'emporte néanmoins sur le secret bancaire l'objectif de se donner les moyens, sur le plan national et international, de combattre des délits, et même des crimes dans le cas du blanchiment.

Le G20 a donné ensuite une feuille de route, préconisé une démarche. Nous allons, avec l'aide de l'OCDE, dresser les listes des États et des territoires non coopératifs - liste « noire » – ou insuffisamment coopératifs – liste « grise ».

Dans la réunion du printemps 2008, le G20 rend publiques, pour la première fois depuis des décennies, deux listes : 38 États ou territoires sont jugés insuffisamment coopératifs, 4 États sont jugés non coopératifs, soit au total 42 États ou territoires montrés du doigt par la communauté internationale comme ne jouant pas ou jouant de manière incomplète le jeu de la coopération et de l'assistance mutuelle.

Troisièmement, le G20 charge l'OCDE et le Forum mondial de définir les critères à remplir pour être jugé coopératif ou non coopératif, et de contrôler l'application des conventions d'assistance mutuelle signées entre États.

Dernier point, qui n'est pas le moins important, le G20 annonce solennellement qu'il sanctionnera les États et les territoires qui refuseront de pratiquer l'échange d'informations, l'assistance mutuelle et la coopération en matière de lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment.

Voilà donc le communiqué du G20 d'avril 2008.

C'est un acte extrêmement fort. Je suis ces questions depuis presque quarante ans dans les différentes responsabilités que j'ai assumées successivement, notamment au ministère de l'économie et des finances, au Trésor, et je peux dire que jamais la communauté internationale n'avait manifesté, affirmé, affiché une telle volonté commune d'agir ensemble contre la fraude fiscale, le blanchiment, ni, surtout, n'en avait défini les moyens, ceux-ci nous paraissant, en 2008, adéquats, adaptés aux problèmes à traiter.

Cinq ans après ou presque, quelle appréciation peut-on porter sur ce qui a été fait au niveau international ?

Sur cette appréciation, les avis divergent fortement.

Je citerai, d'un côté, le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría. L'an dernier, il rapporte devant le G20 sur le chemin parcouru, les progrès accomplis, et il a cette phrase : « La bataille pour la transparence fiscale est en passe d'être gagnée. » Pour affirmer cela, il cite un certain nombre de chiffres, dont je tiens à vous faire part.

Depuis 2008, 776 conventions fiscales nouvelles ont été signées à l'échelle du monde. L'OCDE a évalué un peu plus de 500 de ces conventions, en se posant la question de savoir si elles étaient bien conformes aux critères de coopération qu'elle avait définis.

Le principal critère qu'utilise l'OCDE, je le rappelle, c'est le fait, pour un État, d'avoir signé au moins 12 conventions d'échange d'informations fiscales avec d'autres États. Si ce critère est critiqué par certains comme trop simple et insuffisant, c'est, pour l'instant, le principal qu'utilise l'OCDE.

Il y a six mois, Angel Gurría vient dire aux dirigeants du G20 que l'OCDE a évalué 520 conventions nouvelles et que 80 % d'entre elles sont conformes à ses standards. Le secrétaire général de l'OCDE ajoute que le processus d'évaluation de l'action de la politique conduite par les États se met en place – ce que l'on appelle la revue par les pairs, *peer review* en anglais.

Par ailleurs, Angel Gurría, qui se targue peut-être de résultats qui ne découlent pas exclusivement ou principalement de cette dynamique qui s'est enclenchée, affirme que, au cours des trois dernières années, l'action de l'OCDE et du G20 a permis de récupérer 14 milliards d'euros de recettes fiscales dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale, dont, précise-t-il, 1,8 milliard s'agissant de l'Allemagne, 1,4 milliard s'agissant des États-Unis, 1 milliard s'agissant de la France, pour citer les trois pays qui ont obtenu les taux de récupération les plus importants en chiffres absolus ; il ajoute que 100 000 contribuables ont, depuis 2008, déclaré à l'administration fiscale des actifs ou des avoirs qu'ils détenaient à l'étranger.

Voilà le côté pile, ou lumineux, de la médaille.

A l'inverse, les grandes ONG qui s'intéressent à ce sujet, dont les principales sont *Oxfam*, *Tax Justice Network*, *Transparency International*, le Comité catholique contre la faim et pour le développement, le CCFD,

participent ensemble à une plate-forme plus large que l'on appelle la plate-forme « Paradis judiciaires et fiscaux ».

Ces ONG, avec des nuances, portent une appréciation beaucoup moins positive, c'est le moins que l'on puisse dire, et considèrent que, quatre ou cinq ans après le sommet de Londres, l'action du G20 et de l'OCDE a débouché sur un bilan très maigre.

Sans doute de nombreuses conventions fiscales ont-elles été signées et, si l'on en juge par les résultats chiffrés, selon l'OCDE, les recouvrements obtenus seraient de 14 milliards d'euros.

Cela étant, par comparaison, je vais vous communiquer les évaluations – je ne le ferai pas sous serment, monsieur le président, mais je vais donner mes sources – qui sont faites du phénomène de la fraude fiscale internationale dans trois grands pays, pour donner un ordre de grandeur.

Le *Budget Office* du Congrès des États-Unis, selon les dernières évaluations de 2008, a estimé, dans des rapports qui sont publics, à 100 milliards de dollars par an la perte de recettes résultant de la fraude et de l'évasion fiscales pour le Trésor américain.

Pour l'Europe, il n'y a pas de statistiques officielles dans les grands pays, mais, par chance, si je puis dire, à la fin de l'année 2008, les ministres français et allemand des finances de l'époque ont donné une conférence de presse commune, au cours de laquelle ils ont livré une estimation que je vous communique.

M. Steinbrück, alors ministre allemand des finances, a évalué à 30 milliards d'euros par an la perte de recettes pour l'Allemagne résultant de la fraude et de l'évasion fiscales, et enchaînant sur la réponse de son collègue, M. Éric Woerth, alors ministre du budget, a indiqué que, pour la France, même si l'on ne disposait pas de statistiques extrêmement précises, son évaluation était voisine du chiffre cité, à savoir 25 milliards à 30 milliards d'euros.

Les deux ministres sont allés un peu plus loin dans le chiffrage du phénomène puisqu'ils ont, l'un comme l'autre, indiqué que les deux tiers de cette perte de recettes étaient imputables à des entreprises et un tiers à des particuliers, au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Dernière indication, et je n'irai pas plus loin parce que les statistiques nous manquent malheureusement, le ministre français a indiqué qu'une part significative des pertes de recettes fiscales provenant des entreprises étaient imputables à la TVA et au phénomène bien connu de fraude, ou de « carrousel », international à la TVA.

Évidemment, quand on rapproche les chiffres donnés par l'OCDE – 1 milliard d'euros récupérés par la France, 1,8 milliard d'euros par l'Allemagne, 1,4 milliard d'euros par les États-Unis –, des chiffres correspondant aux pertes de recettes fiscales annuelles pour les Trésors

nationaux des trois pays, on peut noter le résultat global, certes – 14 milliards d’euros, ce n’est pas rien –, mais on est obligé de constater qu’il est très loin des pertes de recettes générées par la fraude ou l’évasion fiscales.

Deuxième point souligné par les ONG, et confirmé par l’OCDE : même si un grand nombre de nouvelles conventions fiscales ont été signées depuis 2008, il n’est pas possible, pour l’instant, d’évaluer le respect des engagements qui ont été pris par les États dans le cadre de ces conventions. L’OCDE dit – on peut le comprendre – qu’il est trop tôt pour livrer une estimation. Nous pensons pouvoir commencer à le faire d’ici à la fin de 2012.

Le nouveau ministre du budget, Valérie Pécresse, dans une conférence de presse donnée en janvier dernier, nous a déjà fourni quelques éléments intéressants et, à vrai dire, pas très rassurants. Au cours des huit premiers mois de l’année 2011, nous dit-elle – nous n’avons pas encore de chiffres pour l’ensemble de l’année –, la France, c’est-à-dire l’administration fiscale ou les magistrats qui enquêtent, a adressé 230 demandes d’informations à des pays tiers avec lesquels nous avons signé des conventions ; 30 % seulement de ces demandes ont reçu une réponse. Dans le cas de la Suisse, les chiffres sont de 80 demandes de renseignements, 20 % ayant donné lieu à réponse.

Malheureusement, ajoute notre ministre du budget, très rares sont les cas dans lesquels a été obtenue, dans les réponses fournies par nos partenaires, une information que nous n’avons pas sur l’identité réelle des personnes. En d’autres termes, on nous répond mais, pour dire les choses d’une manière claire et directe, on ne répond pas à la question posée : M. X, résident et contribuable français dispose-t-il d’un compte en banque en Suisse ? Pourriez vous nous en indiquer le montant, la nature des avoirs ? Si je comprends bien ce qu’a dit la ministre, dans neuf cas sur dix, on n’a pas obtenu de réponse, tout particulièrement de la part de la Suisse.

C’est ce constat qui a conduit notre Gouvernement à durcir le dispositif : Mme Pécresse a annoncé en janvier que le délai de poursuite en matière de fraude fiscale internationale a été porté de trois à dix ans. Je rappelle que ce délai est de vingt ans aux États-Unis et de trente ans au Royaume-Uni.

Notre police fiscale, la cellule spécialisée de Bercy, est autorisée – encore faut-il qu’elle en ait la possibilité matérielle – à enquêter dans les pays signataires de conventions fiscales avec la France ; c’est ce qu’on appelle le droit de suite.

Mme Pécresse a annoncé également, ce dont nous nous réjouissons, que la France n’entrerait pas dans le dispositif dit « Rubik » proposé par la Suisse.

Donc, un certain nombre de mesures additionnelles ont été annoncées récemment, qui vont dans le sens d’un durcissement du système de poursuites, de sanctions, de manière à rendre plus effectif, si je puis dire, l’objectif que

la France s'est fixé avec tous les autres pays du G20. Je le rappelle, aucun pays ne s'est désolidarisé de cet objectif, que ce soit la Chine, l'Inde, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud ou quelque autre État.

L'objectif commun est de lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment et de contribuer, ce faisant, à améliorer le recouvrement des recettes fiscales et à réduire les déficits publics.

Telle est, par conséquent, la deuxième objection des ONG : il existe des conventions mais, franchement, nous ne sommes pas certains que cela change grand-chose en matière d'échange effectif d'informations.

Troisièmement, les ONG – c'est également la position de la nôtre, Transparency International –, ont regretté l'étiollement, pour ne pas dire l'évanouissement, des listes d'États et de territoires non coopératifs ou insuffisamment coopératifs, puisque, vous le savez, sur la liste de l'OCDE, il n'y a pratiquement plus personne ou presque, à part le Guatemala et Nauru.

Cette liste s'est réduite comme peau de chagrin. Or nous considérons pour notre part que le fait d'établir une liste et de la rendre publique est un moyen d'action extrêmement puissant, à vrai dire le plus puissant de tous, comme le montre la sensibilité des autorités helvétiques et des banques suisses dès lors qu'on désigne leur pays parmi les États non coopératifs ou insuffisamment coopératifs.

C'est pourquoi, pour notre part, nous souhaitons que la liste des États non coopératifs soit mise à jour régulièrement, à partir des examens de l'OCDE et du Forum mondial, et qu'elle demeure aussi longtemps que son existence sera justifiée.

Enfin, nous rappelons que le G20 a annoncé son intention de sanctionner des États, des territoires et, évidemment, des sociétés et des personnes. Toute une grille de sanctions a été définie voilà déjà dix ans par l'OCDE. On sait de manière assez précise, grâce à une carte-mode d'emploi, ce que l'on pourrait faire à l'encontre de ceux qui ne jouent pas le jeu de la coopération : les sanctions fiscales ou non fiscales.

Voilà la position des principales ONG qui établissent un bilan relativement sévère ou négatif sur ce qui a été fait depuis 2008.

Pour terminer, je voudrais vous dire un mot de la position de *Transparency International*, et surtout des propositions que nous faisons, parce qu'il ne suffit pas d'affirmer des objectifs ou des positions de principe ; ce qui est essentiel, c'est ce que l'on fait pour atteindre les objectifs que l'on se fixe.

Pour notre part, nous avons une position plus nuancée que celle d'*Oxfam*, du CCFD et de *Tax Justice Network*. Nous considérons que la dynamique internationale qui a été initiée en 2008 sous l'égide de l'OCDE et du Forum mondial n'est pas négligeable.

D'abord, pour ceux qui s'intéressent à cette matière austère, je rappellerai que les rapports du Forum mondial comprennent dorénavant un état des lieux relativement précis et complet des législations et des pratiques de quasiment tous les pays du monde. On sait à peu près comment se fait, ou ne se fait pas, la lutte contre la fraude aux Bahamas ou à Bahreïn. Tout cela figure maintenant dans des documents officiels de référence de l'OCDE et du Forum mondial.

Ensuite, a été mis en place, dans une certaine limite, le processus d'évaluation des différents pays par leurs pairs. A ce propos, il y a du freinage, car certains pays sont plus réticents que d'autres. Pourquoi ne pas le dire, le plus réticent de tous est la Chine, qui n'aime pas l'idée que des pays étrangers évaluent sa politique, et *a fortiori*, que l'on demande leur avis à des acteurs de la société civile, à des ONG, des experts, des entreprises. La Chine a un peu une position de principe sur ces questions. Elle n'est pas un modèle en termes de transparence et d'action coopérative. Il reste que le Forum mondial avance, trimestre après trimestre, dans son examen. Dont acte.

Tout cela est positif. La dynamique qui s'est mise en place devrait se renforcer dans les années à venir. Mais ayant dit cela, nous relevons que l'essentiel du travail reste à faire. Sur quels points ?

En premier lieu, il existe des tentatives, principalement de la part de la Suisse, mais aussi de quelques autres pays, pour faire barrage à ce mouvement vers plus de transparence, de coopération, d'échange d'informations, et en clair, pour défendre le secret bancaire. C'est le sens de la proposition qui a été formulée par la Suisse l'an dernier, dite « Rubik » : si vous renoncez à nous demander des informations, nous sommes prêts, nous, banques suisses, autorités suisses, à prélever un impôt forfaitaire sur les comptes de vos résidents qui ont des avoirs, des comptes en Suisse, et à reverser à chacun de vos pays le produit de cette taxation forfaitaire.

Deux pays ont accepté d'entrer dans cette logique et ont signé une convention, non ratifiée pour l'instant : le Royaume-Uni et l'Allemagne.

En Allemagne, on sait que le *Bundestag* et le *Bundesrat* ne ratifieront pas le projet de convention Suisse-Allemagne pour des raisons de principe. Ils y sont totalement opposés, notamment dans la Chambre Haute. Quant au Royaume-Uni, on ne sait pas encore très bien sa position : en contrepartie d'un chèque que le Trésor britannique recevrait chaque année – de quel montant et pour quelle durée ? – de la part des autorités suisses, est-il prêt à jeter par-dessus bord le principe de l'échange d'informations et de la levée du secret bancaire ? On ne sait pas encore. Ce n'est pas décidé. En tout cas, c'est vraiment une priorité que de faire barrage à ce retour en force du secret bancaire.

Je le répète, la recherche de crimes et de délits doit primer sur le secret bancaire. C'est un principe fondamental de tout État de droit ; c'est aussi simple que cela.

Comment faire ? Deux méthodes nous paraissent adaptées pour parvenir à ce résultat.

La première, c'est la méthode dite de l'Union européenne, explicitée dans la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne de 2005.

L'Union européenne – moins trois pays qui n'avaient pas adhéré, le Luxembourg, l'Autriche et, à l'époque, la Belgique ; celle-ci a, depuis, donné son accord –, a prévu l'échange automatique d'informations à des fins de lutte contre la fraude fiscale entre ses membres. C'est très simple.

Prenons l'exemple de la Belgique. Considérons des non-résidents belges, mais résidents d'autres pays européens, qui détiennent des comptes ou des avoirs ou des biens immobiliers ou autres en Belgique ; l'administration fiscale belge, les banques belges, les notaires belges ont évidemment une connaissance précise de ces avoirs, de ces comptes. Ils les déclarent, et la Belgique informe de manière automatique, sans qu'on ne lui demande rien, l'administration française, l'administration allemande, l'administration britannique, des comptes et avoirs détenus par des résidents de ces pays en Belgique. C'est le système dit de l'échange automatique d'informations, qui nous paraît le meilleur de tous. C'est la coopération pleine et loyale entre partenaires de bonne foi.

Le deuxième système, plus détourné mais plus brutal, plus violent dans son application, est le système américain défini par la loi américaine, dit FATCA. Dans le cas des États-Unis, c'est très simple sur le plan des principes, étant entendu que les États-Unis appliquent ce principe avec beaucoup de rigueur à l'encontre des particuliers, des investisseurs, des épargnants américains qui ont des comptes et des avoirs à l'étranger, mais l'appliquent très peu ou pas du tout à l'encontre des entreprises.

Donc, dans le système américain, c'est très simple. Dès lors que l'administration fiscale américaine, en l'occurrence *l'International Revenue Service*, a des doutes ou des soupçons sur le fait que M. Smith ou Mme Pearl détient des comptes au Luxembourg, en Suisse, aux Bahamas ou ailleurs, elle interroge le pays et, si elle a l'information, la banque où ces comptes sont détenus. La banque étrangère se voit présenter l'alternative suivante : soit vous jouez le jeu et vous donnez la liste complète des citoyens américains qui détiennent des avoirs, des comptes chez vous, soit, dans le cas contraire, vous vous rendez coupable d'un délit vis-à-vis de la justice américaine, et moi, État américain, j'ai le pouvoir souverain de vous autoriser ou non à travailler sur le territoire des États-Unis. Autrement dit : vous êtes Union Bank of Switzerland, vous faites 40 % de vos revenus aux États-Unis, ou bien vous me communiquez la liste de tous vos clients américains, ou bien je vous interdis d'opérations aux États-Unis. Là, je peux vous dire que ça marche ! UBS, évidemment, a mis les pouces et a fourni les informations qui lui étaient demandées, compte tenu de la gravité de l'enjeu.

Les banquiers suisses, qui sont gens avisés mais parfois un peu lents à réagir, au bout de deux ans, se sont dit que cette menace valait à l'encontre

d'une banque internationale comme UBS ou le Crédit suisse, qui opèrent aux États-Unis, mais que, en revanche, les petites banques locales suisses, elles, ne risquaient rien car elles n'ont pas d'activité aux États-Unis. Aussi, deux ans après, les grandes banques suisses ont commencé, non pas de manière systématique – je ne voudrais pas laisser croire que tout le monde fraude en Suisse, même si cela se fait – à conseiller à des clients de transférer leur compte sur de petites banques, pour être hors d'atteinte de l'administration américaine. Quelle a été la réaction de l'administration américaine ? « Puisque vous utilisez la monnaie des États-Unis dans vos opérations, je peux vous interdire de travailler en dollar américain. C'est mon droit souverain de le faire. » Je peux vous dire que les banquiers suisses sont restés les bras ballants.

Donc, deux méthodes fonctionnent.

La première me semble meilleure parce qu'elle repose sur la coopération, la bonne foi, la bonne volonté : c'est la méthode européenne. Les administrations fiscales échangent les informations de manière automatique et répondent loyalement et complètement aux investigations des magistrats de pays partenaires qui mènent des enquêtes.

La seconde, la méthode américaine, que je viens d'indiquer, est évidemment plus facile pour un grand pays comme les États-Unis.

Avant d'achever mon propos, je voudrais juste évoquer brièvement deux points très importants.

Il faut casser les boîtes noires. Pour nous, Transparence International France, c'est le problème principal. Les boîtes noires, ce sont les structures juridiques du type trust, fiducie, fondation, *Anstalt*, qui permettent à des personnes ou à des sociétés de se dissimuler à l'abri d'une structure intermédiaire, de telle sorte que l'on ne sait plus qui est propriétaire, bénéficiaire ultime. On sait simplement qu'un trust existe au Luxembourg, aux Bahamas...

Comment faire pour ouvrir les boîtes noires ?

Nous avons mis une proposition sur la table dès 2008. A l'époque, on nous a dit que notre système était bien compliqué. Dans le monde entier, pour toutes les sociétés, il existe un registre du commerce : leurs dirigeants et leurs actionnaires sont connus. Nous proposons, de la même façon, de créer un registre des trusts et fiducies. Dans tous les pays, on enregistrerait les trusts, avec les noms de leurs gestionnaires et de leurs propriétaires. A partir de là, on pourrait échanger des informations.

C'est, mesdames, messieurs les sénateurs, le dispositif que vous venez d'adopter pour la France avec l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2011, qui institue l'obligation pour les *trustees*, les gestionnaires de trust, qu'ils soient en France ou à l'étranger, de déclarer l'existence du trust au fisc français, dès lors qu'un des protagonistes est français ou résident français ou bien que l'un des biens détenus est en France.

Autrement dit, la France vient d'adopter le registre des trusts, et nous nous en félicitons. Nous appelons évidemment à une extension de ce mécanisme à tous les pays, européens et hors d'Europe.

Je terminerai en évoquant une question qu'on n'a pas commencé à traiter, ni en France, ni en Europe, ni aux États-Unis, celle l'usage, parfois extensif, voire abusif, que les multinationales font de l'instrument dit du « prix de transfert », c'est-à-dire le prix auquel elles facturent des prestations ou services entre sociétés du même groupe. Elles fixent un prix de convenance de manière à « loger » l'essentiel de leurs revenus dans des pays où il n'existe qu'une fiscalité très basse, voire pas de fiscalité du tout. C'est un phénomène important, même s'il n'est pas systématique.

Tout le monde a été frappé – au point que ce sujet est maintenant au cœur de la campagne électorale – lorsque l'INSEE a annoncé qu'en 2010 les sociétés du CAC 40 avaient acquitté, à l'échelle mondiale, un impôt au taux effectif de 8 %, alors que les PME avaient été, elles, effectivement imposées à 28 %.

Le phénomène est encore plus massif aux États-Unis, où le gouvernement Bush a multiplié les facilités de ce type au bénéfice, notamment, des grandes sociétés du secteur de l'énergie.

Comment y faire face ? Nous avons une deuxième proposition : demander aux multinationales, aux grandes banques, aux grands acteurs de la finance de déclarer, pays par pays, leur activité, leurs revenus et les impôts qu'ils acquittent dans chacun des pays où ils travaillent. Il y a des multinationales, des grandes banques respectables qui sont présentes dans 50, 80, 120, 150 paradis fiscaux. On aimerait simplement savoir pourquoi et connaître les avantages elles peuvent en retirer. C'est un devoir de transparence. Ce sujet figure aussi à l'agenda du G20.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour permettre à chacun de nos collègues de s'exprimer, je me limiterai à quatre séries de questions.

Monsieur Lebègue, pouvez-vous nous donner votre définition de l'évasion fiscale ? Cette définition est-elle unanimement partagée par les ONG ? Dans le cas contraire, quels sont les éléments qui distinguent les avis des uns et des autres sur ce sujet ?

Par ailleurs, vous avez pointé et confirmé le fait que la pratique de l'évasion fiscale entraîne des manques à gagner en termes de recettes fiscales pour les États concernés. Sur un plan plus général, il semblerait que ce phénomène ait des conséquences sur les pays en voie de développement, les pays du Sud. J'ai, me semble-t-il, entendu parler de 350 milliards de dollars. Pourriez-vous nous confirmer ce chiffre et nous dire dans quelle mesure l'évasion fiscale a un impact sur les pays en voie de développement ?

Cette pratique met également en cause la stabilité financière. Je pense ici au rôle assigné à la Banque centrale européenne par les traités, notamment celui de veiller à la stabilité de l'euro. N'y a-t-il pas un lien entre la déstabilisation financière actuelle et ces pratiques ?

Selon vous, quels sont les plus mauvais élèves en matière d'évasion fiscale ? Quelles en sont les raisons ? J'ai en tête la liste que l'OCDE a publiée et qui tend à se vider, au profit d'une évaluation réalisée par le groupe des pairs au sein du Forum mondial, que vous avez évoqué.

Enfin, j'aimerais que vous nous parliez du cas de Glencore.

Voilà quelques semaines est passé, sur France 5, un documentaire sur la Zambie. François d'Aubert en a parlé la semaine dernière, lors de son audition, sans apporter de détail. Je crois qu'il s'agit là d'un bel exemple de pratiques frauduleuses à partir d'une multinationale.

Ce sujet m'intéresse un peu plus dans la mesure où les pratiques de cette multinationale ont eu, en 2003, des impacts sur l'usine Metaleurop située à Noyelles-Godault, dans ma région du Nord-Pas-de-Calais, avec la suppression de 800 emplois. Des manipulations comptables et fiscales ont eu lieu.

Aussi aimerais-je que vous nous parliez de cette situation, d'autant que j'ai cru lire dans un article récent que la Banque européenne d'investissement avait consenti un prêt de 48 millions à Glencore. Est-ce normal, est-ce acceptable ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Daniel Lebègue.

M. Daniel Lebègue. – La fraude fiscale, c'est le fait pour une personne physique ou morale qui doit payer l'impôt sur le revenu, sur le patrimoine, sur les plus-values, de ne pas l'acquitter. C'est une définition universelle.

Certes, les Suisses avaient introduit une subtilité, mais ils étaient les seuls, et ils y ont renoncé. Selon eux, la fraude implique que l'on s'exonère du paiement de l'impôt de manière volontaire, délibérée, alors que l'on peut plaider la bonne foi pour ce qui concerne l'évasion fiscale : une personne a un compte chez UBS mais, franchement, elle ne le savait pas, elle l'avait oublié, et, d'ailleurs, elle l'a hérité de son grand-père.

Du point de vue de la loi suisse, ce fait n'était pas condamnable. C'est terminé, la Suisse s'est rangée à la position universelle, celle des Nations unies : tout citoyen ou toute personne morale redevable de l'impôt se doit de s'acquitter du paiement de celui-ci.

Il existe évidemment une autre acception de l'évasion fiscale : une personne physique ou morale qui devrait naturellement payer l'impôt choisit son domicile avec pour objectif principal, voire exclusif, de ne pas payer l'impôt. C'est notamment ce que l'on appelle « l'exil fiscal ». Une personne

décide de s'installer de manière plus ou moins effective, plus ou moins réelle, en Suisse ou ailleurs – bien souvent, il s'agit de la Suisse ou de la Belgique –, tout en conservant sa nationalité française. Comme elle ne souhaite pas payer l'impôt en France, elle se place en situation d'être considérée, en vertu de la loi et des conventions existantes, comme un citoyen français résidant dans un autre pays. Je ne citerai pas de nom, mais tout le monde en a en tête.

La question que l'on peut se poser, c'est celle de savoir si M. X, célèbre chanteur qui vient de faire son retour sur scène pour la douzième fois, réside réellement dans le canton de Zoug en Suisse. Je ne sais pas, mesdames, messieurs les sénateurs, si vous connaissez ce canton, mais je puis vous dire, pour y être passé, que l'idée d'y rester plus de deux jours me rend fou. Y réside-t-il vraiment 180 jours par an ? Et que diable peut-il y faire ? C'est là une forme d'évasion fiscale ou de fuite devant l'impôt.

Le troisième concept est l'optimisation fiscale.

Il s'agit d'un mécanisme légal qui vise à utiliser au mieux les possibilités qu'offrent la réglementation et les conseils avisés de fiscalistes. Où est la frontière entre l'optimisation fiscale et la fraude fiscale ? C'est un art très particulier.

En effet, l'administration fiscale peut considérer que vous êtes allé trop loin, que vous avez franchi la ligne rouge ou jaune dans votre recherche d'optimisation, qui consiste à réduire la charge de l'impôt pour une entreprise en particulier. Dans ce cas, l'administration fiscale pourra engager la procédure de l'abus de droit fiscal, considérant que l'utilisation que vous faites de la législation ou de la jurisprudence est excessive, abusive, et vous pouvez alors subir un redressement fiscal.

Telles sont les définitions retenues.

J'ai parlé des pertes de recettes pour les pays riches, en Europe, en Amérique du Nord, mais vous avez évidemment raison de le souligner, monsieur le rapporteur, l'impact est plus lourd encore pour les pays en développement.

A vrai dire, on fait masse : il y a non seulement la perte de recettes fiscales, mais aussi la fuite de capitaux, et il n'y a plus d'argent ni d'épargne disponible pour financer les dépenses publiques, les investissements, etc. Ces sorties de capitaux correspondent en partie à la fraude fiscale ou à l'évasion fiscale, mais aussi à d'autres phénomènes que Transparency International piste, à savoir le blanchiment, l'argent issu d'activités criminelles et la corruption.

Comme chacun le sait, un responsable, un dirigeant corrompu a généralement pour premier réflexe d'essayer de mettre son argent à l'abri dans un autre pays.

En matière de chiffres, je m'exprimerai avec prudence, car la fourchette est extrêmement large.

Vous avez raison, monsieur le rapporteur, le chiffre est de 350 milliards de dollars pour la fourchette basse et de 1 500 milliards de dollars pour la fourchette haute, si l'on englobe tous les phénomènes de fuite que j'ai cités, à savoir le blanchiment, la corruption, la fraude fiscale. Ce montant n'est pas officiel, mais il apparaît dans un rapport de la Banque mondiale de 2008 ou de 2009. Il s'agit de sommes absolument considérables.

S'y ajoute cet argent qui, par définition, cherche l'obscurité et sert évidemment de matière première à ce que l'on appelle la finance de l'ombre, le *shadow banking*, les marchés non régulés ou mal régulés, les marchés de produits dérivés, les *hedge funds*, une partie du capital-investissement et du capital-risque, bref toute cette partie de la finance qui échappe encore en grande partie à toute régulation et, surtout, à la transparence. On a beaucoup de mal à suivre les volumes échangés sur les marchés dérivés, en tout cas sur les marchés non régulés de produits dérivés.

Ce facteur est de nature à contribuer à la volatilité et à l'instabilité des marchés de capitaux.

Vous m'avez également demandé quels étaient les mauvais élèves. On peut faire deux réponses.

Le mauvais élève caractéristique, c'est celui qui choisit de ne pas être coopératif parce qu'il pense qu'il va en tirer un avantage. On les appelle les *free riders*, c'est-à-dire...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les électrons libres !

M. Daniel Lebègue. – ... Oui, les électrons libres.

Un État décide de ne pas participer à la coopération internationale, car il estime qu'il va attirer des capitaux sur son territoire en offrant la protection du secret bancaire, en ne mettant en place ni régulation ni fiscalité, ou le moins possible, et ce délibérément.

Là aussi, je vais m'exprimer avec prudence. Quelques États ont la tentation de jouer ce jeu-là ; je pense au Panama, au Guatemala, à Bahreïn. Voilà des pays qui, pour l'instant, ne se sont pas montrés très ouverts ni très réceptifs à la coopération internationale, estimant qu'ils peuvent peut-être tirer un bénéfice pour eux-mêmes, pour leur économie, pour leurs banques, du fait que ce sont les grands centres *offshore*, les grands paradis fiscaux qui sont attaqués.

A vrai dire, même si l'attitude de ces pays est plus discrète et contournée, je pense que le risque principal vient plutôt d'États plus importants, voire de grandes places financières, qui continuent non pas à tolérer le blanchiment, la partie criminelle des opérations, mais à manifester un peu de complaisance à l'endroit de l'évasion fiscale. A cet égard, on peut citer, en Europe, la Suisse, le Luxembourg, et même la place financière de Londres avec d'anciens territoires de la Couronne britannique. Il suffit de marcher dans les rues de Londres et de regarder les plaques professionnelles

des conseillers spécialisés en matière de placements financiers et de fiscalité qui garantissent la plus totale confidentialité. C'est une réalité de la place financière de Londres, et cela constitue un vrai danger pour la coopération internationale.

Enfin, concernant Glencore, là encore, je m'exprimerai avec prudence.

Même si ce groupe ne communique pas, il n'a jamais réfuté les critiques ni les attaques dont il a fait l'objet ; on peut donc dire certaines choses sans prendre trop de risques.

Le fondateur et ancien président de Glencore a été condamné par contumace – il a été gracié, mais j'ai le droit de dire qu'il a été condamné – à 220 années de prison par la justice américaine pour fraude fiscale, contournement d'embargo, violation des règles imposées par les Nations unies en matière de flux financiers, gel d'avoirs. Certes, il n'est plus président du groupe depuis quelques mois, mais il en a été l'âme.

Ce groupe est mis en cause sur tout le registre : publication de faux bilans et d'informations financières inexactes, fraude fiscale, non-respect du droit du travail dans les pays où il opère dans le secteur des mines, notamment des mines de cuivre, non-respect de l'environnement, et c'est un euphémisme tant la dégradation des forêts et des rivières en Zambie dans ce que l'on appelle la vallée du cuivre atteint – il suffit de regarder les photos – des proportions terrifiantes, vraiment terrifiantes.

Franchement, je me félicite de ce que la place financière de Paris, qui avait été sollicitée, n'ait pas accepté que la société Glencore soit cotée sur le marché Euronext. Malheureusement, elle a été cotée à la bourse de Londres : elle a le droit de vendre ses actions partout en Europe. A titre personnel – je ne risque pas d'être poursuivi en diffamation –, je déconseille à tout épargnant français d'acheter des titres Glencore.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur Lebègue, l'ancienne enseignante en économie que je suis tient tout d'abord à vous remercier pour la clarté de votre propos. On a presque l'impression que tout cela est clair, lumineux, et on s'étonne de ne pas avoir pris conscience plus tôt de l'ampleur du problème.

Ma question peut sembler porter sur un point minime de ce dossier. Vous avez bien distingué les flux, les stocks, différents types d'actifs financiers et de fraude. Mais je voudrais revenir sur un pays sur lequel j'ai réalisé quelques études, à savoir la Suisse, pour poser une question très politiquement incorrecte.

Chacun le sait, il y a en Suisse un très grand nombre de coffres – je ne prendrai pas le risque d'avancer un chiffre – où sommeillent encore des

œuvres d'art, pour partie des œuvres spoliées, pour partie des œuvres au passé que l'on qualifiera pudiquement de « flou ».

Chaque fois que l'on interroge la Suisse sur un certain nombre de sujets fiscaux, reste dans l'ombre, on le sait très bien, la question de ces coffres. Il y a un rapport de force très compliqué entre l'Europe et les États-Unis, un pays dont les trois quarts des musées, je le rappelle, ont été constitués après 1945. On entre donc là dans une négociation culturelle diplomatique avec, d'un côté, l'évasion fiscale et, de l'autre, des œuvres d'art et, d'une manière générale, le marché artistique.

Vous semble-t-il complètement incongru, ou saugrenu, d'essayer de rapprocher quelque peu ces deux problématiques afin d'examiner les liens qui les unissent ?

Je terminerai mon intervention en citant un cas concret que vous connaissez aussi bien que moi : la question des *trusts* de Wildenstein.

Avec les quatre mots clés : Suisse, *trust*, Wildenstein, œuvres d'art cachées, vous avez là une partie du problème. Or pourquoi n'en parle-t-on jamais ? Notre collègue Yann Gaillard, dans un excellent rapport, a évoqué cette question il y a quelques années, mais il n'a pas pu la creuser complètement. Avez-vous un avis en la matière ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Daniel Lebègue.

M. Daniel Lebègue. – Sur ce point, mon expertise est limitée même si, lorsque j'étais directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, cet établissement financier a été le premier – et j'en suis fier – à dévoiler l'ampleur de la confiscation des biens juifs pendant la guerre, notamment des avoirs qui ont été gérés par la caisse durant cette période et qu'elle a, cela va de soi, entièrement restitués. Elle est même allée au-delà, en versant, sous des formes diverses, des indemnisations à la Fondation pour la mémoire de la Shoah en particulier.

Les banques suisses, sous la pression internationale, ne sont plus dans la situation dans laquelle elles se trouvaient il y a dix ou quinze ans. Elles ont été amenées à donner des informations, à restituer les avoirs qui étaient, comme vous l'avez dit, dans leurs coffres depuis soixante ans. Ont-elles tout restitué ? Je n'en sais rien, je ne suis pas policier, mais il y a doute sur ce point, vous avez raison.

Le système peut se reconstituer dans des circonstances moins tragiques, moins dramatiques, au travers des *trusts* tout simplement ; ce sont des fortunes qui trouvent refuge en Suisse !

J'ai de l'estime pour les financiers suisses, car ils ont inventé, avec les Lombards et les Lyonnais, ce dont je suis très fier, la finance moderne à la fin du Moyen Âge. Ces financiers connaissent leur métier. Ils pensent que le

secret bancaire est un attribut indispensable du succès de leur place financière. A mon avis, ce sont les anciens banquiers qui parlent.

Pour ma part, je pense qu'ils ont complètement tort. Même si elle procédait à un nettoyage, la Suisse resterait, compte tenu tout simplement de son savoir-faire, une place financière très attractive, non seulement pour les Suisses, mais également pour les investisseurs du monde entier.

Quoi qu'il en soit, permettez-moi de citer un chiffre sur ce sujet qui nous tient à cœur chez Transparence International, et qui a été avancé par l'Association européenne de la gestion d'actifs, une source professionnelle sérieuse.

En Europe, les avoirs détenus à l'étranger par des personnes fortunées d'Afrique et du Moyen-Orient – il y en a même en Afrique et il y en a beaucoup au Moyen-Orient ; je parle de cette zone parce que nous avons beaucoup travaillé l'an dernier sur les pays arabes – s'élèvent à 1 500 milliards de dollars. Les professionnels du métier estiment que 15 % de ces avoirs ont été constitués de manière illicite, ce qui représente 225 milliards de dollars. Je peux vous envoyer le document si vous le souhaitez.

Ces avoirs privés ont été acquis ou constitués dans des conditions illicites par des investisseurs, des personnes privées de cette région du monde : 40 % de ces avoirs sont placés en Suisse, le reste à Londres et au Luxembourg. Ces trois places financières regroupent 85 % à 90 % du total des avoirs considérés.

Je cite ce chiffre pour montrer qu'il y a tout de même un tropisme particulier pour ceux qui souhaitent dissimuler des avoirs ou des biens qu'ils ont mal acquis, comme nous disons. Et il est vrai que c'est encore la Suisse qui semble être le lieu de prédilection pour dissimuler, mais aussi pour recycler. C'est une réalité.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Monsieur Lebègue, vous avez parlé de la fraude fiscale, de l'évasion fiscale, des crimes et délits et, à l'instant, des biens mal acquis. Ne pensez-vous pas que l'on pourrait être porteur de l'idée de créer une cour internationale, comme il en existe dans d'autres secteurs ?

On le sait, aujourd'hui, les grands pays ont l'équivalent de la Cour des comptes. On pourrait très bien imaginer un tribunal international dont les membres seraient désignés par pays et qui aurait à se prononcer sur la politique fiscale et sur ces biens mal acquis.

Souvent, les gouvernements bougent à partir du moment où des institutions pouvant être considérées comme hors de toute critique évoquent publiquement une question. D'ailleurs, depuis que l'on parle de ces fraudes en Europe, mais pas seulement, on voit que la population commence à réagir dans certains pays. Ce fut le cas en Suisse et en Belgique, où certains

commencent à dire qu'ils paient des impôts alors que d'autres n'en paient pas. Il me semble qu'une telle autorité serait peut-être de nature à faire évoluer beaucoup plus rapidement la situation.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Permettez-moi d'aller un peu plus loin encore. Tout le monde pense à certains pays émergents dans lesquels les dirigeants ont amassé des fortunes en laissant le peuple affamé. N'y a-t-il pas là une véritable réflexion à mener ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Daniel Lebègue.

M. Daniel Lebègue. – Je comprends l'idée que vous avancez ; elle est ambitieuse et généreuse, mais on en est très loin.

L'idée que l'impôt, la gestion du budget et l'administration de la justice restent des attributs inaliénables de la souveraineté nationale est extrêmement forte, y compris en Europe. Les conditions ne sont malheureusement pas réunies pour aller dans la direction que vous indiquez.

Les magistrats avaient demandé de manière plus ponctuelle et, d'une certaine manière, plus modeste un vrai mandat d'arrêt international et européen, qui leur permettrait de mener leurs investigations dans tous les pays dans les mêmes conditions. M. Van Ruymbeke a une ou deux fois essayé d'obtenir des informations auprès de la justice britannique ; deux ans après, il n'a toujours pas obtenu de réponse. L'existence d'un mandat d'arrêt européen et international permettrait d'accélérer le cours de la justice.

Un magistrat avait même évoqué, dans le cadre de l'appel de Genève, me semble-t-il, la création d'un procureur européen auprès de la Cour de justice de l'Union européenne.

Toutefois, il ne faut pas penser que ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra progresser. Si la coopération entre les États fonctionnait réellement au niveau européen et au niveau international, on pourrait tout à fait atteindre les objectifs qui sont les nôtres.

Par exemple, concernant les détournements qui ont pu être opérés par les dirigeants ou d'anciens dirigeants corrompus en Tunisie ou en Égypte, toutes les procédures existent, dans les traités internationaux, pour geler, séquestrer et restituer au pays d'origine les avoirs détournés. On a signé une convention des Nations unies contre la corruption, dont l'article 57 organise la restitution. Juridiquement, la France est tout à fait en mesure de rendre l'argent détourné par M. et Mme Ben Ali et leur famille à la Tunisie. Simplement, les procédures sont lentes, lourdes, compliquées ; il faudrait effectivement prévoir des modes opératoires plus simples.

Mais, pour conclure, je tiens à dire que nous allons gagner cette bataille. Dans le monde entier, les États et les gouvernements ont pour objectif, parfois pour premier objectif, de réduire les déficits et les dettes

publics. Or cela n'est pas possible si on laisse ouverte la porte de la fraude et de l'évasion fiscales au niveau international. Comment demander aux citoyens, dont les uns sont aisés, mais les autres pas du tout, de faire des efforts, quels qu'ils soient, si l'on ne traite pas ce problème ?

Je connais bien Mario Monti, un homme éminemment respectable, dont l'approche est libérale. Je ne sais pas si vous avez noté quel a été son premier acte lorsqu'il a été nommé président du Conseil italien. Il a envoyé la veille de Noël à Cortina d'Ampezzo, la principale station de sports d'hiver dans laquelle se rendent notamment les Italiens les plus fortunés, la brigade fiscale et la brigade douanière. Deux cents agents de la force publique sont venus repérer les propriétés immobilières et les voitures de luxe et ont rendu visite à un certain nombre de banques. C'était la condition pour mener son action au niveau national : il allait demander des efforts considérables au peuple italien. Personne ne pourra rester, me semble-t-il, à l'écart de cette démarche.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Richard Yung.

M. Richard Yung. – Je formulerai une observation et je poserai une question.

On parle de pays du monde entier, mais, au fond, ceux où l'évasion fiscale est la plus forte sont proches de nous : le Luxembourg, la Belgique et les différentes colonies britanniques camouflées sous le manteau de Sa Très Gracieuse Majesté.

Il est frappant de constater qu'il ne semble pas y avoir de volonté, ni de progrès au niveau de l'Union européenne. Pourtant, c'est d'abord elle qui pourrait agir dans ce domaine. Les îles Caïmans, les îles Vierges... Certes, mais c'est à nos portes que cela se passe ! Or nous ne faisons pas grand-chose, voire rien, victimes d'une forme d'amnésie.

Ma question porte sur l'exil fiscal. Avec mon collègue Louis Duvernois, je représente les Français établis hors de France. Nous sommes contents d'être au cœur de la campagne électorale... Il ne se passe pas un seul jour sans qu'une proposition soit faite.

Bien sûr, nous ne sommes pas favorables au fait que des personnes transfèrent leur fortune à l'étranger dans le but, comme vous l'avez dit, d'échapper à l'impôt. C'est moralement condamnable. Mais nous représentons 2,5 millions de personnes qui, pour l'essentiel, travaillent à l'étranger, gagnent leur vie à l'étranger et payent leurs impôts à l'étranger, souvent dans le cadre des 150 conventions fiscales existantes.

Hormis le système américain, qui est, comme vous l'avez indiqué, très brutal – il semble difficile de le mettre en place en France –, quelles seraient les autres solutions ? On n'en voit pas.

Soit on est dans le cadre des conventions fiscales internationales, que l'on a laborieusement négociées au cours des vingt dernières années, et il semble peu raisonnable de dénoncer 150 conventions fiscales. Soit on invente un dispositif à l'image du dispositif américain, sachant, vous l'avez souligné, qu'il vise les personnes physiques et non pas les entreprises.

M. Daniel Lebègue. – Je ne suis pas un spécialiste de cette question...

M. Philippe Dominati, président. – Avant que vous ne répondiez, permettez-moi de donner tout de suite la parole à M. le rapporteur, car nous avons vingt minutes de retard.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je poserai une question très courte. Il semblerait que le Bahreïn ait mis en place le régime fiscal des *trusts*. Cela a-t-il conduit à plus de transparence ?

M. Daniel Lebègue. – Je ne suis pas au courant. A notre connaissance, le Bahreïn n'était pas un territoire exemplaire. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 ont même envoyé une lettre à l'Émir pour lui demander d'être plus coopératif. Si le Bahreïn a décidé de mettre en place, à l'instar de la France, un registre des *trusts*, je m'en féliciterai. Ce serait une bonne nouvelle, car ce petit centre financier a, semble-t-il, accueilli pas mal de fonds provenant d'anciens dirigeants du monde arabe.

Sur la question de l'exil fiscal, je ne suis pas un expert. Je m'en voudrais de contester ou de remettre en cause le consensus miraculeux qui semble se forger entre Jérôme Cahuzac, Nicolas Sarkozy, Jean-Luc Mélenchon et François Hollande. Moi, je ne fais pas la loi fiscale.

Si l'on réussit à envisager un dispositif, on sera face à deux difficultés, qui ne sont peut-être pas insolubles.

Il faut bien distinguer l'exilé fiscal, celui qui fait un choix de domicile pour échapper à l'impôt, sans aucune autre raison personnelle, ni familiale ni professionnelle, de nos expatriés. Ne touchons pas à la fiscalité des Français, insuffisamment nombreux, qui acceptent de s'expatrier pour diffuser dans le monde leur savoir-faire ou porter la dynamique commerciale de nos entreprises.

Par ailleurs, se pose le problème que vous évoquez. La proposition de François Hollande de cibler les trois pays voisins est-elle de nature à traiter 80 % des problèmes ? Je ne suis pas assez expert en la matière pour vous répondre.

Toutefois, il faut maintenir la pression sur les Suisses. Sur ce dossier, comme sur tous les autres que j'ai évoqués, c'est la clé de beaucoup de problèmes. C'est un peuple raisonnable et sage, qui fera, à un moment, je le pense, le choix de la coopération.

M. Richard Yung. – Vous avez cité le canton de Zoug, mais je vous recommande le quartier d'Oerlikon, qui est bien mieux encore pour y passer des vacances...

M. Philippe Dominati, président. – Le rapporteur veut nous emmener à l'étranger...

M. Richard Yung. – C'est une destination à pointer !

M. Philippe Dominati. – Je vous remercie, monsieur Lebègue.

**Audition de MM. Laurent Gathier, secrétaire général,
et Vincent Drezet, secrétaire national,
du syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires
(20 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Laurent Gathier et Vincent Drezet, respectivement secrétaire général et secrétaire national du syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires.

Je vous rappelle, messieurs, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Veillez lever la main droite et dire : « Je le jure. »

(M. Laurent Gathier et M. Vincent Drezet prêtent serment successivement).

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis, de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

M. Laurent Gathier, secrétaire général du syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires. – Mesdames, messieurs, permettez-moi de vous préciser que Vincent Drezet, actuellement porte-parole de notre organisation et spécialiste des questions fiscales et de la lutte contre la fraude, a vocation à me succéder à la tête du syndicat dans un mois. Ce sont trois bonnes raisons pour abréger mon intervention au profit de la sienne.

Je voulais vous dire à quel point nous sommes heureux que cette commission ait été créée et d'y être entendus. Pour ce qui nous concerne, c'est plus qu'une formule, et ce à un double titre. D'abord, au titre de son contenu. En effet, nous pensions, depuis des années, qu'une commission parlementaire devait être créée. C'est le Sénat qui s'est engagé le premier dans cette voie, et nous en sommes heureux. Ensuite, en notre qualité d'organisation syndicale, nous nous réjouissons de la création de cette commission. A la Direction générale des finances publiques, nous sommes la première organisation syndicale : notre taux de représentativité est très élevé. C'est pour nous un véritable honneur, mieux un devoir de venir apporter notre éclairage à votre commission.

J'ajoute que, voilà une dizaine d'années, la première fois que je suis venu au Sénat – déjà en compagnie de Vincent –, c'était non pour être auditionné par une commission, mais pour répondre au souhait d'un groupe de nous rencontrer. A cette occasion, les parlementaires m'avaient interrogé pour me demander si, en ma qualité de syndicaliste et de professionnel exerçant à Bercy, je disposais de chiffres supplémentaires non seulement sur la fraude, mais également sur les éléments fiscaux. Assez démuné en chiffres, je me suis retourné vers les parlementaires pour leur dire que, en tant que citoyen, il me semblait - naïvement ! – que les parlementaires pouvaient avoir d'autres moyens d'investigation. Depuis, j'ai appris, dans le cadre de mes activités tant professionnelles que syndicales, qu'il était assez compliqué, même pour les parlementaires, d'obtenir des informations auprès de la maison à laquelle j'appartiens.

Notre syndicat est engagé de très longue date dans l'analyse de notre métier et dans le débat citoyen, plus particulièrement sur la question de la fraude. En ce sens, nous avons tenté d'obtenir que, pour développer le débat, soient constitués davantage de lieux comme celui-ci et de nouveaux outils.

C'est la question importante à nos yeux. Depuis les années quatre-vingt-dix, nous demandons la création d'un observatoire des délocalisations fiscales. Ce dernier serait dédié tant aux particuliers et aux ménages qu'aux entreprises et aux professionnels. Le Parlement, la Cour des comptes et la Direction générale des finances publiques nous paraissent avoir vocation à être rapidement initiateurs et animateurs d'un tel observatoire.

Je m'en tiendrai là pour ma part et vous invite à entendre mon camarade Vincent Drezet sur l'étude que, à défaut d'observatoire, nous avons, pour notre part, modestement tenté de lancer.

M. Vincent Drezet, secrétaire national du syndicat SNUI-SUD Trésor Solidaires. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs, je commencerai mon propos en évoquant l'étude que nous avons faite fin octobre 2010 sur les expatriations fiscales. Je poursuivrai en essayant de dresser un rapide tableau du contrôle fiscal, notamment du contrôle des expatriations fiscales. Sous le vocable « expatriations fiscales », il est vrai que nous nous sommes beaucoup centrés sur les particuliers. Pour autant, je n'oublierai pas les entreprises. En effet, l'évasion des capitaux ne concerne évidemment pas que les particuliers.

Nous avons voulu, dans un premier temps, revenir sur la question des particuliers pour la simple raison que, de tout temps, ce sujet a généré beaucoup d'idées reçues, avec des estimations plus ou moins fantaisistes avancées ici ou là.

Nous avons voulu y voir plus clair pour aller au-delà des idées reçues et prendre la mesure des difficultés auxquelles nous nous heurtons au cours du contrôle fiscal, d'abord pour détecter la fraude et, surtout, pour la prouver.

Nous nous sommes intéressés au sujet avec le regard du professionnel, en nous substituant en quelque sorte pour partie à cet observatoire des délocalisations fiscales qui n'existe pas. Nous voulions essayer de voir ce qui se passe au juste.

Nous avons recensé l'ensemble des chiffres faisant autorité qui peuvent circuler au sujet des particuliers. C'est ainsi que nous avons spontanément collecté ce que le rapporteur général de la commission des finances du Sénat disait, notamment sur l'ISF. Nous avons relevé ce que contenait le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires consacré à la fiscalité du patrimoine. En fait, nous avons tout simplement établi un état des lieux général en essayant de mettre en regard cette question des expatriations fiscales avec la fiscalité du patrimoine et les personnes potentiellement concernées par une expatriation fiscale.

C'est sur ce premier point que je voudrais insister. L'impact sur l'économie de la fiscalité du patrimoine et des expatriations fiscales a donné lieu à un certain nombre de polémiques dans lesquelles je n'entrerai pas. Tout récemment encore, ce sujet a repris un caractère d'actualité.

Nous nous sommes employés à prendre connaissance des données existantes, qui sont peu nombreuses. En tout cas, on dispose d'une faible quantité de données connues, publiques. Sous le vocable de « données publiques », je vise celles qui demandent quelque effort pour les trouver – dans les rapports parlementaires, notamment. Quoi qu'il en soit, il en existe très peu, ce qui ouvre une première interrogation.

En effet, la Direction générale des finances publiques recense chaque année – et c'est heureux ! – les contribuables, ne serait-ce que pour leur envoyer les avis d'imposition. Elle collecte l'impôt et elle reçoit les déclarations. Elle sait assez précisément – sans dire que c'est à l'unité près – quels sont en volume, voire en profil, les contribuables qui s'en vont à l'étranger. Elle le sait pour l'ISF, elle le sait pour l'impôt sur le revenu, elle le sait pour l'ensemble des impôts. Or c'est une donnée que nous n'avons pas. Nous ne connaissons pas le nombre global des expatriés. On avance le chiffre de deux millions, mais c'est une première donnée qui nous manque.

Il nous manque également une étude qualitative sur le profil et les motivations de ceux qui s'expatrient. Une mission d'information du Sénat s'est penchée sur le sujet au début des années 2000. Il y a, de temps en temps, ici ou là, des cabinets privés qui font une étude, mais on voit bien que les pouvoirs publics n'ont mis ni outils ni études sur la table.

Ensuite, nous avons constaté que, sur la question de l'ISF, on ne disposait que de statistiques. C'est sur elles que nous avons basé nos travaux. Nous nous sommes aperçus que, depuis qu'il est établi une mesure du nombre de redevables de l'ISF – c'est-à-dire, de mémoire, depuis 1997 – on constate, rapporté à ce nombre, une très grande stabilité du nombre de personnes qui s'expatrient. Ce chiffre est constant : sur le nombre total de redevables de l'ISF, ils sont entre 0,10 % et 0,15 % à partir à l'étranger. Évidemment, en

valeur absolue, le chiffre augmente. Mais, toujours en valeur absolue, le nombre de redevables de l'ISF a beaucoup augmenté. Il était proche de 600 000 avant la réforme. Le premier enseignement factuel fait donc apparaître une certaine stabilité.

Ensuite, un autre enseignement factuel souligne que les chiffres relatifs aux retours d'expatriés sont stables, voire en légère augmentation, sans doute du fait de la crise. Contrairement aux départs, les retours ne sont pas mesurés annuellement. Sur ceux qui le sont, le taux varie entre 25 % et 39 %, en fait aux alentours de 30 %.

Nous avons creusé pour savoir quelles sont ces personnes et évaluer ce que leur départ peut représenter en termes de pertes budgétaires, mais aussi en termes de pertes de richesses et de bases imposables. En effet, l'impact pour l'économie française peut, au fond, être double : la perte de recettes budgétaires et la perte en bases imposables.

Après étude de ces données, il est apparu que la perte en recettes budgétaires est également assez mineure puisqu'elle représente environ 18 millions d'euros sur un rendement de 4 milliards d'euros d'ISF. Cette somme est donc relativement peu élevée.

De même, quand on regarde la composition du patrimoine imposable à l'ISF des contribuables types, on s'aperçoit que, lorsqu'il y a une expatriation, le patrimoine immobilier, par construction – si j'ose dire ! – reste en France. La tâche à laquelle il faut s'atteler consiste à apprécier l'impact de l'expatriation sur les investissements et sur les capitaux, car l'impact de l'expatriation sur l'économie française peut éventuellement être limité à l'investissement. Dans le profil des contribuables – même si c'est dur à déterminer, on le sait avec certitude – les personnes assujetties à l'ISF en France le paient sur l'ensemble de leur patrimoine mondial, donc sur des actifs financiers qui sont parfois placés à l'étranger, parfois placés en France. Lorsqu'ils s'expatrient, ces contribuables continuent à investir en France. La précision est intéressante parce qu'elle marginalise l'impact potentiel des expatriations fiscales sur l'économie française et, par suite, sur la fiscalité française.

Pour le mesurer, nous avons examiné la structure de l'ISF. Elle comporte une niche fiscale, l'exonération pour les non-résidents sur les actifs financiers placés en France. Ils sont 7 000 non-résidents à en bénéficier ; sans doute des Français expatriés, mais, là encore, il est très difficile de le savoir. Potentiellement, il y a aussi des étrangers riches qui ont investi en France. Quoi qu'il en soit, 7 000 personnes, c'est beaucoup plus que le nombre d'expatriés fiscaux tels qu'ils sont mesurés depuis 1997.

Donc, à défaut d'autres outils, d'autres statistiques, d'autres données, nous nous sommes concentrés sur l'ISF. Et il est apparu, chiffres à l'appui, que les expatriations des personnes assujetties à l'ISF n'avaient pas nécessairement un impact si important que cela sur l'économie française.

Nous avons conscience que cette étude est partielle, car elle ne concerne que les personnes assujetties à l'ISF et elle ne concerne que les départs. Nous n'avons pas les mêmes profils sur les retours, faute de savoir exactement quelles sont les personnes qui reviennent. A en croire certains témoignages, le retour trouve parfois sa raison dans une crise. C'est le cas des traders de la *City*. On pourrait également citer des personnes qui ont tenté leur chance dans des paradis fiscaux un peu plus exotiques, comme Dubaï. Certaines expériences font apparaître que, confrontés à la maladie ou à la naissance de leurs enfants, des expatriés ont préféré revenir en France pour y bénéficier de la protection sociale, de l'action publique et des services publics.

Enfin, il est un autre élément qui n'est pas mesuré et dont nous ignorons totalement l'ampleur : je veux parler des impatriés, des personnes qui viennent habiter en France. On le sait, il y a beaucoup d'Anglais – et pas seulement des pauvres ! – qui viennent s'installer en France, notamment dans le Sud- Ouest, mais nous n'en connaissons ni le volume ni le profil. Nous ignorons si, parmi eux, certains paient ou non l'ISF. Au-delà de la question de l'ISF, nous ne connaissons pas leur profil, nous ne savons pas s'ils investissent.

L'enseignement de cette étude, c'est qu'en réalité il est assez dur de dresser un impact des expatriations fiscales, y compris des impatriations. Nous avons voulu résumer ce qu'il y avait sur le sujet. Malheureusement, l'outil qui éclairerait le débat dans un sens ou dans l'autre reste à construire. Nous avons voulu mettre cela sur la place publique, notamment pour appeler à poursuivre ce travail.

De toute façon, au-delà du débat actuel, la question des expatriations fiscales perdurera. En effet, dans une économie ouverte, nous serons nécessairement amenés à mesurer, à avoir des études d'impact sur les choix fiscaux, sur les expatriations et les impatriations. Nous sommes de ceux qui pensent – en l'assumant complètement – que, dans l'attractivité de la France, il n'y a pas que la fiscalité : il y a aussi les facteurs publics, et ceux-ci rendent la France particulièrement attractive.

J'en ai fini avec les particuliers et j'en arrive aux entreprises. Sur ce sujet, nous disposons d'un petit peu moins de données. A l'évidence, la fuite des capitaux, l'évasion fiscale représentent, pour les entreprises, un volume budgétaire sensiblement plus important que celui des particuliers. L'OCDE et la Commission européenne estiment, à grands traits, que la moitié du commerce mondial, ce sont des prix de transfert. Certes, tous ne relèvent pas de la fraude, tous ne sont pas de l'évasion fiscale, mais, en leur sein, il est particulièrement difficile de déterminer la richesse qui s'en va illégalement.

Nous avons produit une petite étude sur le crédit impôt recherche. Nous avons également travaillé sur la question des paradis fiscaux pour montrer que nous sommes particulièrement mal outillés en matière de contrôle et, tout simplement, en termes d'évaluation de l'évasion fiscale potentielle. Si l'on fait une extrapolation du contrôle fiscal, sur une masse de fraude

fiscale que nous estimons, pour notre part, entre 40 milliards et 50 milliards d'euros – nous avons peur, au vu des dernières affaires, d'être en dessous de la réalité ! – nous en sommes réduits à évaluer la fraude fiscale internationale des particuliers et des entreprises à un chiffre situé entre 15 milliards et 20 milliards d'euros, ce qui représente une somme importante.

Si nous disons avoir peur d'être en dessous de la réalité, c'est que, il faut le savoir, une poignée des seuls prix de transfert représente déjà entre 1 milliard et 2 milliards d'euros de redressements par an, ce qui est considérable. Cela veut dire que, par extension, les plus grandes entreprises, celles qui sont de dimension internationale – on en recense quand même 15 000 dans le portefeuille de la Direction des grandes entreprises, c'est-à-dire les plus grandes firmes, à la fois les têtes de pont et leurs filiales – sont susceptibles d'agir dans le champ de la mondialisation. Et on le sait, c'est une zone à risques sur les prix de transferts, sur la sous-capitalisation, sur des montages fiscaux.

Je cite au passage un exemple parce qu'il nous tient à cœur. Sur la question du crédit impôt recherche, le fait d'exploiter des redevances et tout ce qui est droit à la propriété industrielle et intellectuelle dans des paradis fiscaux est suspect à nos yeux. Nous n'arrivons pas toujours à le prouver mais, on le sait, ce sont des masses d'argent considérables qui échappent au fisc français et, par conséquent, à l'économie française.

Cela m'amène à la question du contrôle fiscal et à ses résultats face à cette situation.

Disons-le d'emblée, s'agissant des expatriés fiscaux, la fraude, c'est la fausse expatriation. Certes, pour les particuliers, il y a d'autres formes de fraude – notamment, les comptes non déclarés à l'étranger, qui font partie de l'évasion et de la fraude fiscales. Quant aux entreprises, notamment sous l'angle de la question des prix de transfert, les difficultés que nous avons sont multiples.

On manque d'accès à l'information. Il s'ensuit une mauvaise programmation du contrôle fiscal, une mauvaise sélection des dossiers et, par conséquent, un contrôle fiscal insuffisamment efficace. Nous ne dirions pas, nous, qu'il n'est pas efficace. Efficace, il l'est, mais sans doute ne l'est-il pas suffisamment au regard de la fraude et de son évolution. Cette fraude devient plus rapide, plus internationale, plus complexe, tout simplement parce qu'il est de plus en plus facile d'ouvrir des comptes à l'étranger et d'y créer des structures. Même s'il y a une obligation de les déclarer, le fait d'ouvrir un compte ou une société dans un paradis fiscal, c'est-à-dire dans un pays qui offre le secret bancaire, nous le rend invisible et nous place donc dans l'impossibilité de le détecter. C'est une évidence, aujourd'hui communément admise sur la place publique.

Notre premier enjeu, c'est donc l'accès à l'information. Il se fait notamment par les échanges d'informations dans le cadre des conventions fiscales. Il n'existe malheureusement pas un système d'échange automatique

d'informations, mais, à nos yeux, il devrait exister, au moins au sein de l'Union européenne. Dans cet espace, la contrepartie de la liberté de circulation des capitaux et des personnes devrait être que les autorités publiques s'échangent spontanément les ouvertures de comptes ici et les créations de sociétés là. Par son effet dissuasif sur la fraude au sein de l'Union européenne, cette mesure stabiliserait une bonne part des budgets publics.

A défaut, nous en sommes réduits à développer l'analyse-risque et à essayer, ensuite, d'utiliser les conventions fiscales internationales. Mais, il faut le dire, compte tenu de notre mode de management et des effectifs dont nous disposons, l'assistance administrative internationale est assez peu développée. Sur 50 000 opérations de contrôle fiscal externe, la proportion d'affaires qui font apparaître un redressement de fiscalité internationale se situe entre 9 % et 10 %. On pourrait trouver le chiffre significatif mais il serait bien moindre si on enlevait la TVA intracommunautaire, impôt certes très « fraudé », mais qui ne fait pas nécessairement appel à tous les mécanismes de fraude internationale.

Pour utiliser les conventions fiscales internationales, on passe par l'assistance administrative, laquelle représente environ 2 % des 50 000 opérations de contrôle fiscal externe. Cela veut dire que l'administration n'a pas les moyens suffisants pour développer la recherche et la lutte contre la fraude internationale. Certes, des directions nationales, comme la Direction nationale des enquêtes fiscales, la Direction des vérifications nationales et internationales et la Direction nationale de vérification des situations fiscales, s'emploient à développer ce combat. On fait au mieux avec ce qu'on a, mais on n'a pas assez ! Le retour des services est unanime là-dessus !

Si l'on ne peut pas, d'abord, avoir le temps de faire de la recherche sur les dossiers – notamment les dossiers les plus complexes –, si l'on ne peut pas, ensuite, utiliser les conventions fiscales, alors, on ne pourra pas combattre la fraude de manière satisfaisante ! C'est un constat que nous dressons de longue date. Nous l'avons dressé en 2008 dans notre rapport sur la lutte contre la fraude fiscale. La Cour des comptes vient de le confirmer récemment dans son dernier rapport public sur la couverture du tissu fiscal. Il montre que l'organisation du travail est déficiente. Nous y ajoutons, parce que c'est central, les emplois qui, dans le contrôle fiscal, sont des emplois à haute valeur ajoutée. Ils ne sont pas assez nombreux et assez bien structurés pour combattre ce phénomène.

Comment peut-on faire ? Il y a évidemment la question des emplois. Nous avons coutume de dire que les emplois sont, dans notre administration, socialement justes et budgétairement rentables. Nous avons fait un petit calcul pour illustrer cela : un agent opérant dans la sphère du contrôle fiscal « produit » 1,3 million d'euros de redressement fiscal en deux ans. Autrement dit, en deux ans, il a payé toute sa carrière, retraite comprise ! L'exemple est intéressant dans le débat actuel. Il montre surtout que, même si, ensuite, on ne collecte pas tout, parce qu'il y a parfois une insolvabilité organisée, la

détection de la fraude et son combat constituent un enjeu important. Il faut concentrer les efforts sur cette question.

Au titre des propositions, nous pensons qu'il importe de développer l'expertise. A l'évidence, nous sommes en concurrence non seulement avec les autres pays, mais également avec des conseillers privés, lesquels conseillent parfois en toute légalité, mais qui, de temps en temps, franchissent la ligne jaune. Il nous semble que l'on pourrait renforcer l'expertise au sein de la Direction générale des finances publiques en créant une structure centrale qui irriguerait les services et permettrait d'apporter le soutien technique qui fait défaut.

Nous sommes critiques à l'égard des orientations de la Direction générale des finances publiques, notamment sur le contrôle fiscal. Elles produisent des effets pervers. Ainsi, le tissu fiscal n'est pas couvert de manière harmonieuse, pas seulement faute de moyens, mais aussi parce qu'on n'a pas mis l'accent sur telle ou telle catégorie de population. Là aussi, il y a matière à progrès.

Enfin, sans prétendre proposer la solution miracle, je citerai la coopération envisageable avec d'autres administrations comme les douanes - et pas simplement la police pour la délinquance de banlieue -, ce qui appelle probablement un débat à l'échelle européenne.

Faute de tout cela, nous avons du mal à détecter les prix de transfert, la sous-capitalisation. Nous avons du mal à détecter des comptes bancaires ouverts à l'étranger, des fausses expatriations. Pourtant, les quelques exemples dont nous disposons sur ce type de fraude montrent son importance. Les fausses expatriations font l'objet d'environ 200 redressements par an, ce qui représente plusieurs dizaines de millions d'euros - de mémoire, aux alentours de 50 millions d'euros pour 2010 sur 193 redressements. Cela représente 2,5 millions d'euros par dossier. Autant dire que nous sommes sur un tissu fiscal particulier et souvent solvable.

Cela montre que nous sommes sur une fraude importante, injuste, coûteuse, qu'il est important de combattre dans la situation actuelle des finances publiques. Cela veut dire que, sans mettre des radars fiscaux derrière chaque expatrié - nous en sommes loin ! -, il y a peut-être une orientation particulière à définir sur cette question.

Dans le champ des propositions et des constats, je voulais avancer ces quelques éléments chiffrés pour montrer que notre sentiment en matière de contrôle fiscal est celui d'un décrochage progressif entre, d'une part, notre manière de travailler, les redressements que nous opérons et, d'autre part, l'évolution de la réalité de la fraude.

J'illustrerai mon propos par un exemple. Depuis de nombreuses années, le premier redressement fiscal en France porte sur la TVA déduite par anticipation, c'est-à-dire un pur effet de trésorerie. Je ne dis pas qu'il ne faut pas redresser. Ce que je veux souligner, c'est que ce redressement n'est pas

forcément très « payant ». Simplement, c'est le premier chef de redressement. Parmi les redressements qui, pris isolément, sont d'une manière générale les plus « payants », on retrouve la fraude fiscale internationale, notamment les prix de transfert.

On le voit, un décalage existe : on fait peu de prix de transfert, peu d'expatriation, mais, chaque fois, pour le dire sommairement, cela « paie » ! Et, d'un autre côté, l'immense majorité du volume du contrôle fiscal est axée autour d'une fraude relativement ordinaire dont nous ne disons pas qu'il ne faut pas la combattre mais sur laquelle on voit qu'il y a une réorientation à programmer d'urgence.

Dans les services, nous avons le sentiment – ce n'est pas une simple question d'effectifs et je ne m'exprime pas en tant que syndicat qui veut avoir plus de moyens – qu'aujourd'hui on tourne dans le vide sur le même tissu fiscal. Si l'on ne raccroche pas le wagon, il risque de filer sans nous !

J'en ai terminé avec mon exposé liminaire et suis prêt à répondre aux questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous remercie, messieurs, pour ces informations. Je ne sais pas si vous l'avez fait exprès et si vous maîtrisez parfaitement l'actualité, mais il se trouve que l'on nous parle aujourd'hui dans la presse des 193 « vrais-faux exilés fiscaux ». On avait déjà entendu parler d'évadés et d'exilés fiscaux ; voilà que l'on découvre désormais les faux expatriés... Il y a donc de la fraude dans l'évasion !

Il est évident que, lorsqu'il s'agit de frauder, l'imagination ne manque pas...

Au cours de vos exposés, vous avez évoqué vos moyens et décrit votre métier, ainsi que les conditions d'exercice du contrôle.

La semaine dernière, nous avons demandé à Mme Marie-Christine Lepetit, directeur de la législation fiscale à la Direction générale des finances publiques, si la RGPP avait eu un impact sur le volume des contrôles effectués par vos services. Elle nous a répondu que tel n'était pas le cas, les services fiscaux ayant été épargnés par la RGPP. Quel est votre point de vue à cet égard ?

Vous avez ensuite évoqué l'éventuelle mise en place d'un observatoire des délocalisations. Il s'agit là d'une expression nouvelle, que je n'avais encore jamais entendue. Pourriez-vous préciser en quoi consisteraient ses missions et quel serait son rôle ?

J'ai également lu dans vos publications que vous avanciez l'idée d'un serpent fiscal européen. Cela nous ramène à une autre époque ! Pourriez-vous expliciter ce dispositif ? Quels seraient ses modes opératoires et son utilité ? Des expériences de ce type ont-elles été menées, ou bien cette proposition est-elle tout à fait neuve ?

Par ailleurs, avez-vous été témoins d'intrusions ou de « conditionnements » visant à atténuer la rigueur des contrôles que vous effectuez, s'agissant aussi bien des entreprises que des particuliers ? L'article de presse que je citais évoque tout de même des contrôles assez pointus, qui vont assez loin : des vérifications portant sur les lignes téléphoniques, les comptes bancaires, le lieu de scolarisation des enfants. Tout cela nécessite en effet des moyens.

Ensuite, l'une des recommandations du rapport Bassères sur l'affaire Woerth-Bettencourt, qui a tant défrayé la chronique, vise à supprimer la tradition qui veut que soit logée au sein du cabinet du ministre du budget une équipe dédiée au traitement des situations fiscales individuelles. Pourriez-vous décrire le rôle de cette équipe, et ses éventuelles interférences avec l'administration fiscale ordinaire ?

Pour ce qui concerne l'évaluation de la fraude fiscale, nous disposons de chiffres très différents. Certains parlent de 42 milliards à 51 milliards d'euros. Le Conseil des prélèvements obligatoires évoque, pour sa part, un chiffre situé entre 30 milliards et 40 milliards d'euros. Vous expliquez cet écart d'appréciation par la non-prise en compte, par le CPO, de l'évasion fiscale internationale. Est-ce la véritable explication ? La lecture des travaux du CPO fait-elle vraiment ressortir cette différence ?

Dans le même ordre d'idée, que pensez-vous du chiffrage de 15 milliards à 20 milliards d'euros correspondant à l'évaluation de la fraude fiscale internationale ? D'où provient l'estimation des avoirs placés en Suisse par les résidents français, qui avoisinerait 90 milliards d'euros ?

Vous relevez le faible nombre de dossiers relatifs au dispositif anti abus. Pouvez vous nous préciser à quoi correspondent les chiffres que vous avancez ?

Enfin, à quoi attribuez-vous l'augmentation très nette, ces dernières années, des déclarations de comptes à l'étranger ? Estimées à 30 000 en 2007, elles s'élevaient à 75 000 en 2010. Quelles suites donner à de telles pratiques ?

M. Vincent Drezet. – Je vais m'efforcer d'apporter les réponses les plus complètes possible à toutes vos questions.

Sur la question des moyens et des effectifs, il faut lever une ambiguïté. Depuis plusieurs années, et notamment depuis l'accélération des suppressions d'emplois liées à la RGPP, nous avons perdu de nombreux emplois : 25 000 depuis 2002 sur les champs d'activité de la Direction générale des finances publiques, résultat de la fusion, en 2008, de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor ; puis, 14 000 emplois depuis 2007, date à laquelle a été mis en place le non remplacement de deux départs à la retraite sur trois.

La DGFIP et Bercy déclarent que les effectifs, c'est-à-dire les moyens humains, du contrôle fiscal sont sanctuarisés. C'est à la fois vrai et faux.

C'est vrai en ce que le nombre de vérificateurs n'a pas bougé ; mais ceux-ci ne font pas que du contrôle fiscal. Il y a 5 000 vérificateurs en France, un ratio assez faible par rapport à celui des autres administrations fiscales européennes, comme l'ont noté les missions comparatives de l'OCDE et le rapport Strainchamps de 2001.

Même si le nombre de vérificateurs a peu bougé, en réalité, le nombre d'agents affectés au contrôle fiscal en général, au-delà du contrôle dit « externe », c'est-à-dire sur place, a baissé.

Il a diminué dans les services qui gèrent l'impôt et effectuent le « premier contrôle », c'est-à-dire la relance et, de temps en temps, de la taxation d'office, notamment pour les entreprises.

Il a également diminué dans les pôles de contrôle et d'expertise qui font à la fois de la programmation du contrôle fiscal et du contrôle sur pièces.

Le contrôle sur pièces, on l'oublie trop souvent, rapporte plus de 5 milliards d'euros en redressement, sur un total de 12 milliards d'euros en termes de droits. Il faut y ajouter 3 milliards d'euros de pénalités. Le contrôle fiscal externe, quant à lui, rapporte presque 8 milliards d'euros. C'est dire si le contrôle sur pièces est important ! Or c'est dans la sphère du contrôle sur pièces et de la programmation du contrôle fiscal que les effectifs ont diminué.

On peut donc afficher, comme le fait la DGFIP, un nombre de vérificateurs stable, mais cela ne signifie en aucun cas que le nombre d'agents travaillant dans la sphère du contrôle fiscal l'est. En effet, les effectifs dédiés au contrôle sur pièces et à la programmation ont diminué. Ils ont même baissé à tel point qu'il a fallu augmenter de nouveau les objectifs des agents chargés du contrôle fiscal externe : nous étions environ à douze milliards d'euros en 2003-2004, voire en 2005 dans certains services, et nous sommes actuellement plutôt à quatorze.

Qui plus est, les effectifs ont baissé dans les services chargés de la programmation, qui est pour nous l'élément central du dispositif, car elle permet de détecter les anomalies et d'envoyer, ensuite, un dossier en contrôle fiscal. Si le nombre d'agents chargés de la détection des anomalies diminue, le contrôle fiscal ne peut pas être de bonne qualité.

Nous assistons à un transfert. Les vérificateurs qui faisaient peu de programmation, parce qu'ils effectuaient surtout du contrôle fiscal sur place, font aujourd'hui de « l'auto-programmation » pour combler les insuffisances des services touchés par les suppressions d'emplois. Ce transfert, réalisé dans des conditions d'urgence, nuit à la qualité.

Ainsi, les effectifs du contrôle fiscal ont donc bien baissé, même si ceux des vérificateurs ont été relativement préservés ; mais pour combien de temps ?

Qui plus est, nous avons connu plusieurs restructurations. Ainsi, dans certains départements ou résidences de l'administration fiscale, plusieurs

services, chargés de la programmation et du contrôle sur pièces, ont été regroupés pour absorber les suppressions d'emplois. Ces restructurations, ajoutées à ces suppressions d'emplois, ont nui à la qualité du travail et la quantité des dossiers traités.

J'en viens à la question sur l'observatoire des délocalisations fiscales.

Nous estimons, en tant qu'acteurs de notre administration, que la DGFIP, et notamment le centre des impôts des non-résidents, dispose de données dont elle pourrait faire bénéficier un tel observatoire, qui ne saurait être laissé sous la seule main de Bercy.

Il nous semblait spontanément que la Cour des comptes et le Parlement devaient être associés à ce projet, qui permettrait de dresser un état des lieux chiffrés. Nous ne nous sommes pas aventurés à spéculer sur les expatriations fiscales des contribuables non redevables de l'ISF, car il n'existe aucune donnée en la matière. Il serait donc assez intéressant de mesurer statistiquement, mais aussi qualitativement, les profils des personnes qui s'expatrient, de celles qui reviennent et des étrangers qui s'installent en France, en bref les flux entrants et sortants.

La DGFIP peut être un outil pour y parvenir, ainsi qu'un observatoire qui, par nature, est un lieu ouvert.

Ernst and Young-KPMG a déjà mené des études sur cette question, ainsi que le Sénat au début des années 2000. Nous pourrions prévoir, dans le cadre de cet observatoire, des points d'étape réguliers, sous forme de missions, ce qui permettrait d'éviter de voir circuler des évaluations plus ou moins fantaisistes qui, si elles ne sont pas fausses, sont basées sur des éléments peu fiables, par exemple sur les capitaux qui s'en vont. Cet outil serait intéressant pour le débat public et ferait autorité.

Le serpent fiscal européen est une proposition que nous portons de longue date. Il s'agit non pas, loin s'en faut, de construire un boa constrictor fiscal, mais plutôt de réduire les écarts entre fiscalités. Nous défendons en effet la thèse selon laquelle l'Union européenne et le marché unique se sont construits de manière déséquilibrée, puisque l'on s'est privé d'un attribut de souveraineté : la politique monétaire. Une forme de souveraineté fiscale a été laissée aux États, mais celle-ci est en réalité fortement impactée par le jeu de la concurrence fiscale et par quelques décisions communautaires concernant la TVA ou l'égalité de traitement des résidents de l'Union européenne, par exemple.

Il nous semblait naturel que l'Union européenne se dote d'outils communs, ce qui appelle un débat plus large, philosophique et politique. Les chantiers que nous identifions sont les suivants : la TVA intracommunautaire est actuellement largement « fraudée », comme l'a récemment indiqué la Cour des comptes ; l'impôt sur les sociétés ; les revenus de l'épargne ; la lutte contre la fraude. Il s'agit là de chantiers prioritaires,

auxquels il conviendra peut-être d'ajouter, par extension, la réflexion sur d'autres impôts.

Pour ce qui concerne la TVA, il existe, à la fois, nous l'avons dit, des règles communes et un système « fraudogène », qui devait être temporaire, mais qui perdure.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, nous nous sommes basés en grande partie sur les travaux de la Commission européenne relatifs à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, la fameuse ACCIS. Ces travaux montrent qu'une telle harmonisation, qui donne une base commune et neutralise les prix de transfert au sein de l'Union européenne, est techniquement possible. Elle peut donc permettre de consolider les budgets publics. Si ce n'est pas la solution miracle, c'est en tout cas un outil envisageable.

Pour éviter que le jeu de la concurrence fiscale, qui se fait aujourd'hui sur les assiettes, ne se déplace vers les taux, nous préconisons un taux plancher, qui pourrait d'ailleurs prendre la forme d'un impôt sur les sociétés européen ou, tout simplement, d'un engagement des États à ne pas baisser leur taux par rapport au niveau actuel. En poussant le raisonnement plus loin, nous pourrions calculer ce taux plancher en fonction d'un taux implicite d'imposition des bénéficiaires des sociétés sur l'excédent brut d'exploitation.

J'en viens aux revenus de l'épargne. Nous étions partisans de la révision de la directive sur l'imposition des revenus de l'épargne, car nous nous étions aperçus, en lisant plusieurs communications, que ce texte rapportait peu, tout simplement parce qu'il était contourné.

Puisque cette directive ne visait que les particuliers et les revenus d'obligations, en tout cas les placements à revenu fixe, les personnes qui voulaient y échapper, soit ont acheté des actions, car les dividendes ne rentraient pas dans le champ d'application, soit ont constitué des sociétés.

Comme la plupart des observateurs fiscaux, nous avons dit dès 2005, et même avant, qu'il fallait élargir le champ de la directive. Il existe actuellement un projet de révision de ce texte. Nous ne savons pas exactement où il en est, mais il nous semble intéressant. S'agissant de l'évasion fiscale, un tel texte permettrait de stabiliser une partie des budgets publics, tout au moins au niveau de l'Union européenne.

Enfin, pour ce qui concerne la lutte contre la fraude, nous constatons, dans l'exercice de notre métier, que tous les systèmes d'échange d'informations, par exemple en matière de TVA intracommunautaire, fonctionnent mal et qu'ils sont parfois mal alimentés. Tout cela favorise la fraude.

Le système d'information qui existe aujourd'hui au niveau de l'Union européenne mériterait d'être mieux servi. Il est certain que ce serait plus facile si nous disposions d'une assiette harmonisée. Ainsi, on n'utilise pas suffisamment certaines formes de contrôle tel le contrôle multilatéral

coordonné. Ce dernier permet, par exemple, à l'occasion d'un contrôle fiscal réalisé en France, de demander à nos collègues belges de se rendre dans une société liée à celle qui est contrôlée par l'administration fiscale française.

Ces outils existent ; il faut les utiliser davantage et les améliorer.

S'agissant de la rigueur des contrôles, il n'est pas tellement dans nos habitudes de communiquer les statistiques du contrôle fiscal, mais, dans la période actuelle, il nous semblait légitime de le faire. Il existe assez peu de données, tant en interne qu'en externe. Nous faisons partie de ceux qui estiment qu'il convient d'éclairer à ces deux niveaux, notamment le Parlement, sur le détail des résultats du contrôle fiscal.

Ces chiffres, que nous avons décidé de « sortir », nous paraissent éclairants, et, par un heureux hasard, l'article est justement publié aujourd'hui même. En outre, nous avons beaucoup à dire sur la question des expatriations.

De tout temps, le contrôle fiscal a suscité de nombreuses idées reçues, ou fausses, notamment celles qui suggèrent l'existence d'interventions politiques. Nous ne disons pas que ces interventions n'ont jamais eu lieu. Simplement, nous n'en avons pas été témoins directement : si elles existent, elles ne remontent pas jusqu'à nous.

La meilleure des garanties contre ce genre de pratiques est l'information publique sur le taux de couverture du tissu fiscal, un taux qui doit être « mesuré ». Nous soutenions, quant à nous, l'idée d'un indice de couverture du tissu fiscal. Un tel indice permettrait de prendre en compte l'ensemble des particuliers et des entreprises – non pas nominativement –, en le subdivisant par niveaux de patrimoine, afin d'assurer une couverture harmonieuse du tissu fiscal.

Cette solution n'a pas été retenue en totalité ; elle aurait cependant été plus pertinente que celle qui a été choisie à l'époque par la Direction générale des impôts et qui consiste à classer les dossiers entre les « normaux », en deçà de tant de millions d'euros de patrimoine, et « à fort enjeu », au-delà de ce niveau.

Or, on le sait bien, les effets de seuil sont pervers. Ainsi, les dossiers en deçà de 3 millions d'euros étaient « normaux » et, au-delà, « à fort enjeu ». Une personne possédant un patrimoine de 2,9 millions d'euros n'était donc pas nécessairement contrôlée, tandis qu'une autre détenant 3,1 millions d'euros était traitée comme faisant partie des plus riches.

Il nous semble donc intéressant de subdiviser. On y vient d'ailleurs progressivement puisque, sous l'influence des affaires, la DGFIP est seulement, hélas, en train de s'adapter. L'indice de couverture du tissu fiscal aurait permis une meilleure transparence du contrôle.

Je le répète, nous n'avons pas été témoins directs d'interventions politiques, sinon, par le passé, avec beaucoup de recul ou de retard.

Nous restons donc vigilants car, selon nous, le contrôle fiscal doit aller jusqu'à son terme, quelle que soit la personne concernée.

Sur le rapport Bassères et le lien entre le ministère du budget et l'administration fiscale, nous sommes un peu à fronts renversés.

Pour notre part, nous sommes attachés au principe républicain selon lequel le ministre est responsable de son administration. Dans la République française, c'est un principe auquel nous sommes attachés ? Nous ne sommes donc pas partisans d'une situation qui verrait un ministre signer un contrat avec un directeur général et le laisser agir seul. Il ne nous semble pas idiot, dans le principe, que le ministre soit informé de ce qui se passe dans son administration puisqu'il en est responsable. Reste à savoir jusqu'où l'on peut aller pour ne pas créer de zones d'opacité.

Ce que nous savons de la cellule qui a été, de fait, condamnée dans le rapport Bassères, c'est que, régulièrement, des élus ou d'autres personnes écrivaient au ministre, qui demandait alors un éclairage technique à cette cellule sur le dossier dont il était saisi. Il pouvait également arriver que le ministre soit saisi, dans le cadre du Comité des affaires fiscales, afin d'accorder certaines remises gracieuses. Dans ce cas, aussi, un éclairage technique lui était nécessaire.

Sur tous ces sujets, nous ne sommes pas choqués par le fait que le ministre, qui est responsable de son administration, soit éclairé, y compris s'il est pris à partie médiatiquement sur un dossier particulier. Même s'il ne peut pas lever le secret fiscal, il ne nous semble pas absurde qu'il sache ce que fait cette administration.

Le risque, nous ne l'ignorons pas, est que l'on dise ensuite que le ministre intervient dans certains dossiers. Il faut donc faire preuve de vigilance et de transparence, qui nous semblent plus satisfaisantes que la rupture et le décrochage de l'administration par rapport à son ministre.

Il faudra voir comment fonctionne le nouveau système, mais le principe qui vient d'être réaffirmé nous semble intéressant.

Nous ferons toujours partie de ceux qui demandent plus de transparence, afin d'éviter de potentielles interventions et d'éventuels procès d'intention.

Pour ce qui concerne l'évaluation de la fraude, nous avons tout simplement fait, à l'instar du Conseil des prélèvements obligatoires qui nous a auditionnés, une extrapolation des résultats du contrôle fiscal. Comment avons-nous procédé ? Nous avons découpé régime d'imposition par régime d'imposition pour l'impôt sur les sociétés et pour la TVA et nous avons découpé l'impôt sur le revenu par revenus catégoriels. Nous avons examiné les résultats du contrôle fiscal dans chacune de ces catégories, puis fait une extrapolation en modulant le tout, le propre de la programmation du contrôle fiscal étant de détecter les anomalies et de cibler les zones à risque.

Nous avons tenté de voir, sur la base d'échantillons représentatifs, ce que donnerait un contrôle de l'ensemble des contribuables, et ce que récupérerait alors l'État, en incluant à cette analyse à la fois les omissions involontaires et l'évasion fiscale internationale.

Il est vrai que le Conseil des prélèvements obligatoires a manifestement d'abord travaillé sur le contrôle fiscal externe, et n'a pas, comme il le reconnaît dans son rapport, intégré tous les éléments constitutifs de l'évasion fiscale internationale. Le contrôle sur pièces ayant été mis de côté, une certaine forme de fraude, et donc, en réalité, de manque à gagner pour l'État, n'a pas été prise en compte. A partir d'une même méthode, nous avons donc obtenu des fourchettes différentes.

En revanche, le résultat que nous avons obtenu, soit 2,5 % du PIB, correspond à peu près à celui de la Commission européenne.

Pour la fraude fiscale internationale, l'exercice était un peu plus difficile et la fourchette obtenue plus large, car nous disposons de trop peu de résultats.

En prenant en compte tel ou tel article, ainsi que les dispositifs anti-abus, effectivement peu nombreux, prévus aux articles 209 B et 238 A du code général des impôts, nous avons tenté de dire ce que pouvait représenter un tel montant par rapport au tissu fiscal représentatif. Le résultat, j'en conviens, peut être aussi bien de 10 milliards que de 100 milliards d'euros. Lorsque nous avançons des chiffres, nous le faisons donc avec beaucoup de prudence.

Pour notre part, nous n'avons pas estimé les avoirs fiscaux placés en Suisse.

Nous avons souvent entendu dire que 80 milliards à 90 milliards d'euros d'avoirs fiscaux étaient placés en Suisse, mais nous ne nous sommes pas basés sur ce chiffre pour estimer un quelconque manque à gagner. Il serait sans doute intéressant de constater qu'une grande partie de cette base n'a pas été déclarée à l'ISF, et que, sur un taux de rendement à 3 % ou 4 %, une bonne part n'a pas été déclarée non plus. Comme nous ne disposons pas de « clés » de lecture, nous nous abstenons d'exploiter cette donnée.

Le nombre de dispositifs anti-abus est effectivement peu élevé, mais assez stable. L'article 209 B du code général des impôts, relatif au transfert de bénéfices à l'étranger, en prévoit environ une dizaine. De la même manière, l'article 238 A en prévoit de vingt à vingt sept. Cet article, relatif aux charges déductibles, autorise les transferts de bénéfices à l'étranger. Il n'y a qu'une poignée de fausses expatriations : on en comptait 201 en 2009 ; on en recense aujourd'hui 193. Ces résultats sont significatifs.

Nous regrettons que ce chiffre soit si faible, au regard de l'énergie et de l'investissement très importants, qu'il faut souligner, consacrés à ces recherches par les vérificateurs. Ils travaillent en effet seuls, ou en binôme, mais chacun avec des objectifs quantitatifs bien déterminés. Il y a donc

matière, dans le domaine de la fraude fiscale internationale, à mettre en œuvre une coopération, aujourd'hui beaucoup trop faible.

Enfin, la hausse des déclarations de comptes à l'étranger est directement liée à la série des régularisations qui ont lieu, certaines dans le cadre de la cellule de régularisation. On peut aussi espérer qu'à l'avenir, mais ce sera soumis au contrôle fiscal, les contribuables concernés rempliront le formulaire n° 3916 sur les déclarations de comptes à l'étranger.

Cette efficacité est subordonnée à plusieurs facteurs. Lorsque le ministre du budget avait développé sa stratégie et décidé de mettre en place une cellule de régularisation, en interne, nous avons dit « Chiche ! », sans porter de jugement de valeur. Nous avons étudié la question afin de savoir s'il ne s'agissait pas d'une amnistie déguisée, et conclu que tel n'était pas le cas, même si une telle mesure était effectivement dérogoire. Nous étions certes quelque peu gênés et n'avons pas soutenu cette initiative, mais, dans le même temps, nous nous disions : si cette cellule permettait un renforcement du contrôle fiscal, après tout, pourquoi pas ?

Le bilan que nous dressons est le suivant.

Des moyens juridiques ont été mis en place, parmi lesquels figurent certains de ceux que nous avons réclamés, comme la fameuse Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, la BNRDF.

Cependant, faute qu'on soit allé au bout du dispositif, nous ne sommes pas, aujourd'hui, dans une stratégie d'actualisation de ces moyens juridiques. Je pense, par exemple, à la liste noire nationale, qui devrait permettre de faire le bilan des conventions fiscales, c'est-à-dire à la fois du nombre de demandes et du nombre de retours.

Malheureusement, faute de données et d'une transparence suffisante, nous ne sommes pas capables de dire exactement ce qu'il en est. Nos collègues de la Direction nationale des enquêtes fiscales, de la Direction des vérifications nationales et internationales et de la Direction nationale de vérification des situations fiscales ont surtout dû travailler plus et plus rapidement, sans que se produise de rotation de long terme, ce que nous regrettons.

M. Louis Duvernois. – Je voudrais vous poser deux questions de portée générale.

Vous avez évoqué à plusieurs reprises la nécessité, de votre point de vue, de créer un observatoire des délocalisations fiscales.

Nous vivons à l'ère de la mondialisation, qui entraîne non seulement le développement économique ou les délocalisations, mais aussi la mobilité internationale.

Je prendrai un exemple. Les communautés françaises expatriées à l'étranger augmentent d'année en année de 5 % sur une population d'un peu plus de 2 millions, ce qui est un chiffre considérable. L'inquiétude monte au

sein de ces communautés, car des amalgames sont régulièrement faits dans la presse, qui ne maîtrise pas toujours – c’est le moins que l’on puisse dire ! – ces questions de haute technicité que vous venez d’évoquer.

Dans leur immense majorité, ces populations s’expatrient de façon totalement volontaire. Je ne dispose pas de statistiques précises, mais je dirai que peut-être 1 % de ces nouveaux expatriés sont des évadés fiscaux. Et la proportion est peut-être moindre. Sur une population de cette importance, un chiffre aussi faible doit nous conduire à nous interroger.

Nous avons signé 134 conventions fiscales, avec autant de pays. Ces 134 pays seront bientôt 135, avec Andorre. Ces textes ont pour but de légaliser la présence de nos compatriotes à l’étranger, mais aussi de les protéger en vertu de la règle excluant la double imposition. La France est naturellement signataire de bonne foi de ces conventions fiscales.

Lorsque l’on vous écoute, on entend les expressions suivantes : « faute d’outils pour contrôler ou assurer un suivi » ; « manque d’informations » ; « difficultés d’accès à l’information »... Ce ne sont pas mes termes, ce sont les vôtres ! Vous avez dit également que l’outil restait à construire.

Compte tenu de vos remarques et de l’analyse que vous faites de la situation, doit-on considérer que tous les services et unités administratives que vous avez cités ne travaillent pas nécessairement en synergie, et qu’il en va également ainsi à l’intérieur d’un service lui-même très centralisé, au sein du ministère de l’économie et des finances, et qui est, me semble-t-il – mais peut-être mon interprétation est-elle abusive –, assez jaloux de ses prérogatives ?

Vous avez dit en effet, et cela m’a paru important, qu’il n’appartenait pas uniquement à Bercy de gérer l’observatoire des délocalisations fiscales, mais qu’il convenait aussi, dans la République qui nous gouverne, que la Cour des comptes et le Parlement le contrôlent. La création d’un tel observatoire représenterait-elle une réelle avancée ?

J’en viens à ma deuxième question.

Souvent, en France, lorsqu’on est à court d’idées, on copie les Américains. J’ai vécu longtemps aux États-Unis et je pourrais vous citer de multiples exemples en ce domaine. Ainsi s’est-on mis en tête d’imiter l’*exit tax*, mais « à la française ».

En effet, comme l’a rappelé précédemment l’un de mes collègues, l’*exit tax* appliquée *stricto sensu*, c’est-à-dire à l’américaine, ne correspond pas à la culture nationale française. On pourrait importer un système aussi contraignant pour les particuliers, et non, cela a été dit, pour les entreprises, qui sont soumises à un autre système d’imposition.

J’entends ici ou là, et ce sujet a également été abordé au sein de cette commission d’enquête, notamment face à d’autres intervenants, que la question de la nationalité n’apparaît pas dans le droit fiscal français puisque

l'imposition a toujours lieu là où sont perçus les revenus ; je parle sous votre contrôle !

En introduisant la clause ou l'élément appréciatif nouveau de la nationalité, ne risque-t-on pas de modifier sensiblement l'esprit et les conditions d'application de la fiscalité sur notre territoire ?

En effet, comme je l'expliquais, nombre de nos concitoyens s'expatrient volontairement, pour des raisons tout à fait légitimes, essentiellement économiques ou de réorganisation de leur projet professionnel. Ils sont alors soumis à la règle de l'absence de double imposition, au terme des conventions fiscales signées avec les pays dans lesquels ils s'installent.

Si jamais on introduit cette idée de la nationalité dans notre droit fiscal, n'aura-t-elle pas, à l'avenir, des conséquences ou des incidences que l'on peut imaginer dommageables, à terme, pour l'économie de notre pays ?

M. Vincent Drezet. – Nous ressasons que les expatriations sont, en général, très rarement liées à des raisons fiscales.

Vous avez évoqué le contexte de mobilité. Les expatriés que nous avons rencontrés, y compris les expatriés fiscaux véritablement sortis de France « pour payer moins d'impôts », ont en effet toujours une motivation personnelle et professionnelle pour partir. Il est donc vrai qu'il ne faut pas jeter l'anathème sur les expatriés. En tout cas, la mobilité lorsqu'elle est choisie et non subie, est même plutôt, selon notre organisation syndicale, une richesse en tant que telle.

S'il faut veiller à éviter les amalgames, nous ciblons, quant à nous, surtout les expatriés « fiscaux », ou supposés tels. Comme nous le disons dans notre rapport et nos diverses publications, nous ne faisons pas partie de ceux qui pensent que tous les redevables français de l'ISF qui quittent notre pays sont nécessairement des évadés ou des expatriés fiscaux. Il s'agit simplement, pour nous, d'un tissu fiscal particulier. Et comme les données qui y ont trait sont les seules données dont nous disposons, nous considérons qu'il est intéressant de s'y plonger.

Le présent débat porte sur les incidences fiscales et les expatriations. Dès lors que nous ressentons un grand manque d'évaluation qualitative, et pas simplement dans le débat public, nous essayons d'apporter notre petite pierre à l'édifice de cette question des expatriés fiscaux.

Si nous déplorons le manque d'outils, c'est parce que nous axons essentiellement notre réflexion sur le contrôle fiscal.

Nous ne nous situons pas dans la logique du « tout-sécuritaire fiscal ». Nous voulons simplement nous doter d'un outil permettant de détecter les expatriations fiscales, y compris légales, afin de pouvoir les analyser : c'est le premier objectif de l'outil.

Son deuxième objectif est l'identification des formes de fraude susceptibles de se développer, en vue d'en informer les pouvoirs publics.

Nous ne faisons pas de corporatisme. Il ne s'agit pas de dire : « Tout à Bercy, et si possible à la DGFIP ! » Simplement, le point de départ est là parce que, statistiquement, c'est là que ça se passe.

Nous ajoutons qu'il faut assurer la publicité de ces données, dans un objectif de transparence. Tout ne peut donc pas rester à Bercy, sauf à faire perdurer le système actuel, dont nous ne sommes pas satisfaits.

Il faut donc que les données sortent de Bercy, puis soient pilotées et contrôlées. Sans avoir l'organigramme en tête, nous nous sommes dits, spontanément, que la représentation nationale ainsi que le corps de contrôle public de l'État ne pouvaient pas ne pas être associés à ce dispositif. Il est bien évident que « Bercy » au sens large dispose des outils, notamment des outils statistiques.

Nous ne sommes probablement pas sur la même ligne que Bercy sur cette question ; ce ne sera ni la première ni la dernière fois !

Mettre sur la table un certain nombre d'éléments dont dispose Bercy serait d'ores et déjà, pour nous, une avancée.

La question des « délocalisations fiscales » – on avait, dans un premier temps, employé ce terme-là – a beaucoup porté, il y a quelques années, sur les prix de transfert, car des affaires célèbres s'étaient produites avec la Suisse.

Doter les pouvoirs publics d'un outil n'a pas pour objectif de contrôler tout le monde ou de faire peur, mais d'évaluer le phénomène pour en proposer une nouvelle lecture qualitative. S'il y a une avancée à faire, c'est bien là.

Dans le débat démocratique, il y a, sur la question de l'ISF, les « pro », les « anti », et ceux qui disent, comme nous, qu'il faudrait mettre en place une autre forme d'imposition du patrimoine. Si nous avons un outil supplémentaire pour faire les études d'impact, nous pourrions l'intégrer dans le débat public, sans pour autant qu'il nous contraigne. Ce serait une avancée assez importante.

Pour ce qui concerne le principe de nationalité, nous avons dit dernièrement, en commentant les récentes propositions, que deux principes philosophiques totalement différents étaient en cause, même si le jeu des conventions fiscales en atténue les différences.

Le propre des conventions fiscales est d'éviter les doubles impositions, avant même de lutter contre la fraude. En réalité, par le biais de ces conventions, la double imposition est limitée, et non annulée. Par exemple, dans le système américain, on a le choix de déduire, soit de ses revenus ceux qui sont perçus à l'étranger – même si la déduction est plafonnée –, soit de son impôt américain, sous forme de crédit d'impôt, les impôts payés à l'étranger sur des revenus de source étrangère. Ces ressemblances sont intéressantes à analyser.

Des différences subsistent cependant. Passer d'un système à l'autre représenterait un véritable changement culturel et poserait un problème juridique compliqué, car cela impliquerait, par souci de cohérence, de revisiter l'ensemble des conventions fiscales ; sinon, ces règles seront nécessairement contournées. Par ailleurs, nous risquerions de nous heurter à la jurisprudence européenne.

Il nous semble également, sans avoir expertisé le dispositif, que cela irait à l'encontre de la réalité économique, dans la mesure où la fiscalité est fondée sur le principe suivant : l'imposition a lieu dans le pays où sont perçus les revenus. Nous sommes donc extrêmement réservés sur cette question. Elle présente cependant l'intérêt, selon nous, de mettre au cœur du débat non seulement la question de la mobilité, mais aussi celle des départs pour raisons fiscales.

Si nous ne nous dotons pas d'outil permettant d'éclairer le débat public, mais aussi de mieux contrôler et d'éviter que ceux qui s'expatrient, comme les 193 vrais-faux expatriés fiscaux, ne le fassent réellement, nous ne pourrions pas aller au bout du compte. Nous apportons cet éclairage technique, tout en sachant pertinemment qu'une telle réforme représenterait un changement philosophique très important. Or les changements brutaux s'accrochent mal des évolutions historiques, qui s'inscrivent dans la durée.

M. Philippe Dominati, président. – Les chiffres donnés par M. Duvernois, soit 4 000 expatriés pour raisons fiscales, soit environ 1 % du total des expatriés français, vous semblent exacts ?

M. Vincent Drezet. – Tout à fait. Là encore, je m'en tiens aux outils : 300 à 800 expatriés fiscaux redevables de l'ISF représentent à l'évidence, sur plusieurs années, un effectif de quelques milliers, pas des centaines de milliers.

Même si l'on admet que des contribuables non redevables de l'ISF se sont aussi expatriés pour des raisons fiscales – je ne parle pas des faux expatriés fiscaux ! –, cela représente une part marginale.

Pour cette raison, nous avons souvent déploré la dramatisation de ces questions, alors même que nous observions une mobilité tout à fait classique au sein d'une économie ouverte, mobilité qu'il ne s'agissait pas d'empêcher.

Nous pensions aussi que, à cause de quelques milliers de personnes qui n'allaient pas modifier la structure de la fiscalité française, il eût été dommage de ne pas se doter d'outils publics, notamment ceux de la lutte contre la fraude. Malheureusement, le nombre des faux expatriés fiscaux français ne se limite pas à 200.

M. Jacques Chiron. – On parle beaucoup du prélèvement de l'impôt à la source. Qu'en pensez-vous ?

Ce prélèvement de l'impôt à la source, qui concernerait surtout les salariés, ne permettrait-il pas d'orienter une partie des effectifs de

l'administration fiscale, d'une manière plus efficace, vers ce que vous appelez du « productif fiscal » ?

Par ailleurs, le e-commerce ne suscite-t-il pas une fraude à la TVA que nous ne sommes même pas susceptibles d'évaluer ? Un travail est-il fait sur ce sujet ? Pourrait on imaginer des systèmes, qui ne s'appelleraient pas forcément « TVA », permettant de prélever directement « sur le tuyau », c'est-à-dire sur ce qui permet le e-commerce ?

M. Vincent Drezet. – Je commencerai par la deuxième question, et je serai bref.

La question du e-commerce défraie la chronique et la DNEF travaille sur cette question depuis quelques années. Il est certain que l'on pourrait, en modifiant la législation, imposer directement cette activité. Cela supposerait toutefois, par construction, une réforme profonde de la TVA, car il serait difficile de ne cibler qu'une seule forme de commerce, fût il électronique. L'enjeu est là !

Les domiciliations de ceux qui commercent avec la France, notamment à partir de paradis fiscaux, ainsi que l'accompagnement des structures, comme la présence de commissionnaires – qui sont, en réalité, ce que l'on appelle fiscalement des « établissements stables » –, ont des conséquences en termes d'impôt sur les sociétés et de TVA.

Des progrès ont été accomplis dans la détection de cette fraude, mais de façon empirique : on a compris ce qui se passait une fois la fraude réalisée. C'est d'ailleurs pourquoi nous proposons une structuration de l'expertise fiscale.

Je vous donnerai un exemple assez éclairant : la Direction nationale des enquêtes fiscales rédigeait, de longue date, des guides et des fiches techniques dont la qualité était très appréciée de nos collègues. Faute d'orientations, mais aussi de moyens, ces fiches techniques et ces guides n'ont plus été établis, même si ces agents continuaient à faire leur métier, l'expertise.

On s'est alors aperçu qu'au sein de plusieurs directions spécialisées dans le contrôle fiscal, il y avait de vrais experts de la fiscalité patrimoniale – qui représente également un véritable enjeu ! – et de la fiscalité internationale. Or toutes ces compétences ne sont pas coordonnées ! Cela signifie, concrètement, que le vérificateur n'ayant pas la chance de travailler avec des experts, même s'il collabore avec des personnes qui connaissent leur travail, ne peut bénéficier d'un soutien technique. Mieux vaudrait anticiper l'évolution de la fraude.

Nous nous sommes notamment fondés sur ce qui s'est produit dans le commerce électronique pour annoncer les mutations économiques à venir. D'ores et déjà, en matière de gestion patrimoniale, de telles mutations ont eu lieu, suivies d'évolutions juridiques.

Force est de constater qu'il existe de nouvelles formes de fraude dans le secteur de l'e-commerce.

Nous ne faisons pas partie des « fanatiques » de la retenue à la source, et non pas, contrairement à ce que l'on peut croire, pour de simples raisons de défense de nos effectifs.

Mettre en place une retenue à la source, dans les conditions actuelles, serait particulièrement complexe. Même le Conseil des prélèvements obligatoires le dit. Ce système suppose en effet d'être imposé en année *n* sur ses revenus de l'année *n*.

Au-delà de la question de l'année « blanche » ou de l'année de double imposition, si l'on veut que la retenue à la source corresponde à ce que souhaite le contribuable, c'est-à-dire l'ajustement de son taux de retenue à l'évolution de ses revenus, il faut pouvoir ajuster ce taux à chaque réduction d'impôt, à chaque exonération, à chaque nouvel enfant, divorce ou mariage. Or plusieurs millions de changements de situations se produisent par an ! Nos services seraient submergés de sollicitations visant à ajuster le taux de retenue, qu'il faudrait communiquer à l'employeur. Compte tenu du système fiscal actuel, la contrainte serait très forte, à la fois pour le contribuable, pour nos services et pour l'employeur.

Cela étant dit, nous n'avons pas de tabous sur la redistribution de gains de productivité vers les services à haute valeur ajoutée, qu'il s'agisse de l'expertise, de la programmation, du contrôle fiscal et, dans un autre domaine, du conseil aux collectivités locales.

Nous aimerions pouvoir parler de redistribution des gains de productivité. Si nous travaillions à effectifs constants et si nous faisons un bilan de tout ce qui a changé dans nos métiers, qui sont nombreux, nous pourrions mener ce débat au-delà de la question de la retenue à la source.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour boucler la boucle, je souhaite revenir sur l'article que je citais initialement relatif aux vrais-faux exilés fiscaux. Pouvez-vous nous dire comment ce dispositif s'organise concrètement ? Dans votre secteur, quels services sont impliqués ? Comment se passe leur collaboration avec les services belges, cités dans l'article ? Ne pourrait-on, à l'avenir, généraliser ce type de collaboration ?

M. Vincent Drezet. – Globalement, que ce soit avec la Belgique, l'Allemagne ou la plupart des pays, la collaboration se passe plutôt bien. Les conventions fiscales ne posent pas de problème, même si le délai de réponse est souvent long.

Les services impliqués sont ceux chargés du contrôle fiscal externe : les brigades départementales, impliquées seulement à la marge ; les DIRCOFI, directions spécialisées chargées du contrôle fiscal, qui sont nos directions de structure interrégionale ; nos directions nationales, et notamment la DNVSF, la Direction nationale des vérifications de situations fiscales, qui réalise les fameux ESFP, ces examens de la situation fiscale personnelle, et contrôle,

dans ce cadre, environ 1 000 comptes bancaires de particuliers. L'activité se concentre donc plutôt sur les deux derniers niveaux, qui s'occupent des fausses domiciliations.

Il faut ensuite, encore une fois, du temps pour traiter les dossiers, à la lumière des risques inhérents à ce tissu fiscal « à risque ». Parfois, on n'observe ni discordance, ni anomalie, ni problème. En revanche, lorsqu'on en rencontre, il faut se plonger dans le contrôle fiscal. Ce premier niveau est déterminant.

Le contrôle fiscal implique de réunir les éléments de fait, qui sont parfois évidents. De temps en temps, ils sont plus complexes ; on ne peut donc prouver toutes les domiciliations fiscales. La difficulté est de réunir ces éléments de fait qui nous permettront de requalifier les dossiers.

Souvent, quand on pense aux critères de domiciliation, on cite les fameux six mois de résidence en France. Or ce critère n'est pas le seul. Il faut aussi prendre en compte, entre autres, le centre des intérêts personnels, économiques. Il faut donc passer en revue le nombre d'activités où apparaît le nom du contribuable vérifié et, éventuellement, par le biais du droit de communication, tenter d'obtenir auprès d'autres autorités ou entreprises publiques des informations sur sa situation personnelle. Le contrôle est donc assez approfondi. Tout cela ne s'improvise pas ! Un contrôle sur pièces peut donner lieu à quelques recoupements, mais seulement une fois le contrôle lancé.

Il faut aussi observer que, s'agissant des 193 expatriés fiscaux, ce type de contrôle rentre dans la sphère des fameux ESFP.

On faisait 5 000 ESFP voilà cinq ans ; on en réalise moins de 4 000 aujourd'hui, car cette procédure est jugée inquisitoire. Or c'est la seule procédure de contrôle fiscal externe des particuliers dont nous disposons. Certes douloureuse pour le contribuable, elle est également très longue et complexe pour le vérificateur, mais représente parfois le seul moyen d'identifier les fausses expatriations et les différentes fraudes des particuliers.

Ensuite, ce sont des éléments de fait, et il y a parfois du contentieux sur ces questions-là. Il faut simplement prouver la réalité des choses. Rien ne se décrète en la matière : nous devons apporter la preuve de ce que nous avançons.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, messieurs, de cet exposé très complet.

Audition de MM. Jacques Cossart, secrétaire général du conseil scientifique de l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC), Thomas Coutrot, coprésident d'ATTAC et Gérard Gourguechon, vice-président du conseil scientifique d'ATTAC
(20 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Jacques Cossart, Thomas Coutrot et Gérard Gourguechon, respectivement secrétaire général du conseil scientifique, coprésident et vice-président du conseil scientifique d'ATTAC, l'Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne.

Je vous rappelle, messieurs, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Veillez lever la main droite et dire : « Je le jure. »

(MM. Jacques Cossart, Thomas Coutrot et Gérard Gourguechon prêtent serment successivement.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire d'une trentaine de minutes, avant de passer aux questions de notre rapporteur et des membres de la commission.

Monsieur Coutrot, vous avez la parole.

M. Thomas Coutrot, coprésident d'ATTAC. – Monsieur le président, je vous remercie de nous avoir invités à cette audition. Je rappelle, car certains d'entre vous ne le savent peut-être pas, qu'ATTAC est une association créée en 1998, dont le but était, à l'époque, de promouvoir l'idée d'une taxation des transactions financières, c'est-à-dire en fait la taxe Tobin. Nous partions du constat que la libéralisation des marchés financiers avait abouti à une succession de crises de plus en plus graves, comme la crise asiatique de 1997 et la crise russe, qui menaçaient l'équilibre social au niveau mondial. L'idée était de réintroduire des mécanismes de stabilisation et de contrôle des marchés financiers et de s'opposer à la libéralisation entamée au début des années quatre-vingt, laquelle a conduit à la très grande instabilité financière perceptible dans les années quatre-vingt-dix.

Depuis lors, chacun a pu le constater, cette instabilité n'a fait que s'aggraver, jusqu'à aboutir à la situation catastrophique actuelle de l'économie européenne, sur laquelle il n'est pas utile de s'étendre.

Depuis sa création, ATTAC a étendu son champ d'intervention bien au-delà de la taxation des transactions financières. Cette question a d'ailleurs eu le sort que vous connaissez : elle est devenue une idée quasiment consensuelle dans la société française et européenne, à l'exception du Royaume-Uni, qui continue à faire de la résistance. Nous avons poussé plus loin notre analyse ainsi que notre critique du libéralisme financier et de la libéralisation des marchés, nous intéressant en particulier aux questions de fiscalité, de gouvernance d'entreprise et de croissance économique. Aujourd'hui, nous commençons même à nous interroger sur la démocratie.

A l'origine, ATTAC avait été fondée pour essayer d'aider les citoyens à récupérer un pouvoir sur leur vie, pouvoir que les marchés financiers avaient largement confisqué. Aujourd'hui, cette question est, bien évidemment, plus d'actualité que jamais.

Nous ne pouvons que vous féliciter d'avoir créé cette commission d'enquête sur un sujet aussi important que l'évasion des capitaux. C'est une très bonne nouvelle que le Sénat s'intéresse à cette question, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, les déficits publics – un problème majeur pour les pays européens – résultent en grande partie d'une politique organisée au cours des décennies qui viennent de s'écouler, politique de création de niches fiscales, d'exonérations fiscales et de réductions d'impôt pesant sur les entreprises et les contribuables aisés, mais aussi, il faut bien le reconnaître, d'un manque de volonté politique pour combattre les mécanismes d'évasion fiscale, lesquels ne sont pas tous forcément organisés. En tout cas, les niches fiscales, c'est de l'évasion fiscale organisée, mais organisée par les pouvoirs publics. Avant de demander des efforts aux contribuables, il faut pouvoir dire que l'on a sérieusement combattu l'évasion fiscale.

Ensuite, il est manifeste qu'il faut envisager aujourd'hui une réforme fiscale. On pourrait même parler de « contre-contre-réforme » fiscale, puisqu'il y a une contre-réforme fiscale depuis vingt ans. Maintenant, il importe de redonner un caractère progressiste à notre système fiscal et d'instaurer, comme un certain nombre de forces politiques françaises et nous-mêmes le proposons, un revenu maximum.

Ce revenu maximum doit témoigner du fait que la société française et plus largement la société européenne n'acceptent plus l'enrichissement illimité d'une minorité de personnes au détriment de l'ensemble de la société.

Instaurer des politiques de redistribution fiscale, y compris des politiques relativement audacieuses, comme celle qui vise à instaurer un revenu maximum, pose bien évidemment la question, majeure, de l'évasion fiscale. Il ne sert à rien d'instaurer une réforme fiscale progressiste si elle

provoque immédiatement une fuite massive des capitaux et un affaissement de la base fiscale. Je le répète, il n'est pas utile d'en discuter si l'on ne débat pas, en même temps, de mécanismes de lutte sérieuse contre l'évasion des capitaux.

Nous avons donc deux motifs de nous réjouir de cette discussion aujourd'hui.

Notre constat, c'est que, avec le traité de Maastricht, la zone euro a été construite non seulement sur la libre circulation des capitaux à l'intérieur de la zone euro, ce qui pouvait, dans une certaine mesure, se concevoir et se justifier, mais surtout sur la liberté de circulation intégrale entre la zone euro et l'extérieur. Cela s'est traduit par une intégration de la zone euro dans les marchés financiers internationaux, une liberté totale de circulation et la suppression complète de tout mécanisme de contrôle des changes.

La suppression du contrôle des changes n'était pas nécessaire pour créer l'euro, mais elle a été conçue pour imposer aux pays de la zone euro la discipline des marchés financiers internationaux et faire participer l'euro à l'intégration du marché international des changes, qui est aujourd'hui l'un des plus grands marchés de spéculation financière du monde, voire le plus important de ces marchés.

Ces choix politiques de libéralisation des mouvements de capitaux à l'intérieur de la zone euro et surtout avec l'extérieur de la zone euro sont, selon nous, à la racine des phénomènes d'évasion fiscale. Il faudra reconsidérer profondément la manière dont l'euro a été conçu si l'on veut véritablement venir à bout de l'évasion fiscale en Europe.

La crise de la zone euro atteint aujourd'hui un tel degré de gravité qu'il n'est plus utopique de songer, si l'on veut que l'euro survive, à refonder, dans les années qui viennent, les traités qui l'ont établi, en particulier sur la question de la liberté de circulation et de la suppression du contrôle des changes avec l'extérieur.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Gérard Gourguechon.

M. Gérard Gourguechon, vice-président du conseil scientifique d'ATTAC. – Nous nous réjouissons de la mise en place de votre commission d'enquête.

Comme nous, vous n'allez pas vous étonner du fait que l'évasion fiscale, notamment en matière de capitaux et d'actifs placés hors de France, ait atteint un tel niveau aujourd'hui. Pour ATTAC, c'est en partie le résultat de décisions prises aux niveaux franco-français, européen et mondial, avec la course entre les territoires pour attirer les capitaux les plus mobiles résultant d'une liberté totale donnée à ces capitaux de circuler sur la planète sans limites ni contrôles.

Aujourd'hui, en France, en Allemagne et dans nombre de pays, les budgets doivent permettre le maintien des services publics, d'une défense, d'une armée et d'un État de droit ; ils restent donc encore assez importants. Ces États sont forcément en concurrence avec des territoires, notamment *offshore*. Nous estimons que l'environnement mis en place favorise la course à l'attractivité des territoires pour attirer des capitaux.

Nous tenons tout d'abord à relativiser le phénomène de fuite des capitaux et des bases fiscales. Vous le savez aussi bien que nous, la France reste tout de même un territoire attractif pour les capitaux : elle se situe à la dixième place au niveau mondial en termes d'investissements directs étrangers. En ce qui concerne les personnes physiques, une étude du Crédit Suisse, qui date de deux ou trois ans, montre que la France est le troisième pays en termes de nombre de millionnaires en dollars, après les États-Unis et le Japon, et avant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie ou l'Espagne.

Le territoire français reste donc encore attractif pour les capitaux des multinationales, des investisseurs et des fonds financiers et également, quoi qu'on en dise, pour les grosses fortunes personnelles.

Reste que l'expatriation fiscale, devenue un sujet de la campagne présidentielle depuis quelques jours, est un phénomène qu'il faut juguler. Il est difficile d'en mesurer l'ampleur, car il n'y a pas de données précises dans ce domaine. Même si l'on se permettait de vouloir taxer les exilés fiscaux, il serait malaisé de faire la différence entre déménagement normal et exil fiscal. Mythe ou réalité, la vérité est probablement entre les deux.

En tout état de cause, les personnes physiques qui s'installent en Belgique, en Suisse ou ailleurs, causent certes des pertes budgétaires importantes pour le budget français, mais ces dernières sont certainement nettement moins considérables que les pertes résultant des opérations des multinationales, notamment au travers du prix de transfert vers leurs filiales - c'est d'ailleurs la caractéristique d'une multinationale ! –, lesquelles se situent souvent dans des paradis fiscaux.

Je ne m'étendrai pas sur le prix de transfert, mais je rappelle qu'il permet de minorer l'imposition d'une société dans les pays à fiscalité moyenne ou forte, en déplaçant les profits ou les matières imposables dans les territoires ou les juridictions à fiscalité réduite.

En tout cas, il faut limiter le phénomène d'évasion fiscale. C'est tout l'intérêt de votre commission. Il faut savoir que, pour les investisseurs comme pour les personnes physiques, le niveau d'imposition n'est pas le seul critère d'installation ; sinon, la France ne serait pas le troisième territoire pour le nombre de millionnaires en dollars ou le dixième en matière d'investissements étrangers directs.

Je voudrais revenir quelques instants sur les méthodes et les stratégies utilisées par les multinationales et par les grosses fortunes pour réduire leurs impôts. Pour ce faire, les multinationales développent leurs filiales et utilisent

la technique des prix de transfert. Les administrations fiscales rencontrent ensuite des difficultés énormes, lorsqu'elles les contrôlent, pour prouver que tel prix est anormal.

Sous couvert d'optimisation fiscale, il est fait recours aux paradis fiscaux, qui prolifèrent depuis une vingtaine d'années. Malgré les discours et les déclarations entendus depuis le G20 de Londres en avril 2009, ils restent une réalité, sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure, notamment avec les normes de l'OCDE et ses listes officielles de paradis fiscaux.

Les particuliers, quant à eux, utilisent des montages juridiques et la délocalisation fiscale. La plupart des pays, sauf deux, dont les États-Unis, utilisent la résidence comme critère de taxation des personnes physiques.

Dans votre questionnaire, vous nous avez interrogés sur les incidences fiscales.

Première incidence : des capitaux, des revenus, des profits d'activités échappent plus ou moins à l'impôt sur le territoire national, car des dispositions nationales, européennes ou internationales le permettent.

Ce sont les facteurs les plus mobiles qui peuvent utiliser ces facilités théoriquement offertes à tous, mais utilisées, de fait, par une minorité, que ce soit en France, en Europe ou dans le monde : il s'agit des capitaux importants, des multinationales, des grosses fortunes et des gros revenus. Les multinationales du CAC 40 payent environ, semble-t-il, 8 % d'impôt sur les sociétés, alors que le taux officiel est de 33 %, et ce grâce aux niches fiscales, mais surtout aux prix de transfert. La perte pour le budget de l'État est énorme. La part de production des multinationales dans le PIB national étant de plus en plus importante, cela conduit à assécher très fortement le budget de l'État.

A l'opposé, les salariés, les retraités, les artisans, les PME et la majorité de la population qui vit sur le territoire national ne peuvent avoir recours à ces facilités offertes par la législation à une minorité.

Seconde incidence fiscale : à l'intérieur du territoire français, les taux d'imposition sont réduits pour les capitaux et les revenus que je viens d'évoquer. On nous tient le discours selon lequel le territoire français doit rester attractif pour ces capitaux et individus, ce qui implique de baisser le taux d'imposition. Ainsi, le taux de l'impôt sur les sociétés en France, qui était de 50 % en 1985-1986, a commencé à baisser lors de la première cohabitation Mitterrand-Chirac, puis, après diverses alternances, a fini par atteindre 33 %, au motif, vrai ou organisé, de la nécessité d'assurer l'attractivité de notre territoire pour les capitaux, plus précisément pour les sièges de sociétés.

Cette situation augmente encore le manque à percevoir pour le budget de l'État. En contrepartie, les gouvernements de France, d'Allemagne et de la plupart des pays ont tenu des discours qui, sous des habillages variés, avaient pour but de justifier l'augmentation d'autres impôts frappant les facteurs les moins mobiles, pour tenter de compenser, tout du moins en partie, cette perte

budgétaire. En l'occurrence, il s'agit d'augmenter les impôts frappant la consommation pour compenser la baisse de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. Le même discours a conduit à baisser le taux d'imposition des très hauts revenus : de 65 % du temps de Valéry Giscard d'Estaing, le taux de la plus haute tranche est maintenant de 41 %.

On se retrouve donc avec des impositions réduites et d'autres majorées, notamment la TVA, qui entraîne l'accroissement de l'injustice fiscale. L'augmentation de la TVA est soit qualifiée de « sociale », soit justifiée par la rigueur, l'austérité et la nécessité de rembourser la dette.

De plus, cette situation fragilise les budgets publics, ce qui conduit à une réduction du champ d'intervention du collectif, que ce soit l'État, les communes ou les régions, et donc de la puissance publique à tous les niveaux : moins de services publics, moins de solidarité dans le pays, moins d'investissements publics, rendus plus difficiles, avec les conséquences en cascade que cela peut entraîner sur le développement économique du pays...

Je pense aussi à la réduction des aides publiques aux secteurs, zones ou populations en difficulté, aides qui peuvent parfois être un élément dynamique dans le développement économique et la croissance.

Voilà quelles sont les conséquences d'un système fiscal et législatif qui facilite le « déplacement » des capitaux et qui, vu d'ici, équivaut à une « fuite » des capitaux.

Des mesures doivent être prises, y compris au niveau franco-français, pour rendre plus difficile le recours aux paradis fiscaux pour les multinationales. D'autres intervenants ont déjà dû vous le dire.

Prenons l'exemple du *reporting* pays par pays. La France pourrait déjà demander aux multinationales, aux entreprises françaises, dans un premier temps celles pour lesquelles les marchés publics sont ouverts, de publier, lorsqu'elles ont des filiales à l'étranger, la liste de ces filiales, les capitaux investis dans les différents pays, les masses salariales dans chacun des pays où elles ont des filiales et les profits réalisés. Ce serait un élément de contrôle.

On pourrait ainsi vérifier si des filiales installées en Suisse correspondent à des activités réellement implantées là-bas. Si, par exemple, Renault a des filiales en Suisse et que l'entreprise y emploie également des salariés, cela signifie que l'entreprise a bien dans ce pays une activité réelle, sur laquelle on ne peut rien trouver à redire. Si, en revanche, elle y réalise un important chiffre d'affaires alors que sa masse salariale est très réduite, c'est que, manifestement, l'objectif fiscal prime l'objectif de la production et du commerce.

Le *reporting* pays par pays nous paraît donc être un élément important. Il s'agit de renverser la charge de la preuve. Si les multinationales n'ont rien à se reprocher, alors, qu'elles soient plus transparentes ! L'objectif

de transparence est souvent avancé lorsqu'on évoque la gestion des entreprises ; il faudrait lui donner un aspect concret.

Il faut aussi rendre l'échange d'informations automatique. Pour l'OCDE et le G20, un pays, un territoire, une juridiction qui signe des accords avec douze pays ou territoires disparaît de la liste des paradis fiscaux. De cette façon, les listes noires et grises s'évaporent très rapidement. En l'espace de deux ans, il n'est plus resté que deux ou trois territoires. La même chose s'était passée en 1998-2000.

Ainsi, à la veille de la crise financière et bancaire de 2007-2008, il n'y avait plus officiellement que trois territoires sur la planète qui étaient des paradis fiscaux : le Liechtenstein, Monaco et Andorre. Et on est reparti dans la même gymnastique !

Nous ne sommes pas les seuls à dire que cette gymnastique a, en réalité, permis de blanchir des paradis fiscaux, plutôt que les rendre transparents. Signer des conventions bilatérales avec douze pays sur 200, cela veut aussi dire que, pour les 188 autres, le territoire reste encore un paradis fiscal. Et, pour autant, il disparaît de la liste des paradis fiscaux. Cela nous paraît tout à fait insuffisant.

La France a aujourd'hui sa propre liste des paradis fiscaux, mais les normes qu'elle retient nous paraissent nettement insuffisantes : au lieu de trois ou quatre paradis fiscaux, je crois que, avec ces mêmes normes, nous en avons listé dix ou douze. Cela étant, pour ATTAC et d'autres, il resterait sur la planète une soixantaine de territoires qui peuvent être qualifiés de paradis fiscaux.

Il faut aussi rendre plus difficile pour les particuliers le recours à l'attractivité des territoires, c'est-à-dire le fait de profiter de la concurrence fiscale dans un but d'optimisation. Aux termes de l'article 4 B du code général des impôts – et la plupart des pays ont des dispositions équivalentes –, si l'on réside plus de 183 jours en France, on est considéré comme résident, et donc en principe soumis à l'impôt sur le revenu en France. Évidemment, il revient aux administrations fiscales de prouver que le contribuable vit plus de 183 jours dans le pays, par des techniques administratives qui ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre.

Nous pouvons nous référer à ce que la France a fait en 1963, quand Monaco est devenu un territoire étranger fictif pour les résidents français. Un résident français qui habite à Monaco est considéré, sur le plan fiscal, comme résidant en France.

La réflexion devrait être ouverte pour renégocier les conventions signées avec la Belgique, la Suisse et le Luxembourg, qui sont des pays aussi proches que Monaco, afin que les ressortissants français qui résident dans ces pays soient considérés, à l'instar de ceux vivant à Monaco, comme relevant du code général des impôts français.

A ATTAC, nous débattons aussi de la possibilité de considérer à terme l'Union européenne comme un seul et même territoire sur le plan fiscal. Nous devons en discuter au niveau européen, mais pourquoi ne pas y songer dès lors que les capitaux circulent librement dans l'Union européenne et qu'il en va pratiquement de même pour les personnes ? Certes, cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais nous devrions nous orienter vers cette piste. Cela nécessitera la mise en place progressive d'une harmonisation fiscale par le biais d'un serpent fiscal.

D'ores et déjà, avec des administrations fiscales restant nationales, on pourrait faire en sorte que, à terme, la concurrence entre systèmes fiscaux de pays à économies différentes soit atténuée par un système d'imposition applicable aux résidents de l'Union européenne en fonction de leur nationalité.

Il faut aussi circonscrire l'activité des paradis fiscaux, une tâche difficile à réaliser au seul niveau franco-français. Il faudrait obtenir que chaque paradis fiscal, et donc chaque pays, établisse un registre des *trusts*, avec les noms des donneurs d'ordre. En France, nous avons le FICOBA, le fichier national des comptes bancaires et assimilés, qu'il faudrait élargir, sur le modèle de ce qui a été fait aux États-Unis.

Aujourd'hui, toutes les banques qui sont installées sur le territoire national français, c'est-à-dire les banques françaises, bien entendu, mais aussi les banques étrangères, sont tenues de déclarer l'ouverture de tout compte en France auprès du FICOBA, qui centralise ces informations. On pourrait prévoir que toutes les banques installées en France déclarent également au FICOBA l'ouverture de comptes par les ressortissants français dans leurs filiales à l'étranger. C'est le système qu'appliquent les États-Unis.

Pour terminer, je souhaite insister, comme ont dû le faire nos prédécesseurs à cette table, les représentants du syndicat des impôts, sur l'importance des moyens juridiques et humains donnés aux administrations financières, fiscales et douanières, à la police ainsi qu'aux magistrats spécialisés dans la criminalité financière, pour exercer pleinement leur rôle. En matière de contrôle fiscal, notamment des multinationales, nous avons besoin d'hommes et de femmes pour faire et appliquer une législation, qui est aujourd'hui, au demeurant, nettement insuffisante.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Cossart.

M. Jacques Cossart, secrétaire général du conseil scientifique d'ATTAC. – Je voudrais revenir sur deux points qui ont été abordés par mes collègues et qui sont, à mes yeux, particulièrement importants.

Nous avons connu et nous connaissons en France des réformes fiscales ; j'espère que nous en connaissons encore d'autres, mais de véritables cette fois-ci ! Mais nous ne ferons pas de réforme fiscale qui aille dans le bon sens sans nous attaquer aux prix de transfert.

Gérard Gourguechon vient d'aborder cette question. Selon nos calculs, depuis dix ans, 800 milliards d'euros sont passés dans les prix de transfert ! Tous ne relèvent pas de pratiques répréhensibles, mais on estime que 50 % de ce montant, soit 400 milliards d'euros, sont sur la sellette et ont entraîné des conséquences dommageables.

Une question tout aussi fondamentale, rappelée à l'instant par Gérard Gourguechon, est celle de la coopération fiscale. Il est inutile de vouloir mettre en place quoi que ce soit à l'intérieur de l'Union européenne, voire sur la planète – pourquoi n'irions-nous pas devant l'ONU pour réclamer une évolution en ce sens ? –, sans coopération fiscale. Il est évident que, si je suis installé dans un pays et qu'on me propose ailleurs un avantage fiscal, je vais bien entendu en profiter, sauf si je suis particulièrement vertueux. Mais je vous recommande, messieurs les sénateurs, de ne pas trop croire au caractère vertueux des individus...

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Des initiatives parlementaires ont été lancées il y a quelque temps ; je pense surtout à celles envisagées au Parlement européen, et il me semble que vous les avez soutenues. Pourriez-vous préciser lesquelles vous ont particulièrement intéressés du point de vue du combat contre l'évasion fiscale ?

La publication des comptes des grands groupes pays par pays a été évoquée ; nous avons eu l'occasion d'aborder cette question avec d'autres intervenants, et certaines semblaient perplexes quant à l'efficacité de ce dispositif. Pensez-vous qu'il s'agit de la bonne solution ? Si oui, quelles sont les modalités de mise en œuvre de cette publication qui pourrait effectivement, à mes yeux, être un outil ?

Quels sont, d'après votre expérience et vos investigations de terrain, les paradis fiscaux ou les montages qui sont aujourd'hui les plus efficaces et les plus prisés ? Avez-vous des indices de l'accroissement de l'activité de paradis fiscaux correspondants à des pays en développement ou émergents ?

Vous avez parlé de coopération fiscale, qui semble être, effectivement, un outil intéressant. Elle suppose une harmonisation fiscale au sein des pays concernés. Cette harmonisation vous paraît-elle perfectible ? Quelles seraient les étapes à franchir pour la mise en œuvre d'une harmonisation permettant de « casser » la concurrence, l'une des causes de cette course à l'échalote effrénée entre les territoires à fiscalité dite « privilégiée » ?

J'ai lu dans certaines de vos publications que vous établissiez un lien entre évasion fiscale et crise financière. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

En quoi le rétablissement du contrôle des changes vous paraît-il efficace, alors que les vecteurs de l'évasion fiscale semblent plutôt y être, de manière générale, insensibles ?

M. Gérard Gourguechon. – A ATTAC, nous n'avons pas débattu collectivement de la question de la coopération et de l'harmonisation fiscales. Selon moi, il peut y avoir coopération entre administrations fiscales sans qu'il y ait, pour autant, de rapprochements forts en termes de législation fiscale.

L'administration fiscale française coopère avec l'administration fiscale allemande ou polonaise, même si le système fiscal français est différent de ceux de ces pays. La collaboration entre les polices et les systèmes judiciaires peut se faire sans que chacun ait, pour autant, la même législation. Par exemple, nous coopérons avec les États-Unis, bien que, contrairement à nous, ils appliquent encore la peine de mort.

On peut donc faire de la coopération fiscale sans avoir forcément une harmonisation fiscale. Cette dernière est, bien entendu, un plus. Au sein de l'Union européenne, notamment, il faut, à terme, un rapprochement des fiscalités. C'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui, mais elle est organisée par les marchés puisque chaque territoire veut être attractif pour les capitaux. Ainsi, depuis vingt ou trente ans, on assiste, de fait, à une certaine harmonisation, avec, partout, baisse des taux de l'impôt sur les sociétés et augmentation des taux de TVA pour augmenter l'attractivité des territoires, mais cela se fait sous la pression des marchés financiers. Le pilote de l'avion, c'est moins le politique et la démocratie que les capitaux.

En 1963, le Président de la République déclarait que la politique de la France ne se faisait pas « à la corbeille ». Aujourd'hui, on le voit bien, les choses sont très différentes, nombre de réformes ayant été mises en œuvre dans le but de sauvegarder notre triple A, que nous avons néanmoins fini par perdre. Comme le disait Thomas Coutrot, il s'agit d'un revirement important, qui explique notre détermination à lutter contre la finance pour rétablir la démocratie politique.

La coopération fiscale et l'harmonisation fiscale ne sont donc pas forcément liées. L'harmonisation fiscale est une étape que doit atteindre l'Union européenne. Il y a quelques années, lorsqu'il fallait choisir entre approfondissement et élargissement, c'est ce dernier qui a été retenu : ont été intégrés dans l'Union européenne des pays dont les économies étaient fort différentes de celles des six pays d'origine, le Benelux, l'Italie, l'Allemagne et la France. Cela a, bien entendu, attisé la concurrence fiscale, sociale et environnementale au sein même de l'Union européenne.

Nous ne parviendrons pas à l'harmonisation fiscale du jour au lendemain. A l'image du serpent monétaire, il faudrait un serpent fiscal européen, pour que, à terme, diminue l'écart entre les différentes impositions et qu'on arrive à des fiscalités voisines, notamment pour les impôts les plus importants, comme celui sur les sociétés. Ce rapprochement est moins important s'agissant des impôts sur la consommation, dont l'assiette n'est pas délocalisable.

J'en viens à votre question sur les paradis fiscaux. Nous ne sommes pas vraiment en mesure, et je ne sais d'ailleurs pas si quelqu'un l'est, de vous dire quels sont les paradis fiscaux qui se développent le plus. ATTAC fait partie d'un réseau que vous connaissez certainement, la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires (avec le CCFD, le Secours catholique, Transparence International, etc.), et participe également, au niveau international, à *Tax Justice Network*. Certains de nos camarades de ces réseaux sont plus pointus que nous sur ces questions, et ATTAC reprend souvent leurs études sur le classement, la dangerosité et les méfaits des paradis fiscaux.

Lorsque sont parues les listes des paradis fiscaux en avril 2009, Jersey et certains autres paradis fiscaux qui sont en liaison première avec la *City* n'y figuraient pas. De même, le Delaware n'y était pas, ainsi que des paradis fiscaux à la disposition du capitalisme chinois. Des esprits malveillants, mais également des banquiers et des journalistes économiques suisses – à l'époque, on « tapait » beaucoup sur leur pays ! –, n'ont pas manqué de dire que cette liste de paradis fiscaux était quelque peu « géopolitique », sous l'influence de la *City*, de *Wall Street* et de la Chine.

En fait, il s'agissait de répartir autrement la finance *offshore*, pour que les paradis fiscaux de l'Europe continentale prennent moins de parts de marché de la finance *offshore*. Voilà ce qu'ont pu dire et disent encore des banquiers et des journaux suisses.

Sur la réalité de l'activité des paradis fiscaux, nous faisons confiance aux études relativement ciblées de *Tax Justice Network*.

Je terminerai en évoquant le lien entre l'évasion fiscale et la crise financière. Des capitaux importants sont placés dans des paradis fiscaux et, aujourd'hui, tout réseau bancaire qui veut une place à l'international est « obligé » d'avoir des filiales installées dans les territoires *offshore*. Sinon, dans la concurrence internationale pour attirer des capitaux, il sera battu.

De nombreux capitaux transitent par les paradis fiscaux n'imposant que peu ou pas de contraintes fiscales, environnementales, sociales. Ces capitaux, qui sont, encore plus que d'autres, disposés à spéculer, participent fortement à l'instabilité financière : voilà le lien que nous faisons entre évasion fiscale et crise financière.

L'une des causes de la crise financière de 2007-2008 était la facilité de circulation, au niveau mondial, des capitaux, qui passaient très rapidement d'un pays à l'autre sans se stabiliser. L'évasion fiscale, c'est-à-dire le fait qu'une partie importante de la finance internationale soit délocalisée dans des territoires *offshore*, participe de cette instabilité.

M. Thomas Coutrot. – L'immobilier américain, avec la crise des *subprimes*, a été le point de départ de la crise financière, mais cela n'explique pas la violence et la propagation de cette crise. Au moment de la crise des *subprimes*, Patrick Artus estimait qu'elle n'emporterait pas de

conséquences mondiales dans la mesure où les pertes annuelles des banques américaines dues à l'effondrement de ce segment de l'économie ne représentaient que 35 milliards de dollars.

Et pourtant, les conséquences furent majeures, et ce pour deux raisons : la titrisation, qui fait que les produits financiers toxiques sont disséminés dans les actifs de nombreux acteurs financiers, et les *hedge funds*, qui sont très majoritairement implantés dans des paradis fiscaux opaques et qui, par leur comportement spéculatif, contribuent de façon très forte à la propagation et à l'amplification des crises.

Ce n'est donc pas à cause des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale que la crise a commencé, mais ils ont permis son amplification.

Sur les initiatives du Parlement européen, j'ai surtout suivi celles relatives à l'encadrement des *hedge funds*, les négociations sur ce point et la réglementation sur les produits dérivés. Tout ce qui peut permettre une plus grande transparence et une plus grande organisation des marchés financiers va évidemment dans le sens d'une politique fiscale plus sérieuse.

En elle-même, la transparence n'est pas une garantie de stabilité. Certains marchés peuvent être parfaitement transparents et, en même temps, explosifs, extrêmement instables parce qu'ils sont dans des logiques mimétiques de *boom* et de *krach*.

Ce qui pose véritablement problème aujourd'hui, c'est non pas seulement le manque de transparence des marchés financiers, mais leur liquidité excessive. Pour réduire considérablement cette liquidité, il faudrait mettre beaucoup plus de sable dans les rouages de la spéculation qu'il n'y en a actuellement.

M. Jacques Cossart. – Monsieur le rapporteur, vous avez posé la question des transnationales et des déclarations ; elle est très liée à celle des paradis fiscaux qui vient d'être évoquée. Selon un cabinet d'étude de Washington qui s'appelle le FMI, le « chiffre d'affaires » transitant par les paradis fiscaux représentait, en 2010, la bagatelle d'environ 2 500 milliards de dollars...

Ce montant recouvre des opérations criminelles tout à fait « traditionnelles », mais aussi, beaucoup plus largement, une activité économique normale. Toute grande banque française dispose d'au moins une cinquantaine de guichets dans plusieurs paradis fiscaux. Il est donc tout à fait normal que le législateur ait des exigences à l'égard de ces grandes transnationales.

Vous avez posé, monsieur le rapporteur, une question sur les déclarations : aujourd'hui, nous dit-on, tout serait impossible à cause de la mondialisation... C'est totalement faux !

Selon la CNUCED, il y a dans le monde de 70 000 à 75 000 transnationales. Savez-vous combien d'entre elles pèsent véritablement sur

l'économie internationale ? Seulement 150, dont 100 non financières et 50 financières. Avec la puissance de feu dont disposent nos administrations, il leur est tout à fait possible de contrôler ces 150 transnationales ! En 2011, ces sociétés contrôlaient des avoirs équivalents à 130 % du PIB mondial, qui est de 60 000 milliards de dollars.

Si on laisse de côté les 70 000 « petites » transnationales que l'on s'occupe des 150 dont je viens de vous parler, nous contrôlerons 95 % des échanges mondiaux. Il faudra contraindre les transnationales à nous dire ce qu'elles font !

Nous avons en France une transnationale puissante : Total. Gérard Gourguechon faisait remarquer que le groupe Total avait consolidé environ 700 filiales. Seules 200 d'entre elles sont officiellement déclarées. Il s'agit d'éléments excessivement faciles à contrôler si l'on donne aux fonctionnaires des instructions et des moyens pour le faire.

Monsieur le rapporteur, je tiens à apaiser vos craintes : nous pouvons facilement nous attaquer à cela, car tout est parfaitement répertorié. Je peux d'ailleurs vous indiquer un moyen relativement facile, et je suis toujours très étonné que l'on n'y recoure pas. Nous disposons d'une instance internationale qui a connaissance, seconde après seconde, de l'ensemble des transferts financiers : la Banque des règlements internationaux, la BRI.

Ce n'est pas prévu dans son statut actuellement, mais, par l'intermédiaire de la Banque de France ou de la Banque centrale européenne, nous pourrions demander au conseil d'administration de la BRI de rendre compte auprès des gouvernements ou, si l'on préfère, des banques centrales de ce qui se passe au juste. Nous connaissons alors pertinemment l'ensemble des opérations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je n'ai pas dit que je partageais le point de vue dont j'ai fait état. Il s'agissait d'une réaction exprimée par M. Saint-Amans.

M. Jacques Cossart. – C'était une provocation !

M. Louis Duvernois. – En vous écoutant avec attention, nous nous rendons compte que le problème que vous évoquez, qui est déjà relativement ancien puisque ATTAC, comme vous l'avez rappelé, a été créé en 1998, revêt un caractère d'actualité que l'on pourrait qualifier de prioritaire, dans le contexte de la crise économique et financière que nous vivons.

On pourrait considérer que les idées que vous défendez sont l'expression d'un objectif partagé. Sans être ironique ni porter un jugement sur votre activité, force est de reconnaître, et vous le dites d'ailleurs indirectement, que vous rencontrez des obstacles liés probablement, pour plusieurs raisons, à des intérêts financiers énormes – vous avez évoqué quelques multinationales ! –, portant sur des sommes considérables.

La crise actuelle devrait logiquement soulever l'intérêt, tout au moins chez nos gouvernants, et ce dans un esprit de démocratie. Or une bonne idée peut parfois s'avérer contraire aux objectifs poursuivis. Je prendrai l'exemple concret de la taxe carbone, sujet qui, j'en suis bien conscient, n'a aucun rapport avec celui de la taxation des transactions financières.

Cette taxe carbone a des incidences négatives sur la construction et la vente d'Airbus dans certains pays dont les marchés sont porteurs pour cette compagnie. La taxe carbone a donc des effets nuisibles pour cette compagnie, mais elle relève d'une idée qui peut se comprendre, après tout. Or non seulement elle n'est pas comprise, mais elle est combattue, sur une base strictement financière.

Sans faire un parallèle avec la taxation des transactions financières, j'observe qu'il s'agit tout de même, dans les deux cas, de taxer, dans un cas le carbone, dans l'autre les transactions financières internationales.

Ma question peut paraître simpliste : quelle appréciation portez-vous sur l'action que vous menez dans le contexte actuel ? Avez-vous le sentiment d'avancer ou bien de rencontrer, malgré l'intérêt de cette taxe, que j'ai souligné, les mêmes difficultés qu'à vos débuts, même si le contexte opérationnel est fort différent ?

M. Jacques Cossart. – Peut-être vous souvenez-vous, monsieur le sénateur, que M. Chirac, lorsqu'il était Président de la République, avait désigné en 2005 une commission, présidée par l'excellent inspecteur général des finances Jean-Pierre Landau et chargée de lui proposer des idées de nouvelles taxations internationales. Il se trouve que je représentais ATTAC parmi la dizaine d'économistes réunis au sein cette commission. J'étais d'ailleurs à peu près le seul de ma « configuration », mais j'y ai rencontré des personnes de très grande qualité.

Nous avons produit un rapport, transformé ensuite en rapport politique par le Président de la République, qui l'avait soumis en décembre 2005 à l'Assemblée générale des Nations unies. Il avait été adopté par 118 chefs d'État. Lorsqu'on expose clairement les questions, on peut donc, me semble-t-il, recueillir un assentiment. Pour répondre à votre question, cet épisode figure parmi les succès que nous avons pu rencontrer.

Nous disions dans ce rapport, et cela répond directement à la question que vous posiez sur la taxe carbone, que nous ne parviendrions pas à mettre en place une telle taxe sans nous organiser au niveau mondial, dans le cadre des Nations unies. Encore faut-il préciser que M. Chirac était parvenu à instaurer une taxe, certes modeste, sur les billets d'avion, ce qui montre bien qu'une fiscalité de type international n'est pas du tout impossible.

L'autre aspect que je voudrais souligner, et dont Thomas Coutrot pourrait parler mieux que moi, c'est la progression de nos idées, que nous observons dans l'ensemble du mouvement altermondialiste, dans l'ensemble des mouvements internationaux. En 1998, nous étions particulièrement isolés

lorsque nous parlions de taxation internationale ; aujourd'hui, ces idées sont très répandues.

Pour autant, vous avez raison, monsieur le sénateur : des obstacles se dressent devant nous. C'est la raison pour laquelle nous sommes très heureux que le législateur français se penche sur cette question. En effet, vous avez le pouvoir, tandis que, nous, nous ne l'avons pas !

M. Thomas Coutrot. – On dit parfois que les idées d'ATTAC sont radicales, mais la réalité l'est bien plus !

Ce qui se passe aujourd'hui dans le monde, et en particulier en Europe, est d'une radicalité extrême. La Banque centrale européenne a mis un peu d'huile dans les rouages et calmé la crise financière européenne pour quelques semaines, voire quelques mois, mais les causes structurelles de la crise sont toujours là, et ce sont les mêmes que celles que nous dénonçons depuis plus de dix ans.

Au premier rang de ces causes figurent la libre circulation intégrale des capitaux entre la zone euro et le reste de la planète, et le *dumping* fiscal, autrement dit la concurrence fiscale, à l'intérieur de la zone euro. Ce sont deux des causes majeures de la crise financière et de la crise de la zone euro dans lesquelles nous continuons à nous enfoncer.

Malheureusement, la sortie de crise la plus probable est l'éclatement de la zone euro, qui entraînera le retour aux monnaies nationales, des guerres commerciales et des déchirements intra-européens, ainsi qu'une liquidation du peu de coopération fiscale qui s'est développée depuis plusieurs années.

Si nous voulons éviter cette issue, il faudra procéder à une révision profonde de la manière dont on conçoit la zone euro, la sphère financière, la fiscalité et, plus généralement, la gouvernance des entreprises.

Nos idées paraissent peut-être radicales, mais la taxe Tobin semblait également l'être voilà douze ans, et s'apparentait même à une utopie assez extrême ; or, aujourd'hui, c'est une idée banale, prise en charge par le mouvement syndical international, le mouvement écologiste, et le mouvement international de solidarité avec les pays du Sud. Le mouvement social mondial pour la taxation des transactions financières dépasse donc très largement le cadre d'ATTAC – tant mieux ! –, et les propositions dont nous sommes aujourd'hui porteurs sont amenées à connaître le même sort.

M. Gérard Gourguechon. – J'ajouterai un point. Jacques Cossart et Thomas Coutrot ont évoqué l'évolution de notre discours depuis 1998 sur la taxation des transactions financières.

Dans un autre domaine, les paradis fiscaux, nous étions également assez seuls dans la période 1998-2000.

Je prendrai un exemple concret. En 2005, ATTAC a soutenu les Objectifs du Millénaire pour le développement, avec d'autres : le CCFD, le Secours catholique, *Transparency International*, Survie, Sherpa, Agir ici,

Oxfam France, entre autres, des associations qui n'ont pas forcément le même profil que nous, mais dont je considère que les représentants sont des camarades.

Avec les membres de ce réseau, au sein duquel je représente ATTAC, nous nous sommes penchés sur les paradis fiscaux, et notamment sur les problèmes plus particuliers des rapports Nord-Sud, de la Françafrique et de l'aide au développement. Selon nous, tant que des paradis fiscaux pomperont l'argent et les richesses des pays sous-développés, permettant, entre autres, le développement de la corruption, nous n'arriverons pas à sortir de ce trou sans fond.

Depuis 2005, la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires, à laquelle ATTAC participe, s'emploie à démontrer que l'opposition aux paradis fiscaux est plutôt une idée qui progresse. Certes, les choses n'avancent pas vite : nous avons évoqué les étapes de 1998 et 2005, et nous sommes déjà en 2012...

Certains gouvernants ou membres de la classe politique utilisent nos mots. Or, en face de ces mots, il n'y a pas la chose : nous ne sommes pas dupes ! Néanmoins, nos concitoyens s'habituent à ce que ces mots soient prononcés ; reste à les remplir avec des réalités.

Au risque de paraître très prétentieux, je rappelle que 1789 fut précédé par le siècle des Lumières. Nous n'avons pas des siècles devant nous, mais nous avons tout de même quelques années encore...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez pointé, à juste titre selon moi, les dispositions du traité européen sur la libre circulation des capitaux. Faudrait-il, selon vous, en passer par une véritable renégociation de cet aspect du traité, ou du traité dans son ensemble, ou bien encore mettre en place une tout autre logique ? S'agirait-il seulement de l'amender ?

Quels outils permettraient de réguler ces flux financiers, dont tout le monde parle aujourd'hui ? Quant à la volonté, c'est une autre affaire...

M. Thomas Coutrot. – Pour l'instant, les réformes de la gouvernance européenne vont exactement dans le mauvais sens, car elles continuent à aggraver les vices fondamentaux du traité de Maastricht, que radicalise même le pacte budgétaire adopté par les chefs d'État, avec, entre autres, la réduction forcenée des déficits et les sanctions automatiques. On accélère pour aller plus vite dans le mur !

A un moment donné, il faudra s'apercevoir qu'on est dans le mur et qu'il faut reconstruire autre chose. La réflexion accumulée au sein des groupes de travail, des cercles militants et des mouvements associatifs comme ATTAC peut alors être utile.

Je crois vraiment que les questions fondamentales sont celles d'une coopération et d'une harmonisation budgétaires, d'un budget européen et d'une fiscalité européenne, et qu'il faut prévoir, à la fois, une taxation sur les

transactions financières, une taxe carbone et une taxe sur les bénéfices des sociétés multinationales.

La question du contrôle des mouvements de capitaux entre la zone euro et l'extérieur devra figurer parmi les fondamentaux d'un nouveau traité, pour refonder une Europe solidaire qui soit une Europe du développement des droits et de la protection des populations, au lieu d'être le vecteur d'une mondialisation libérale qui est en train d'exploser sous nos yeux.

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie.

**Audition de M. Philippe Steing, secrétaire général
du Haut conseil du commissariat aux comptes**
(27 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Philippe Steing, secrétaire général du Haut conseil du commissariat aux comptes.

Je vous rappelle, monsieur le secrétaire général, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, et, pour ce faire, de lever la main droite et de dire : « Je le jure. »

(M. Philippe Steing prête serment.)

Je vous remercie.

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, je vous propose de débiter l'audition par l'exposé liminaire de M. Philippe Steing, puis de la poursuivre par les questions du rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de notre commission d'enquête.

Vous avez la parole, monsieur le secrétaire général.

M. Philippe Steing, secrétaire général du Haut conseil du commissariat aux comptes. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je commencerai par rappeler brièvement les missions du Haut conseil avant d'en venir aux missions du commissaire aux comptes et à son rôle éventuel en matière d'évasion fiscale. Pour appuyer mon propos, je mets à votre disposition un document qui synthétise les missions du Haut conseil et donne quelques éléments d'information concernant la mission du commissaire aux comptes.

Le Haut conseil du commissariat aux comptes a été créé en 2003, à la suite notamment de l'affaire Enron. Nous sommes une autorité publique indépendante, instituée auprès du garde des sceaux, qui a en charge la surveillance de la profession de commissaire aux comptes.

A ce titre, nous émettons un avis sur les normes d'exercice professionnel encadrant la mission de commissaire aux comptes, ainsi que sur le code de déontologie avant son homologation par décret en Conseil d'État.

Nous émettons périodiquement des avis sur des situations déontologiques rencontrées par les commissaires aux comptes, l'une des préoccupations du législateur de l'époque étant non seulement de surveiller la profession de commissaire aux comptes mais aussi de renforcer son indépendance.

Nous sommes également chargés de la supervision des contrôles. Nous réalisons nous-mêmes le contrôle des commissaires aux comptes, notamment des plus importants cabinets d'audit. Nous supervisons les contrôles des commissaires aux comptes « délégués » à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, qui apporte son concours à cette mission.

Nous sommes en outre une instance d'appel en matière disciplinaire et en matière d'inscription des commissaires aux comptes. Nous sommes aussi saisis en appel des contestations d'honoraires entre les commissaires aux comptes et les entités qu'ils auditent.

Telles sont, rappelées à grands traits, les missions du Haut conseil du commissariat aux comptes.

Je rappelle que nous menons parallèlement un travail au niveau international et européen : nous participons à la coordination regroupant les superviseurs nationaux instituée auprès de la Commission européenne ; nous sommes également membres d'un forum international des régulateurs d'audit. A ce titre, nous participons à la normalisation du métier d'auditeur, pour reprendre l'expression anglo-saxonne.

La mission principale du commissaire aux comptes, rappelée dans le code de commerce, est de certifier les comptes.

La traduction concrète de cette notion juridique est explicitée dans les normes d'exercice professionnel. A ce titre, le commissaire aux comptes doit s'assurer que les comptes de l'entité qu'il audite ne comportent pas d'anomalies significatives de nature à induire en erreur le lecteur des comptes. Nous ne sommes donc ni dans le cadre de l'exhaustivité, ni dans celui d'une obligation de résultat.

Le commissaire aux comptes doit mettre en œuvre des obligations de moyens décrites précisément dans les normes d'exercice professionnel et homologuées par le garde des sceaux depuis la loi de sécurité financière. Il doit mettre en œuvre un certain nombre de diligences, suivre une démarche, des procédures conformes aux normes d'exercice professionnel. A l'issue de ce processus, il est à même de déterminer si les comptes comportent ou non des anomalies significatives. Il peut, dès lors, certifier les comptes, émettre des réserves sur un point qui ne serait pas conforme ou encore refuser la certification en cas d'anomalies de nature à induire en erreur le lecteur des comptes.

J'en viens maintenant à la question des fraudes fiscales et à la façon dont elle est appréhendée par le commissaire aux comptes.

Détecter les fraudes n'est pas le cœur de métier du commissaire aux comptes, qui n'a pas de démarche « active » en la matière ; il n'est pas tenu de mener des investigations. En revanche, dans la mesure où il occupe une place privilégiée en étudiant les comptes, il a une obligation de vigilance sur un certain nombre de points. Une norme d'exercice professionnel définit le type de vigilance que le commissaire aux comptes doit exercer au regard des risques de fraude.

Une fraude, une erreur fiscale peuvent induire des anomalies significatives dans les comptes. C'est sous cet angle que la notion de risque fiscal ou de fraude est appréhendée par le commissaire aux comptes. Dans son approche d'audit, il procède à l'analyse du risque de fraudes et, en fonction du résultat, met en œuvre un certain nombre de diligences. S'agissant, par exemple, d'un groupe possédant plusieurs filiales éparpillées dans des pays sensibles ou en présence de conventions un peu curieuses, le commissaire aux comptes va organiser des entretiens avec les instances de gouvernance de l'entreprise pour déterminer comment celle-ci s'est organisée face à ce risque. C'est un peu la même chose pour le risque fiscal.

En l'absence de contexte de risque de fraude ou de risque fiscal, il n'engagera pas d'investigations pour les détecter. Il peut toutefois en découvrir au cours des procédures d'audit.

Voilà comment le commissaire aux comptes peut être amené à analyser la question des risques de fraude, des litiges fiscaux. Mme Marjolein Doblado, qui m'accompagne, a participé à des missions de commissariat aux comptes avant de rejoindre le Haut conseil, où elle exerce les fonctions de directrice technique. Je l'invite, le cas échéant, à compléter mes propos.

La notion d'évasion fiscale n'a pas de sens, en tant que telle, pour un commissaire aux comptes. Il n'engage pas de procédures en fonction de cette notion. Dans sa pratique, il connaît la question de l'« optimisation fiscale », qui s'en rapproche.

Le commissaire aux comptes regarde si l'optimisation fiscale, les « montages fiscaux » ne génèrent pas d'erreurs significatives dans les comptes. L'entité peut opérer un choix fiscal, opter pour des montages juridiques de sociétés, de filiales ou d'activités localisées ici et là, choisir d'implanter une activité et de payer un impôt dans tel endroit, sous telle forme, etc. Parfois c'est clair, parfois se posent des questions d'interprétation. Si un montage d'optimisation fiscale comporte un risque provisionné conformément aux normes comptables, le commissaire aux comptes constate la justesse des comptes. Il ne le remet pas en cause. En revanche, si ce montage tend vers la fraude, il le signalera, mettra en œuvre des procédures et, au besoin, révélera un fait délictueux.

Le commissaire aux comptes a l'obligation de révéler les faits délictueux. C'est une particularité assez unique des auditeurs français, que nous essayons de promouvoir au sein des coordinations européennes et internationales.

En partant de mécanismes d'optimisation fiscale, de risques fiscaux, de conformités de montages juridiques et fiscaux ne devant pas induire d'erreurs dans les comptes, le commissaire aux comptes peut intervenir sur des fraudes.

Lorsqu'un commissaire aux comptes audite un groupe comprenant des localisations à l'extérieur du pays d'origine, il a une obligation de vigilance à l'égard des parties liées. Il doit vérifier que toutes les entités sont bien prises en compte et que, au plan de la consolidation, des satellites ne se promènent pas en électrons libres. A partir de cette notion de parties liées, une norme d'exercice professionnel lui impose une vigilance quant à la pertinence du périmètre présenté par l'entité.

Si une société développe une marque avec différentes localisations, par exemple, les commissaires aux comptes vont consulter les licences, les prestations, les documentations produites par l'entité pour s'assurer que les prix de transferts ne sont pas en décalage total avec la pratique. Il leur est difficile, en revanche, de déterminer si ce sont les prix vraiment pratiqués. Nous savons que certaines techniques permettent, en droit des sociétés, d'implanter une activité dans un endroit et le siège social ailleurs. Le commissaire aux comptes réalise certaines vérifications pour s'assurer que le siège n'est pas fictif et déploie un minimum d'activités. Souvent, les sièges administratifs comportent un secrétariat, même si l'activité opérationnelle s'effectue dans un autre pays. Ces procédures étant régulières, le commissaire aux comptes ne procède pas à des investigations pour essayer de détecter une fraude.

Il peut s'interroger également en cas de problème d'identification de bénéficiaire.

Il ne faut pas oublier l'aspect blanchiment qui peut également être sous-jacent à une pratique fiscale. Le législateur a renforcé les obligations des commissaires aux comptes et des contrôleurs externes, y compris celles des autorités de surveillance comme la nôtre, en matière de blanchiment. Nous avons demandé l'homologation d'une norme relative au blanchiment pour encadrer l'obligation de déclaration de soupçon qui incombe au commissaire aux comptes.

En partant de l'évasion fiscale, on en arrive à des problèmes de fraude, de faits délictueux éventuels, de blanchiment. En cas de fraude, tout un arsenal de mesures est prévu. Dans la sphère de l'optimisation fiscale, le commissaire aux comptes vérifie surtout que les montages ne comportent pas d'anomalies significatives qui les empêcheraient de certifier les comptes.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Doblado.

Mme Marjolein Doblado, directrice technique au Haut conseil du commissariat aux comptes. – Le commissaire aux comptes va s'assurer que toutes les informations figurent dans les comptes et que l'ensemble des charges ont été prises en compte. S'il constate des irrégularités ou des faits

délictueux au cours de sa mission, il les déclare. Dans le cadre de ses obligations en matière de blanchiment, il pourra, le cas échéant, transmettre une déclaration de soupçon à TRACFIN, l'organisme chargé du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

M. Philippe Dominati, président. – Nous allons maintenant passer aux questions. Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le document que vous nous avez remis, monsieur le secrétaire général, j'ai relevé que vous étiez en relation avec des autorités analogues dans d'autres pays. Disposez-vous d'un cadre commun d'évaluation des comptes d'une entreprise ? Comment avez-vous construit cette relation au niveau européen et international ? Vous paraît-il possible et judicieux d'établir des mesures de coordination, d'harmonisation en droit interne ou européen ?

Vous avez évoqué le renforcement de l'indépendance du commissaire aux comptes dans votre propos introductif. Est-ce à dire qu'elle était auparavant insuffisante, voire parfois sujette à caution ? Je me permets de poser la question. Je m'interroge sur la relation entre le commissaire aux comptes et l'entreprise qui l'a désigné et donc le rémunère. Sans vouloir jeter le discrédit ou la suspicion de manière systématique, je me demande comment on peut éviter le risque que cette relation nuise à un examen sincère, entier et authentique des comptes ?

S'agissant du contrôle des groupes disposant d'entités dans différents territoires, y compris parfois dans des paradis fiscaux non coopératifs, pensez-vous qu'il serait judicieux et possible de mettre en place des mesures de coordination, d'harmonisation en droit interne et en droit européen ? Serait-il opportun de procéder à un *reporting* pays par pays, de manière à avoir accès à tous les documents ? Lors des contrôles, l'entreprise joue-t-elle le jeu ? Avez-vous accès aux documents de toutes les entités, où qu'elles se trouvent ? Quelle démarche adoptez-vous en particulier à l'égard des trusts ?

De quels outils efficaces disposez-vous pour détecter les anomalies ? Vous évoquez des erreurs, des anomalies significatives, pourriez-vous nous en donner quelques exemples ? Une fois l'anomalie ou l'erreur détectée, où s'arrête votre travail et que se passe-t-il dans la phase suivante ?

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent, la Cour des comptes, dans son rapport de février 2012, signale « l'implication très hétérogène selon les professions » dans la détection et le signalement des opérations suspectes. Le rapport précise qu'en 2010 les commissaires aux comptes ont effectué 46 déclarations de soupçon contre 674 pour les notaires. Quels commentaires pouvez-vous faire sur ce point ?

M. Philippe Steing. – La fonction d'auditeur, ses missions et obligations sont encadrées depuis plusieurs années par des normes d'exercice professionnel, ou normes ISA, d'inspiration anglo-saxonne. Elles ont été créées à la suite de mises en cause d'auditeurs. D'aucuns ont trouvé opportun

d'encadrer leurs missions et de définir ce que l'on attend des auditeurs et les obligations auxquelles ils doivent se soumettre.

La France dispose de son propre jeu de normes d'exercice professionnel, homologué par un arrêté réglementaire. Dans de nombreux pays, c'est l'IAASB, ou *International Auditing and Assurance Standards Board*, qui a proposé de normaliser la démarche de l'auditeur. Cette initiative privée née dans les années soixante-dix est devenue la référence, à tel point que la huitième directive tend à homologuer les normes ISA. Le commissaire européen Michel Barnier, dans son projet de réforme de l'audit, propose que les ISA deviennent les normes d'exercice professionnel de référence.

La France s'est fortement inspirée de ces ISA dans sa réglementation. L'approche diffère sur la forme : les Français publient un arrêté synthétique rappelant strictement les obligations sans les commenter. Les Anglo-Saxons commentant la règle, les normes et les doctrines comptent une trentaine de pages. Au-delà de quelques spécificités françaises sur le fond, la démarche d'audit est la même : nos normes d'exercice professionnel sont similaires aux normes d'exercice professionnel internationales.

A ce titre, on observe une harmonisation du rôle du commissaire aux comptes. Dans sa proposition de réforme, M. Barnier tend à renforcer plus encore l'harmonisation des missions d'auditeur en proposant un passeport européen. La Commission européenne a mis en place une coordination qui va voir ses pouvoirs renforcés pour harmoniser les pratiques du commissariat aux comptes.

Au niveau international, en l'absence de cadre juridique contraignant, ce sont les régulateurs d'audit, de leur propre initiative, qui ont trouvé nécessaire d'harmoniser les missions du commissaire aux comptes et les méthodes de contrôle.

Le constat est le suivant : les grands cabinets d'audit et les grands groupes étant internationaux, il est vain d'envisager une régulation purement locale ; celle-ci est en tout cas insuffisante. Face aux grands réseaux, aux sociétés, aux marchés boursiers internationalisés, il convient d'harmoniser les règles, celles qui encadrent la mission des commissaires aux comptes comme celles qui s'imposent aux régulateurs contrôlant la qualité du travail de ceux-ci. Nous essayons par conséquent d'harmoniser la démarche, le rôle, les missions du commissaire aux comptes.

Le rapport entre l'entité et le commissaire aux comptes est un grand sujet pour les pouvoirs publics : l'auditeur étant rémunéré par l'entité qu'il contrôle, est-il suffisamment indépendant ? Les carences de l'audit, dans certaines affaires, ont mis en lumière un manque d'indépendance. Les problèmes relevaient moins de compétences techniques que d'un défaut d'indépendance.

La France, avec la loi de sécurité financière, puis l'Europe ont souhaité organiser un contrôle de cette profession. Pour notre part, nous avons

mis l'accent sur cette question de l'indépendance, qui figure d'ailleurs en bonne place dans la réforme de l'audit proposée par M. Barnier. Voilà dix ou quinze ans, nos homologues ne considéraient pas cette question comme cruciale. Aujourd'hui, tout le monde y est sensible et bien des pays s'accordent à reconnaître avec nous que l'indépendance est l'un des critères de qualité de la mission de commissaire aux comptes.

C'est ainsi que le cumul des missions de conseil et d'audit a été interdit. Les contraintes sont plus ou moins strictes selon les pays : la France a prévu des interdictions strictes, d'autres États se fondent sur des notions de risque. Notre code de déontologie rappelle les prestations que peuvent fournir les commissaires aux comptes, celles qui leur sont interdites et celles qui nécessitent d'importantes mesures de sauvegarde.

Cette question de l'indépendance du commissaire aux comptes à l'égard de l'entité est un vrai sujet, elle fait partie de notre quotidien. Compte tenu de ce lien, nous vérifions la compétence, la qualité de la démarche et des travaux de l'auditeur. Nous contrôlons attentivement que des prestations incompatibles ou mettant en cause l'indépendance des commissaires aux comptes n'ont pas été réalisées.

La notion de groupe est également au cœur de nos préoccupations. La fonction de régulateur d'audit est relativement récente et nous ne détenons pas de solution miracle. Au sein de la coordination européenne, nous commençons à envisager la possibilité pour les régulateurs d'audit de partager des informations et de mener des inspections conjointes au sein de l'Union européenne – voire avec d'autres pays, mais c'est plus compliqué – afin d'appréhender les groupes.

Il est assez courant, par exemple, qu'un grand réseau audite la tête de groupe d'une holding tandis que des associés à ce réseau audient les filiales localisées dans différents pays. Il faudrait parvenir à rassembler les informations, à harmoniser les contrôles, voire à réaliser des contrôles conjoints pour détecter les défaillances, les carences dans la qualité des audits. Cette démarche, embryonnaire, n'est pas facile à mettre en œuvre. Elle est conforme à la philosophie de la directive, qui est de chercher à appréhender la notion de groupe *via* des harmonisations, des contrôles conjoints, des échanges d'informations, des rapprochements entre régulateurs.

Les risques fiscaux – je parle sous le contrôle de Mme Doblado – ne font pas l'objet d'une approche ou d'une réflexion commune. Depuis environ un an et demi, les régulateurs d'audit se sont focalisés sur la crise financière et la question des dettes souveraines. Il leur est apparu essentiel de déterminer la façon dont les commissaires aux comptes appréhendaient les questions liées aux dettes souveraines, comment ils auditaient la variation des instruments financiers, les modèles de valorisation des entreprises, etc. Pour l'instant, le risque d'optimisation fiscale n'est pas un thème majeur pour les coordinations.

Mme Marjolein Doblado. – Les contrôleurs légaux, en Europe, sont soumis aux normes professionnelles, souvent aux normes ISAs. Pour des raisons d'indépendance, leur mission est fortement encadrée : les travaux que le commissaire aux comptes doit réaliser sont précisément définis pour que l'entité ne puisse pas influencer sur sa façon de travailler. Un certain nombre de règles édictées par les normes d'exercice professionnel se retrouvent dans les normes ISA au niveau européen et international.

Les questions de fraudes, comme l'indiquait Philippe Steing en introduction, sont également abordées *via* la norme spécifique d'exercice professionnel relative à la prise en considération de la possibilité de fraudes. Sur ce point, le référentiel européen est relativement précis, à l'exception de la révélation des faits délictueux, qui n'est pas prévue dans les pays avec lesquels nous travaillons.

En application de la troisième directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment, les commissaires aux comptes sont soumis à une obligation de déclaration de soupçon. Une norme française – il n'y a pas de norme au niveau européen – définit les obligations des commissaires aux comptes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Vous évoquiez la question du *reporting* pays par pays. Il paraît intéressant de noter que le commissaire aux comptes certifie les comptes au niveau d'une entité juridique dans le pays dans lequel il intervient. Il peut travailler au niveau d'une SA en France. Si cette SA est détenue par une autre société située dans un autre pays, son commissaire aux comptes sera un commissaire aux comptes qui intervient dans le pays. Les montages faisant intervenir différents pays nécessitent l'intervention de plusieurs commissaires aux comptes, sachant que le commissaire aux comptes qui certifie les comptes du groupe est celui du pays de la holding dans lequel les comptes sont établis. La structure est calquée sur la structure juridique du groupe. Dans ce cadre, les différents commissaires aux comptes peuvent échanger des informations, chacun certifiant les comptes de la société sur laquelle il intervient et, éventuellement, de la consolidation établie à partir de celle-ci.

Le commissaire aux comptes va par exemple s'assurer que les redevances facturées à la société pour des prestations intragroupes, des marques, des brevets correspondent à des prestations réelles. Il vérifiera que des transferts de résultat ne sont pas opérés *via* des montages qui ne seraient pas légaux ou qui ne correspondraient pas à une situation réelle.

Chaque commissaire aux comptes sera vigilant au niveau de l'entité juridique qu'il audite. Celui qui intervient au niveau de l'ensemble du groupe – il s'agit parfois du même – s'assurera à la fois que chaque entité a intégré l'ensemble des prestations et des charges qui lui sont liées et que, *in fine*, une bonne traduction des opérations économiques a été effectuée au niveau des comptes du groupe.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Lorsque l'audit est achevé, quelles sont les suites données aux erreurs ou anomalies que vous avez détectées ?

Mme Marjolein Doblado. – Le commissaire aux comptes, au cours de sa mission, s'assure que l'ensemble des charges et des produits est bien pris en compte. Il peut constater qu'il manque une charge importante dans l'exercice en recoupant des informations, en examinant les opérations, ou alerté par les entretiens qu'il a menés, par les réponses de tiers à des courriers, les « circularisations », dans notre jargon. Dans la pratique, il contacte alors l'entité pour qu'elle corrige l'oubli ou l'erreur. Dans ce cas, il a fait son travail de détection. et si la charge est intégrée, il peut certifier les comptes. S'il s'aperçoit qu'une charge fiscale significative, par exemple, n'a pas été prise en compte et que l'entité ne souhaite pas y remédier, il émettra dans son rapport une opinion avec réserve. Ce n'est pas la situation la plus courante. En effet, l'obtention d'une certification sans réserve est ressentie comme une nécessité par l'entreprise. Si le commissaire aux comptes signale qu'il ne pourra pas certifier les comptes, l'entité s'exécute le plus souvent de façon à obtenir une certification sans réserve, qui est la garantie que les comptes ne contiennent pas d'anomalies significatives.

M. Philippe Steing. – En tant que régulateurs et contrôleurs, nous vérifions que le commissaire aux comptes n'a pas oublié de relever une anomalie significative qui aurait dû faire l'objet d'une réserve. En cas de carence, nous pouvons engager une action disciplinaire pour non-respect des normes d'exercice professionnel.

Le commissaire aux comptes a donc des suites à donner face à une anomalie significative. Si elle n'a pas été détectée, nous essayons de comprendre pourquoi. Le cas échéant, le commissaire aux comptes pourra être sanctionné civilement, disciplinairement.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le secrétaire général, je formulerai à la fois une remarque et une question.

En siégeant bénévolement, au début des années deux mille, au sein du conseil d'administration d'un grand groupe de presse, j'ai constaté avec stupéfaction que ses membres, tous d'illustres gérants ou directeurs de grands groupes au plan national voire international, arrivaient les mains dans les poches sans avoir consulté les budgets et la certification des comptes qui leur étaient présentés. A l'époque, j'avais été la seule à recourir aux services d'une personne capable de m'éclairer. J'avais constaté que, dans n'importe quel collège de France, on examine avec plus de curiosité et de pugnacité ce qui nous est présenté.

Dans cette entreprise, très honnête au demeurant, s'appliquait le principe de la « confiance mutuelle » : toutes ces personnes se connaissaient, siégeaient dans d'autres conseils d'administration et n'avaient pas l'ombre d'un doute sur l'absence de problème. Je m'étais renseignée pour savoir comment cela se passait dans les autres pays, et l'on m'avait expliqué qu'en Allemagne les actionnaires pratiquaient le système du « dialogue critique ».

Il existe à cet égard des études anthropologiques et d'économistes sur l'attitude des actionnaires.

J'en viens à ma question. Vous arrivez en bout de chaîne, vous contrôlez que les commissaires aux comptes ont bien vérifié la sincérité et la régularité des comptes, ne pensez-vous pas que la culture de cooptation, cette « confiance mutuelle » qui règne en France, puisse expliquer un certain nombre de soucis, le travail des commissaires aux comptes étant d'autant plus difficile que les comptes dont ils certifient la régularité, la sincérité n'ont pas suffisamment été examinés par les actionnaires ? Que pensez-vous des pratiques des actionnaires qui siègent dans de nombreux conseils d'administration et qui n'ont matériellement pas le temps d'éplucher les comptes de toutes les entreprises concernées ?

M. Philippe Steing. – Je ne me prononcerai pas sur les missions des actionnaires, mais notre préoccupation au sujet de l'indépendance des commissaires aux comptes répond partiellement à votre interrogation, en ce sens que cette indépendance peut avoir une incidence sur la capacité, pour les actionnaires, d'avoir une meilleure connaissance du contenu des comptes.

Nous élaborons des règles éthiques, déontologiques. Nous nous efforçons également d'améliorer les règles de nomination des commissaires aux comptes. Vous avez évoqué la cooptation. L'un des objets de la réforme de l'audit est justement d'assurer une meilleure transparence au moment de la nomination.

Aujourd'hui, l'Autorité des marchés financiers, l'AMF, et l'Autorité de contrôle prudentiel, l'ACP, peuvent émettre un avis sur les nominations proposées par l'assemblée générale. Nous contribuons à forger les avis de ces entités puisque nos rapports de contrôle sont transmis à l'AMF et à l'ACP. Cela fait partie du renforcement de la réglementation sur la nomination des commissaires aux comptes.

Vous avez parlé d'esprit critique. Nous sommes un certain nombre de régulateurs, à l'échelon européen, voire mondial, à partager le constat selon lequel il faut non seulement être vigilant quant à l'indépendance des commissaires aux comptes, mais aussi renforcer leur esprit critique. S'agissant de la question des dettes souveraines, en particulier, nous nous sommes parfois demandé si le commissaire aux comptes avait été assez loin dans ses entretiens avec l'entité sur les hypothèses de valorisation qu'elle proposait.

Ma réponse est certes éloignée de votre question, mais, en tant que régulateurs d'audit, nous travaillons sur l'indépendance, la transparence au moment des nominations, l'esprit critique.

La question du décalage, expectation gap, pour reprendre l'expression anglo-saxonne, fait également partie de la réforme de l'audit. Le décalage entre ce que font les commissaires aux comptes, ce qu'ils disent dans le rapport d'audit et ce qui est compris par les entités est un vrai sujet.

Les régulateurs réfléchissent en outre au contenu du rapport d'audit. Aujourd'hui, *grosso modo*, l'auditeur indique dans son rapport s'il certifie ou non les comptes, même s'il apporte quelques explications. En France, nous avons introduit la notion de justification des appréciations. Nous avons demandé que les rapports d'audit soient motivés sur certains points pour savoir sur quelles zones de risque le commissaire aux comptes a fait porter ses travaux. Aux niveaux européen et international, une réflexion est engagée pour savoir comment mieux informer les actionnaires sur le contenu du rapport d'audit, les méthodes employées par l'auditeur : la méthode par sondage, sur quel cycle, quel poste comptable, etc.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur le secrétaire général, j'ai parcouru le document que vous nous avez distribué. Je note que les procédures d'alerte existent mais qu'elles ne sont guère développées. Vous avez indiqué dans votre exposé que vous commencez à appréhender la notion de groupe. Cette commission d'enquête porte sur l'évasion des capitaux et vous nous parlez, en gros, de fraude fiscale. Quelle est donc votre appréhension de la fraude ?

Si vous commencez seulement à appréhender la notion de groupe, nous pouvons légitimement nous interroger sur l'évasion de capital, alors que vous contrôlez 609 cabinets détenant des mandats d'entités d'intérêt public, ou EIP, c'est-à-dire des établissements de crédits, des organismes de sécurité sociale, des compagnies d'assurance, c'est-à-dire ceux qui ont contribué à la dette souveraine, mais aussi 6 275 cabinets, soit 90% du portefeuille, qui contrôlent des petites et moyennes entreprises.

Pourriez-vous nous expliquer la différence de contrôle selon que le cabinet détient ou non des mandats d'entités d'intérêt public ?

En matière d'évasion fiscale, suivez-vous une procédure d'alerte ou notez-vous simplement un problème dans la constitution des bilans, du contrôle ? Je tiens à préciser que l'évasion fiscale se distingue de la fraude ou du manque de provisions qui a une incidence fiscale. La fraude fiscale n'est pas forcément liée à de l'évasion. Nous savons également que des groupes montent de toutes pièces certaines faillites frauduleuses qui donnent lieu à de l'évasion fiscale.

M. Philippe Steing. – Lorsque j'évoquais l'appréhension de la notion de groupe, c'était au regard de l'harmonisation des méthodes d'évaluation des régulateurs à l'échelle européenne et internationale. Je ne parlais pas de la France, et je parlais du régulateur et non de l'auditeur. En France, la notion de groupe est appréhendée juridiquement, quoique partiellement, dans le code de commerce. Il y a des comptes consolidés, un auditeur de la tête de groupe, des auditeurs de filiales.

Nous essayons de mettre en place une coordination ayant pour vocation de couvrir l'ensemble des réseaux. Des réseaux comme KPMG ou Ernst & Young, par exemple, audient une société en France, une filiale en Allemagne, une autre en Angleterre. Les régulateurs d'audit peuvent contrôler l'auditeur de chaque entité chacun dans leur coin, mais ils commencent à organiser des réunions communes afin de partager certains constats sur l'action d'un réseau lorsqu'il audite un groupe.

Je laisserai Mme Doblado répondre sur les systèmes d'alerte, qui sont relativement avancés, notamment en France.

J'en viens à la notion d'EIP – entité d'intérêt public –, qui est une notion pertinente pour le régulateur. C'est la huitième directive relative au contrôle légal des comptes qui établit la distinction entre EIP et non-EIP. L'intensité du contrôle par le régulateur varie selon que l'on se trouve en présence d'une EIP ou non. En France, le Haut conseil se réserve le contrôle des commissaires aux comptes qui audient des entités d'intérêt public, à savoir les marchés cotés, les établissements bancaires, les sociétés d'assurance, les mutuelles, les associations faisant appel à la générosité publique. Il faut savoir que les pays européens n'ont pas tous le même périmètre. Certains États réduisent les EIP aux marchés réglementés et aux établissements de crédit. La réforme proposée ne reprend d'ailleurs pas le périmètre que nous connaissons en France.

Les méthodes de contrôle par le régulateur varient donc selon que le commissaire aux comptes audite une EIP ou une non-EIP.

Mme Marjolein Doblado. – La procédure d'alerte est une spécificité française surprenante pour certains de nos homologues européens. Le commissaire aux comptes est tenu de prévenir les dirigeants, puis le tribunal de commerce lorsqu'il relève, à l'occasion de l'exercice de sa mission, des faits de nature à compromettre à court terme la continuité de l'exploitation de l'entité.

Le commissaire aux comptes, en examinant les comptes régulièrement, porte un regard extérieur et peut déceler des difficultés que ne voient pas les dirigeants plongés en permanence dans leur activité. Dans de petites entités, un garage ou une petite société, par exemple – la situation se présente différemment dans les grands groupes –, il prévient le dirigeant de la nécessité de prendre des mesures de sauvegarde, de prévoir un plan de redressement, de se mettre en situation de poursuivre son activité. A défaut de prise de telles mesures, il prévient le président du tribunal de commerce afin d'anticiper un plan de sauvegarde.

Le commissaire aux comptes déclenche rarement une telle procédure d'alerte ; il doit pour cela être confronté à une situation réellement grave.

Le commissaire aux comptes est par ailleurs tenu de déclarer ses soupçons aux pouvoirs publics en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. Une norme d'exercice professionnel spécifique a été homologuée

en 2010. S'il relève des opérations suspectes, il est dans l'obligation de les déclarer. Cette obligation est relativement nouvelle, mais les commissaires aux comptes sont de plus en plus sensibilisés à la question et le nombre de déclarations – quarante-six pour l'exercice 2010 – augmente régulièrement.

Mme Nathalie Goulet. – Pourriez-vous nous préciser si les déclarations de soupçon sont centralisées ?

Mme Marjolein Doblado. – Les déclarations de soupçon sont envoyées à TRACFIN, l'organisme dédié qui est chargé de les exploiter.

M. Philippe Steing. – L'évasion fiscale ne se traduit pas nécessairement par des fraudes fiscales, et inversement, vous avez tout à fait raison. Le commissaire aux comptes ne travaille pas avec la notion d'évasion fiscale, qui reste à définir. Il vérifie que l'optimisation fiscale se traduit correctement dans les charges. En cas d'anomalies, de fraude fiscale, il met en œuvre une série de diligences. Si une entité décide de loger une activité, une marque dans un autre pays, pensant que l'impôt va être inférieur, et si elle ne prend pas la précaution de provisionner un compte pour le risque de redressement fiscal, le commissaire pourra ne pas certifier les comptes pour défaut d'appréhension de risque fiscal. En revanche, si un « montage » fiscal est licite et que l'entité a eu la prudence de provisionner le risque encouru, le commissaire aux comptes ne pourra que constater l'absence d'anomalies significatives dans les comptes. Telles sont les limites de l'exercice.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Le cœur de mission du commissaire aux comptes est d'être l'œil et le protecteur de l'actionnaire avant d'être la vigie d'État. Le législateur français est sans doute plus avisé que les autres puisqu'il est l'un des seuls, vous l'avez rappelé, à prévoir que le commissaire aux comptes attire l'attention du procureur de la République sur les fraudes. Lorsqu'il n'y a pas de fraude mais utilisation de mécanismes parfaitement légaux qui peuvent être dangereux pour l'entité et que l'actionnaire doit connaître à ce titre, le commissaire aux comptes le signale dans son rapport.

Ce qui m'intéresse est de savoir quelle est la portée du rapport du commissaire aux comptes. Qui peut y accéder et comment ? Pourrait-on concevoir un accès élargi et automatique à ce rapport ? Un actionnaire pourrait très bien le communiquer au procureur de la République.

Par ailleurs, pensez-vous que votre profession pourrait évoluer pour devenir un collaborateur occasionnel de l'État à rémunération privée ?

Ma deuxième question est d'ordre plus technique. Lorsque l'on s'est ému du fait que les experts comptables puissent être également commissaires aux comptes, les deux activités ont été séparées au sein de sociétés distinctes. Est-ce une hypothèse d'école de penser que certaines sociétés restent encore porteuses de parts et d'intérêts mutuels, ce qui peut provoquer un conflit d'intérêts alors qu'il n'en apparaît matériellement aucun ?

Quant aux inquiétudes concernant l'indépendance du commissaire aux comptes, elles me semblent pouvoir être atténuées par les responsabilités qu'il a à l'égard des actionnaires et même des tiers.

Mme Marjolein Doblado. – Les opérations passées au sein d'un groupe n'apparaissent pas dans le rapport général du commissaire aux comptes sur la certification des comptes. En revanche, dans le cadre de son rapport sur les conventions réglementées, il va porter à la connaissance des actionnaires l'ensemble de ces conventions qui ont été conclues entre la société dont il certifie les comptes et des sociétés qui ont, par exemple, des dirigeants communs.

Ce rapport spécifique est informatif pour les actionnaires, qui disposent de cette information dont l'exactitude est vérifiée puisque le commissaire aux comptes la consigne dans son rapport. Il confirme cette information d'une source extérieure, indépendante. C'est une information que l'actionnaire peut ensuite exploiter. Le rôle du commissaire aux comptes est donc de signaler les conventions particulières conclues. Cela ne concerne pas celles qui ont été conclues à conditions courantes. Ne sont concernées que les conventions particulières qui auraient été conclues à des taux qui ne seraient pas ceux que l'on rencontre habituellement dans des échanges entre sociétés de groupes différents qui n'auraient pas de liens privilégiés. Il s'agit donc d'un rapport particulier, sur lequel le commissaire aux comptes doit être vigilant, et qu'il doit émettre pour l'ensemble des sociétés sur lesquelles il intervient.

M. Philippe Steing. – Quant à la notion de commissaire aux comptes payé par l'entité, versus collaborateur de l'État, c'est une vraie question que certains se posent aujourd'hui dans le monde. C'est le système qui est paru à ce jour le plus efficace. Il nécessite la mise en place de règles strictes pour protéger l'indépendance du commissaire aux comptes. En France, comme dans d'autres pays, le commissaire aux comptes ne peut pas proposer un certain nombre de prestations, notamment de conseil, à l'entité dont il certifie les comptes. Il existe une liste de prestations que ne peut pas effectuer le commissaire aux comptes, en tant que professionnel, auprès d'entités dont il certifie les comptes. Nos homologues partagent ce point de vue. Aux États-Unis, des cabinets d'audit qui avaient participé à une optimisation fiscale « agressive » ont ainsi été mis en cause. En France, nous avons réglé le problème en amont en interdisant le conseil, notamment le conseil fiscal. Si d'autres pays s'interrogent sur ce point, c'est parce qu'ils sont plus souples sur la possibilité, pour les auditeurs, d'agir dans le domaine fiscal et qu'ils sont ensuite obligés d'intervenir.

La question du conflit d'intérêts, vous avez raison de le relever, est notre lot quotidien. Nous rendrons d'ailleurs dans quelques jours un avis décrivant une situation de conflit d'intérêts *via* des structures d'expertise comptable et de commissariat aux comptes. Nous sommes très vigilants sur cette question lors de nos contrôles. Nous avons constaté que ceux qui exercent en tant que commissaire aux comptes ici, expert comptable ailleurs, peuvent finir par avoir la même entité cliente. Nous parvenons à éviter les

conflits d'intérêts de manière frontale, mais on rencontre parfois des équipes quasi communes *via* des participations dans des sociétés d'exercice professionnel. C'est un sujet de préoccupation. Les contrôleurs traitent ces questions d'indépendance sur un pied d'égalité quelle que soit la taille du cabinet d'audit.

M. François Pillet. – Prônez-vous l'interdiction totale, pour une société d'expertise comptable, d'avoir une partie de son capital détenue par une société d'audit ?

M. Philippe Steing. – Si une même structure juridique regroupe l'expertise comptable et le commissariat aux comptes, nous vérifions strictement qu'il n'y ait pas de prestations communes pour une même entité. J'ai récemment adressé un signalement au parquet général sur un problème de conflit d'intérêts. On peut aussi rencontrer des sociétés distinctes qui finissent par faire participer les mêmes équipes.

Le régulateur français est extrêmement attentif à la question de l'indépendance, qui lui paraît essentielle. Elle le devient aussi pour nos homologues étrangers. Cependant, vous avez raison de souligner les risques qui sont identifiés. En tout cas, les régulateurs d'audit s'assurent de l'absence de conflit d'intérêts.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Premièrement, est-il fréquent de proposer aux dirigeants des rectifications concernant des erreurs fiscales ? Quelle est la fréquence des signalements qui vont au-delà de la rectification suggérée ?

Deuxièmement, une entreprise comprend des actionnaires mais aussi des salariés. Les instances représentatives du personnel, les comités d'entreprises ont-ils accès au rapport des commissaires aux comptes ?

Troisièmement, ne serait-il pas opportun de prévoir un volet sur la fiscalité dans le descriptif qu'une entreprise doit obligatoirement présenter au conseil d'administration, afin de garantir une meilleure transparence sur les arbitrages fiscaux et les impositions versées – je pense notamment à la TVA ?

Pour conclure, vous avez évoqué les conventions réglementées. Nous savons qu'une partie de l'évasion fiscale procède de la convention passée entre une entreprise productrice en France et une holding étrangère. C'est en jouant sur l'équilibre de celle-ci, en faisant remonter l'essentiel du profit vers la holding que l'on prive les capacités fiscales françaises. Ces conventions sont-elles systématiquement présentées dans les conventions annexes figurant dans les comptes ? Le fait que cette convention puisse à terme fragiliser la pérennité ou l'autonomie de l'entreprise au regard de son développement fait-il l'objet d'une estimation ?

Mme Marjolein Doblado. – Nous ne disposons pas de statistiques sur le nombre de signalements ou en tout cas de propositions de modifications formulées par les commissaires aux comptes à la suite d'erreurs constatées dans les comptes. Comme je l'indiquais préalablement, une part du travail est réalisée en amont de la publication des comptes. En cas d'erreurs ou de montages un peu limite, un dialogue s'instaure et ceux-ci sont généralement corrigés. Ils ne se retrouvent donc pas dans les comptes publiés.

En cas d'anomalies significatives, le commissaire aux comptes ne peut pas certifier les comptes. Je ne dispose pas de statistiques sur le nombre de signalements, mais ceux-ci sont assez rares, les entreprises ayant intérêt à obtenir la certification sans réserve de leurs comptes, ne serait-ce que vis-à-vis de leur banquier. Comme le souligne Philippe Steing, nous vérifions que les éléments relevés au cours de la mission ont bien été intégrés dans les comptes, permettant in fine une certification sans réserve.

M. Philippe Steing. – J'ajoute que les entreprises ont peur de la réserve et s'efforcent de rectifier les erreurs signalées par le commissaire aux comptes. Le risque, c'est que le commissaire aux comptes accepte de certifier les comptes alors que l'entité n'a pas rectifié l'erreur. Les contrôleurs sont vigilants sur ce point. Il nous arrive parfois de constater que des réserves auraient dû être émises. Le risque est assez faible, mais nous ne possédons pas de données statistiques précises sur ce point. Il serait en tout cas envisageable, d'un point de vue conceptuel, de mettre en place un outil statistique.

Mme Marjolein Doblado. – Les rapports, avec les comptes, sont publiés au greffe et sont, à ce titre, accessibles aux salariés dès lors que la société respecte ses obligations. Cependant, la question du contenu du rapport du commissaire aux comptes est actuellement débattue au niveau européen. Est-il suffisamment riche, ne devrait-il pas contenir plus d'informations ? Traduit-il l'ensemble des travaux réalisés par le commissaire aux comptes au cours de son intervention ? Un rapport de deux pages peut en effet clore un important travail, y compris pour de grands groupes.

En France, nous avons fait un pas par rapport à d'autres pays : le commissaire aux comptes doit justifier ses appréciations. On lui demande d'expliquer, sur des points importants, pourquoi il a certifié les comptes. Outre le fait de mentionner si les comptes sont corrects ou non, le rapport du commissaire aux comptes comporte quelques informations qui attirent l'attention des lecteurs sur les éléments importants de l'annexe.

Le rapport ne contient pas de volet spécifique sur les options fiscales, sauf en cas de problème. Certaines informations importantes peuvent figurer en annexe si elles ont une incidence significative sur les comptes de l'entité, voire si elles sont susceptibles de faire l'objet d'une justification d'appréciation. Cependant, le fait de produire une information particulière sur l'appréciation des règles fiscales choisies par l'entité ne constitue pas la règle générale.

M. Philippe Steing. – Nous avons un débat plus général sur le rôle du commissaire aux comptes. La réforme de l'audit proposée par le commissaire Barnier comprend un volet d'extension de la mission du commissaire aux comptes. Cette position n'est pas partagée. Les entreprises s'opposent à toute immixtion du commissaire aux comptes dans la gestion de l'entreprise. La question se pose sur le contrôle interne, l'optimisation fiscale. Le commissaire aux comptes vérifie que ces montages ne comportent pas de risques d'anomalies significatives. S'ils sont réguliers, il ne peut aller au-delà : cela relève de la responsabilité de l'entreprise.

Les conventions réglementées déclenchent un processus de vérifications. La loi relative aux nouvelles régulations économiques a corseté la législation en matière de conventions réglementées, mais, aujourd'hui, les conventions dites « normales » ne passent plus au crible de l'examen du commissaire aux comptes. Il convient donc de s'assurer que les conventions sont bien qualifiées.

Mme Marjolein Doblado. – Si le commissaire aux comptes constate, au cours de sa mission, que des conventions réglementées n'ont pas été déclarées comme telles, il avertit l'entité qu'il doit rapporter sur ce type de conventions. Il n'a pas pour mission de porter une appréciation sur le contenu. Il donne l'information mais ne la juge pas. Elle est disponible pour les actionnaires, qui peuvent éventuellement engager une action.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – La mondialisation accrue des échanges économiques et financiers, la mobilité professionnelle qu'elle entraîne conduisent les entreprises à réaliser des montages financiers, des suivis budgétaires, des investissements qui se complexifient à l'échelle internationale. Vous avez souligné à plusieurs reprises que la recherche d'indépendance était un sujet prioritaire au sein de votre profession. Vous avez également indiqué que les commissaires aux comptes ne mènent pas véritablement d'investigations, mais exercent des « vigilances », pour reprendre votre expression, au regard des risques de fraude et d'erreur fiscale.

Partant de ces deux observations – mondialisation accrue et recherche d'indépendance –, considérez-vous que la législation et autres réglementations qui encadrent votre profession est satisfaisante ? Alors que le commissaire européen Michel Barnier réfléchit à une réforme de l'audit, ne serait-il pas opportun d'accompagner cette réflexion en adaptant la législation et la réglementation, de manière à mieux coller à l'évolution d'un monde complexe, qui a besoin d'être mieux encadré ; j'en reviens par là à la préoccupation première de notre commission d'enquête, à savoir l'évasion des capitaux et des actifs hors du territoire national ?

M. Philippe Steing. – Selon moi, la réglementation qui encadre le commissariat aux comptes est excellente. Nous disposons depuis longtemps d'une réglementation très détaillée, efficace, même s'il est possible de l'améliorer à la marge.

Tous les pays ne sont pas au même niveau. Si le modèle français s'appliquait partout, je ne pense pas qu'une réforme de l'audit aurait été engagée au niveau européen. De nombreux pays nous ont d'ailleurs reproché notre arsenal législatif et réglementaire. Il y a quelques années, la Commission européenne a même menacé l'État français d'une action en manquement à cause de son code de déontologie, qui était jugé trop dur et non proportionné à l'objectif visé. Nous avons été amenés à l'assouplir sur deux points, considérés comme quasiment contraires à la liberté de prestations.

Nos règles d'encadrement sont néanmoins demeurées très fortes : nos normes d'exercice professionnel, inspirées des ISA, font l'objet d'une homologation réglementaire, ce qui est peu courant. Le non-respect d'un règlement est passible d'une sanction professionnelle. Le commissaire aux comptes doit révéler les faits délictueux ; sa responsabilité, y compris pénale, est engagée.

La réforme de l'audit vise, par exemple, à renforcer les liens entre les régulateurs et les commissaires aux comptes, ce qui est déjà le cas dans notre pays. Je le répète, le commissaire européen a en tête d'autres pays.

Aujourd'hui, notre effort doit porter sur le respect de ces dispositifs, et donc sur la qualité et l'efficacité des contrôles, sur les ressources requises pour s'assurer du bon exercice du commissariat aux comptes. Nous disposons des textes nécessaires. C'est à nous de mettre en place les contrôles efficaces. C'est ce que nous sommes en train de mettre en place. Depuis 2009, un financement nous permet de réaliser une partie des contrôles.

M. Yann Gaillard. – Je suis quelque peu étonné par la teneur de la discussion : je pensais que la mission du commissaire aux comptes était de redresser la qualité de gestion d'une entreprise et de faire connaître leurs erreurs aux dirigeants, et non de lutter contre l'évasion fiscale.

M. Philippe Steing. – C'est exactement ce que j'ai dit au début de mon propos, à savoir que la mission du commissaire aux comptes est de détecter les anomalies significatives en exerçant des vigilances, dans le cadre de la démarche d'audit, sur les risques de fraude.

M. Francis Delattre. – Connaissez-vous le pourcentage de poursuites ou de vérifications engagées par le parquet à la suite de la révélation de faits délictueux, qui sont déjà relativement graves puisqu'ils sont passibles d'un an de privation de liberté ? Surtout – mais il est sans doute compliqué de répondre – avez-vous le sentiment que les parquets ont l'ingénierie suffisante pour donner des suites concrètes à des vérifications qui sont d'une très grande complexité ?

M. Philippe Steing. – Je n’ai pas répondu tout à l’heure à la question relative aux déclarations de soupçon. Vous avez évoqué le faible nombre de déclarations de soupçon transmises par les commissaires aux comptes par comparaison avec les notaires. Je souligne qu’il ne s’agit pas du même métier. Une partie des déclarations de soupçon est en quelque sorte « absorbée » par les faits délictueux. Un commissaire aux comptes qui estime être en présence d’un délit constitué révèle un fait délictueux au lieu de déclarer un soupçon. Il faut donc relativiser la portée de ces chiffres.

Voilà un an environ, nous avons été évalués par le GAFI, ou Groupe d’action financière, l’organisation internationale de lutte contre le blanchiment. Nous avons des objectifs d’amélioration en la matière. Nous mettons en place des actions de sensibilisation des professionnels, dont les commissaires aux comptes.

Les faits délictueux révélés se sont élevés à 886 sur une année.

Mme Marjolein Doblado. – Nous avons demandé ces chiffres pour disposer d’un ordre de grandeur, mais nous ne savons pas quelle est la part imputable à des actions de fraude fiscale.

M. Philippe Steing. – Nous n’avons pas de retour concernant le traitement par les parquets. Avec la présidente du Haut conseil, nous souhaitons renforcer les liens entre l’autorité publique que nous représentons et les parquets. Les commissaires aux comptes ont un certain nombre d’obligations qui touchent au domaine pénal ; nous en avons également. Si je m’aperçois, lors d’un contrôle, qu’un soupçon n’a pas été déclaré, je suis tenu de le faire.

Dans le cadre d’une action de sensibilisation des professionnels sur ces questions, j’ai souhaité un retour de la part des parquets, ce qui peut favoriser le bon exercice des déclarations de soupçon et des révélations de faits délictueux. A défaut, face à un cas concret, le professionnel peut se demander s’il faut le qualifier. Le professionnel peut aussi faire une erreur de qualification. Le fait de déterminer si un fait est délictueux n’est pas forcément facile pour lui ; ce n’est pas son métier premier, il n’est pas procureur. Nous invitons d’ailleurs les parquets et les compagnies régionales à dialoguer. La Chancellerie pourrait sans doute vous donner plus d’informations sur ce point

Nous sensibilisons les professionnels ; nous sommes très attentifs, lors de nos contrôles, à ce que le commissaire aux comptes déclare les soupçons, révèle les faits. Mais nous ne disposons pas d’analyse ou d’étude statistique sur les suites qui sont données.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ma question portait sur les éléments statistiques. Notre commission souhaite disposer de données chiffrées précises, de statistiques globales concernant toutes les réserves formulées par les commissaires aux comptes dans leurs audits en lien avec l’évasion fiscale.

M. Philippe Steing. – Je vais en faire la demande.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur le secrétaire général, d'avoir répondu à nos nombreuses questions, qui reflètent tout l'intérêt que portent les parlementaires à votre profession.

**Audition de M. Bernard Petit, sous-directeur,
contrôleur général de lutte contre la criminalité organisée
et la délinquance financières
à la direction centrale de la police judiciaire
(27 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Bernard Petit, sous-directeur, contrôleur général de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière à la direction centrale de la police judiciaire.

Monsieur le directeur, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal. En conséquence, je vais vous demander de prêter serment.

Prêtez serment, monsieur Petit, de dire toute la vérité, rien que la vérité. S'il vous plaît, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Bernard Petit prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur Petit, après avoir entendu votre exposé liminaire, je donnerai la parole au rapporteur de cette commission d'enquête, M. Éric Bocquet, puis aux membres de notre commission qui souhaitent vous interroger.

La parole est à M. Bernard Petit.

M. Bernard Petit, sous-directeur, contrôleur général de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière à la direction centrale de la police judiciaire. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, je suis sous-directeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière à la direction centrale de la police judiciaire, la DCPJ. Ma sous-direction comprend essentiellement des services opérationnels, en charge d'enquêtes et d'investigations spécialisées par champ thématique, comme le trafic des stupéfiants, les vols à main armée, la traite des êtres humains mais aussi la corruption, la délinquance financière, le blanchiment, la cyber criminalité et, depuis quelque temps, la fraude fiscale.

Cette sous-direction comprend également des services transversaux qui relient l'ensemble de ces unités réparties par champ thématique. Deux d'entre eux sont particulièrement importants : tout d'abord, le service d'information et d'analyse stratégique sur le crime organisé ou SIRASCO, est un service de renseignement, qui fournit du renseignement opérationnel et stratégique et qui permet d'enrichir, de valider et de conforter des renseignements et des synthèses ; ensuite, le service interministériel d'assistance technique, ou SIAT, est chargé des infiltrations, c'est-à-dire des agents *undercover*, et de la gestion des sources, autrement dit de la gestion des informateurs, pour l'ensemble de la police nationale.

Cette sous-direction regroupe environ 700 personnes, principalement des policiers, mais aussi des gendarmes, des inspecteurs des impôts, des douaniers, des informaticiens, des techniciens de police scientifique.

Tel est le portrait de cette sous-direction, qui peut paraître hétéroclite aux personnes extérieures au sérail de la police.

Vous m'avez convoqué pour témoigner devant votre commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Avec votre accord, je vais m'efforcer, dans ma présentation générale, de répondre aux six questions précises que vous m'avez adressées, étant bien entendu que j'entrerai ensuite dans le détail des différents sujets, si vous le souhaitez.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler que ma sous-direction a un spectre d'activités très large, dont la fraude fiscale ne constitue qu'une partie. Toutefois, et je vais m'efforcer de vous le démontrer, ce sujet n'est pas sans lien avec le reste de nos activités.

Vous m'avez demandé quelles sont les données quantitatives qui permettent de chiffrer l'activité et les résultats de mon service en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale.

Nous disposons de treize entités distinctes – je vous remettrai les organigrammes permettant de situer exactement ces unités au sein de la DCPJ – et, actuellement, dans ma sous-direction, trois unités s'intéressent à la fraude fiscale.

La première est la brigade nationale d'enquête économique, la BNEE, la deuxième la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale ou BNRDF, et la troisième est composée des groupes d'intervention régionaux, les GIR, sur lesquels je serai bref, car sans doute auditionnez-vous le responsable national des GIR.

Premièrement, jusqu'à la création de la BNRDF en 2010, la fraude fiscale n'était visée par l'activité de mes services que de manière ponctuelle, à l'occasion de la poursuite d'infractions pénales comme les abus de biens sociaux, la corruption ou encore les escroqueries en bande organisée. A travers ces infractions, nous révélions des fraudes fiscales qui étaient rapportées à

la DGFIP *via* cette unité spécialisée, placée au sein de ma sous-direction depuis 1948, et que l'on appelle la BNEE.

Les agents de la BNEE sont présents à la fois dans les services centraux et dans les services territoriaux de la police judiciaire. Cette unité est dirigée par un administrateur des finances, assisté de deux adjoints qui sont inspecteurs divisionnaires. Elle comprend quarante-sept inspecteurs des impôts répartis sur vingt et un sites en France. Ainsi, un détachement est placé auprès de chaque direction interrégionale de police judiciaire – qu'il s'agisse de services régionaux de police judiciaire, les SRPJ ou des directions régionales de police judiciaire, les DRPJ – sauf aux Antilles-Guyane et à la DRPJ d'Ajaccio. Dans ces deux cas, notre système compense cette absence par un autre biais, étant donné que la DRPJ d'Ajaccio et la PJ Antilles-Guyane sont souvent co-saisies, dans le cadre des affaires relevant de leur ressort, avec les unités centrales qui, elles, disposent d'inspecteurs des impôts en leur sein. Le cas échéant, elles peuvent également faire appel aux GIR.

Cinq agents de la BNEE sont en permanence à Nanterre, au siège de la sous-direction. Tous les offices et toutes les divisions de la sous-direction font appel à ces personnels qui effectuent les recherches fiscales, contribuent à l'identification du patrimoine des mis en cause et qui, naturellement, nous apportent leur expertise lors de l'examen des facturations et des comptabilités.

En contrepartie, bien évidemment, lorsque la fraude fiscale apparaît à travers les infractions d'abus de biens sociaux, de corruption, de fausses facturations, ces agents de la BNEE signalent à la DGFIP la possibilité d'un redressement fiscal pour les intéressés. Ils nous aident dans le déroulement de nos enquêtes en apportant leur expertise et, parallèlement, ils font le pont avec la DGFIP, pour que, dans le temps de l'enquête, les services des impôts puissent lancer le contrôle fiscal sur les personnes mises en cause.

Vous m'avez demandé quelques données chiffrées, je vais tâcher de vous les fournir.

Les agents de la BNEE, répartis dans l'ensemble des services de police judiciaire sur le territoire national, ont participé à 491 perquisitions et à 1 480 auditions en 2011 : ils sont donc très sollicités, ils sont réellement intégrés à notre activité. En retour, ces personnels informent l'administration fiscale des éléments découverts lors de ces enquêtes et permettent, ce faisant, les redressements fiscaux. Ainsi, on a compté 600 signalements en 2011 : 50 % concernent des personnes physiques, 50 % des personnes morales. Les droits et pénalités exigés ont représenté plus de 170 millions d'euros en 2011.

A mon niveau, je ne peux pas détailler la répartition entre le national et l'international. De même, nous ne suivons plus le taux de recouvrement des pénalités exigées, lequel relève de la DGFIP.

Deuxièmement, la BNRDF, créée par le décret du 4 novembre 2010, se consacre tout particulièrement à la fraude fiscale. Cette unité a débuté ses investigations immédiatement après sa création ; il n'y a pas eu de temps mort, elle a tout de suite engagé des enquêtes. Actuellement, elle est composée de vingt-deux enquêteurs, à savoir neuf officiers de police judiciaire, qui sont spécialisés en matière économique et financière, et treize officiers fiscaux judiciaires – c'est une appellation nouvelle, choisie par les autorités françaises. La BNRDF est dirigée par un commissaire de police issu des GIR et constitue l'une des brigades de la division nationale des investigations financières et fiscales, la DNIFF, dont elle est, si j'ose dire, une sous-partie. Au sein de la DNIFF figure également la brigade centrale de lutte contre la corruption.

A ce jour, 77 plaintes pénales ont été reçues pour enquête, émanant de plusieurs parquets couvrant l'ensemble du territoire national. Ces 77 plaintes ont été regroupées en 55 dossiers judiciaires, en raison des liens qui existaient entre certaines plaintes. Lorsqu'elle engage des procédures, la DGFIP raisonne sur la personne : une plainte par personne. Or, si les deux personnes faisant l'objet d'une plainte sont mari et femme, par exemple, nous considérons qu'il s'agit d'un seul dossier.

Ces enquêtes ont ceci de particulier qu'elles ont pour origine exclusive la DGFIP. C'est donc cette dernière qui décide s'il faut porter au pénal ce type d'enquêtes. La BNRDF n'exerce donc aucune initiative en la matière : nous ne pouvons pas engager nos propres enquêtes, nous sommes entièrement tributaires de Bercy, qui nous dit : « Enquêtez sur ce sujet ». Même si nous disposons de renseignements sur une fraude, il nous faut la dénoncer à Bercy, afin que la DGFIP décide de porter cette affaire au pénal. Il s'agit tout de même d'un long processus.

Sur ces 55 dossiers, 49 enquêtes sont toujours en cours, 39 sont diligentées en enquête préliminaire, 10 sur commission rogatoire. Depuis sa création, la BNRDF a déjà effectué 93 perquisitions, 64 gardes à vue et 67 personnes sont directement mises en cause par les enquêtes.

L'enjeu fiscal des dossiers a été estimé à plus de 240 millions d'euros de droits fraudés. Bien évidemment, les dossiers sont d'inégale importance : certains, dont la presse s'est fait l'écho, représentent un volume très important ; d'autres sont plus modestes. A ce jour, 5,6 millions d'euros ont d'ores et déjà été saisis.

La BNRDF a achevé six procédures, ce qui signifie qu'elle a remis six dossiers ; à ce jour, les poursuites n'ont pas encore été engagées par les tribunaux. Ces dossiers ont été communiqués à la DGFIP pour qu'elle développe, parallèlement, sa propre procédure fiscale.

Au-delà de ces chiffres, la BNRDF a, au minimum, confirmé à chaque fois les présomptions de fraude ayant conduit l'administration fiscale à déposer plainte au pénal. Dans la majorité des cas, les investigations ont permis de découvrir d'autres faits ayant des conséquences fiscales : des comptes bancaires à l'étranger dissimulés, différents du compte qui est à

l'origine de la plainte ; des biens immobiliers dissimulés, des recettes occultes, beaucoup de faux, de la corruption. Systématiquement, dès que l'on diligente une enquête fiscale, on découvre d'autres infractions graves, liées à la fraude fiscale.

Troisièmement, les GIR se consacrent également à la lutte contre la fraude fiscale ; toutefois, je suis un peu embarrassé pour vous parler de ce sujet. Pourquoi ? Parce que les GIR sont répartis sur l'ensemble du territoire. Ils sont au nombre de trente-sept et emploient quarante et un fonctionnaires. Ils ont été mis en place par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002. Les fonctionnaires des GIR travaillent toujours en co-saisine avec un service d'enquête territorial. Le GIR est en quelque sorte un apport, un composant supplémentaire de l'enquête, qui travaille surtout sur les aspects financiers, les fraudes, le patrimoine et, bien évidemment, les fraudes fiscales qui sont à la clé.

J'évoque les GIR uniquement parce que la coordination nationale des GIR dépend de ma sous-direction. Il en résulte que très régulièrement – au moins une fois par semaine – j'ai une réunion avec la coordination nationale pour faire le point sur l'activité des GIR sur le territoire français.

Toujours dans le souci de vous communiquer des éléments chiffrés permettant de mesurer objectivement l'activité des différents services, je vous indique que 811 informations ou propositions de vérification fiscale ont été transmises aux services fiscaux en 2011.

Dans les GIR, le représentant des impôts conseille, apporte son expertise, comme c'est le cas à la BNEE, mais il a aussi pour mission de signaler à la DGFIP les cas où un redressement fiscal est susceptible d'être envisagé, en raison d'une fraude révélée à l'occasion de l'enquête.

En outre, les agents DGFIP des GIR sont à l'origine de 25 millions d'euros de droits et pénalités réalisés en 2010 sur la base de 162 contrôles fiscaux externes. Selon les dernières informations que j'ai pu obtenir, ces chiffres sont en hausse en 2011, avec 34 millions d'euros pour 216 contrôles.

Les données chiffrées que je vous ai livrées sont liées à l'activité des trois unités de ma sous-direction qui s'intéressent à la fraude fiscale : les GIR, la BNEE et, bien évidemment, la BNRDF qui vient d'être créée.

Ensuite, vous m'avez demandé d'aborder le déroulement concret des investigations.

Pour les GIR et la BNEE je serai très bref, voire très réducteur : au sein de ces services, les agents des impôts nous apportent un plus dans l'enquête et, en même temps, opèrent le lien avec l'administration des impôts. Autrement dit, l'agent des Bercy présents dans le service examine les facturations et la comptabilité, révèle l'existence d'une infraction au regard du code des impôts, nous aide à construire notre infraction pénale et le déroulé de notre procédure pénale et, dans le même temps, il avise la DGFIP en lui signalant les points au sujet desquels un contrôle doit être envisagé.

C'est ainsi que fonctionne la BNEE, au sein de toutes les unités de police judiciaire. C'est également ainsi que fonctionnent les GIR, qui, eux, sont placés au niveau régional et qui travaillent avec toutes les unités, qu'il s'agisse d'unités de police judiciaire ou non, ils opèrent de la même manière avec les sûretés départementales, les sûretés urbaines ou les brigades et les sections de recherches de gendarmerie. Vous le constatez, la BNEE et les GIR n'occupent pas tout à fait le même créneau.

Je vais à présent m'efforcer de détailler l'action de la BNRDF, qui constitue un peu la nouveauté du dispositif français.

Les enquêteurs de la BNRDF, qu'ils soient policiers ou inspecteurs des impôts, ont un déroulé d'enquête qui s'aligne *grosso modo* sur l'enquête de police judiciaire ; la dominante est bel et bien la police judiciaire. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit d'un changement radical par rapport à toutes les unités.

N'étant pas un spécialiste des services fiscaux, je dispose en permanence de la liste des unités de Bercy avec lesquelles nous sommes appelés à travailler ; cette liste comprend la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, la DGCIS, la direction des vérifications nationales et internationales, la DVNI et la direction nationale des enquêtes fiscales, la DNEF.

Nombre d'unités sont concernées. Toutefois, au sein de la BNRDF, nous appliquons avant tout des règles de procédure pénale et le savoir-faire de la police judiciaire. Tout simplement – pardonnez-moi, messieurs les sénateurs, de me montrer peut-être un peu réducteur, mais j'aurai ainsi le temps de répondre à vos questions – les brigades fiscales se fondent avant tout sur un système déclaratif : avez-vous un compte à l'étranger ? Avez-vous déclaré les revenus de telle ou telle activité ?

La police judiciaire, elle, ne procède pas sur un mode déclaratif ; elle conduit une investigation qui est tout de suite assez intrusive, avec toutes les limites qu'il convient d'y apporter. On organise des interceptions téléphoniques, des interceptions de courriels, des filatures, des surveillances, des exploitations de disques durs, ... Il s'agit d'une véritable investigation procédurale judiciaire classique.

Je prends la liberté de vous donner un exemple : nos camarades des impôts qui ont intégré cette unité et qui nous apportent leur savoir-faire, lequel est fondamental, ont l'habitude de convoquer les intéressés. Or certaines personnes ne se rendent pas aux convocations, ne défèrent pas, et sont mises en redressement : dès lors, la plainte est déposée.

Si nous estimons que la personne ne viendra pas, nous pouvons, nous, aller la chercher : cela change beaucoup de choses dans le rapport que nous avons avec l'intéressé et dans l'audition de ce dernier, même si ces méthodes sont un peu désagréables. Le budget « timbres » de la BNRDF est réduit ! Ce sont ces petits détails qui permettent de mesurer la différence.

Après que nous avons procédé à une interception de courriels, il est difficile pour la personne concernée de nier qu'elle possède un compte au Luxembourg alors qu'un de ses courriels fait état d'une correspondance avec un banquier au Luxembourg ! Nous réunissons des indices comme celui-là. Ces procédés vont au-delà de la collecte matérielle simple des éléments d'enquête, c'est une démarche de police judiciaire, d'investigation, parfois intrusive, qui permet de collecter, y compris contre la volonté de l'intéressé, des éléments qui vont le mettre en difficulté. Ainsi, l'enquête change d'échelle et de gabarit.

La BNRDF a tout de suite trouvé sa bonne marche, ses personnels travaillent en bonne entente, et font des choses très simples, comme la police judiciaire : ils convoquent ou vont chercher des personnes, procèdent à des perquisitions avec l'appui de certaines unités qui sont au sein de la sous-direction, opèrent des perquisitions informatiques, avec des moyens techniques particuliers. Ainsi, les personnes sont un peu plus désertées que dans le cadre d'une procédure purement administrative. Elles peuvent être placées en garde à vue, ce qui n'est pas drôle ! La BNRDF exerce donc une activité de brigade de police judiciaire, qui est « assez différente » du mode de fonctionnement habituel des brigades du fisc.

Je reviendrai sur le déroulement précis des opérations ; le document écrit que je vous remettrai détaillera d'ailleurs l'ensemble de ces processus.

Outre le fait que la BNRDF est entièrement tributaire de la DGFIP et de la plainte déposée au préalable au pénal, trente-sept de nos cinquante-cinq dossiers concernent des contribuables qui ne déclarent pas des comptes bancaires à l'étranger. Bien évidemment, nous avons recours à la liste HSBC, que vous connaissez. Ainsi, nous travaillons beaucoup sur les comptes bancaires à l'étranger, potentiellement alimentés par des fonds détournés d'activités commerciales. On a les plus-values réalisées sur les opérations financières non fiscalisées en France, à travers le montage financier impliquant des sociétés étrangères. On a également beaucoup de transferts de fonds à l'étranger, qui ne nous semblent pas correspondre à des opérations économiquement licites ou justifiées.

Vous me demandez si une classification géographique est possible : la réponse est négative. Pourquoi ? Parce que nos enquêtes couvrent à peu près l'ensemble du territoire : Nice, Marseille, Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Beauvais, Paris, ... Une grande part de la fraude s'observe en région parisienne, et Paris occupe une place très importante.

Concernant la classification sociologique, voilà les constats que nous pouvons modestement tirer – cette brigade n'existe que depuis un an – et qu'illustrent l'activité du GIR, celle de la BNEE ainsi que celle de l'ensemble des autres unités de la sous-direction.

Les personnes visées appartiennent toutes à une classe plutôt aisée - même si certains bénéficiaires de minima sociaux peuvent percevoir, à l'étranger, des biens extrêmement importants. Il s'agit rarement de jeunes

adultes : nous avons toujours affaire à des individus d'âge moyen, voire avancé. Ce sont majoritairement des hommes : bien souvent, les femmes sont simplement associées au titre d'épouse, parfois bénéficiaires des comptes. Il s'agit majoritairement de personnes ayant assumé des activités commerciales déclarées, dont elles ont détourné une partie des revenus.

Nos enquêtes – et il s'agit également d'une grande différence avec les contrôles menés par les unités de Bercy – nous conduisent à nous intéresser à des délinquants de droit commun, dont les activités sont totalement occultes et illégales. La DGFIP n'accède pas à ces personnes ; ce n'est pas illogique, car il faut tout de même se fonder sur une activité de départ. On se penche alors sur des personnes percevant de très gros revenus. Je rappelle que, en France, le chiffre d'affaires du trafic de stupéfiants est estimé à environ 3 milliards d'euros : il s'agit donc d'individus très riches, avec de très gros capitaux, et que l'on peut cerner en faisant le lien avec les autres unités. Ainsi, très vite, on peut déboucher sur du fiscal.

Je le répète, la classification économique met au jour des personnes percevant d'importants revenus ; dans leur grande majorité, elles sont à la tête de sociétés commerciales et utilisent des circuits financiers assez complexes pour dissimuler leurs revenus.

La BNRDF n'a encore obtenu aucune condamnation pénale. Pourquoi ? Parce qu'elle n'a qu'un an d'activité et que les affaires qui ont été rendues, les dossiers qui ont été restitués à l'autorité judiciaire n'ont pas encore fait l'objet d'une phase de jugement.

Du reste, à ce titre, de petits points de débat commencent à se dessiner – encore une fois, nous sommes en phase d'apprentissage ! De fait, certains parquets souhaiteraient disposer avant l'audience d'une évaluation de la DGFIP quant aux droits qui pourraient être exigés, aux redressements qui pourraient être proposés. Un débat est en cours entre les parquets et la DGFIP. Le parquet financier ou bien la DGFIP vous expliqueront sans doute la source de ces discussions, je n'entrerai pas dans le détail, sauf si vous le souhaitez.

Vous m'avez également adressé la question suivante : « La Cour des comptes a récemment diagnostiqué un cloisonnement entre les services de l'État, au sein de la DGFIP ainsi qu'entre TRACFIN, la cellule anti-blanchiment et la DNEF ? Pouvez-vous préciser, s'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, les liens opérationnels entre toutes les entités qui dépendent de votre sous-direction et les brigades ? » En d'autres termes, vous me demandez quel est le lien entre la BNEE, que j'ai évoquée, la BNRDF qui vient d'être créée, les GIR – mais vous avez vite compris qu'ils s'inscrivent dans les enquêtes – et des unités comme l'office des stupéfiants, l'office chargé des vols à main armée ou celui qui se consacre à la traite des êtres humains ?

Il n'y a pas réellement de cloisonnement, sinon par nature, en ce sens que les treize offices existant au sein de la sous-direction travaillent tous ensemble, et ce sans aucune difficulté. De fait, nous tenons, le vendredi, une

réunion hebdomadaire qui nous permet de faire le point sur l'activité opérationnelle et l'activité stratégique. Chacun expose les grandes difficultés qu'il rencontre et évoque les dossiers les plus lourds dont il est chargé. Puis, l'assistance requise est systématique puisque, en principe, nous travaillons toujours en *task force*.

Je prends un exemple, pour être très concret : la BNRDF a besoin de prendre en filature un spécialiste fiscal qui vient du Luxembourg pour rencontrer quelques personnes. Les agents de la BNRDF ne sont qu'une vingtaine, comme je vous l'ai indiqué. Vont-ils pouvoir tenir ce banquier, cet homme d'affaire pendant quatre ou cinq jours, H24, à Paris ? Une unité de vingt personnes n'est pas capable de le faire. Cela ne pose aucun problème ; au cours de la réunion hebdomadaire, nous allons requérir la brigade de recherche et d'intervention financière, la BRI financière, qui ne fait que des filatures, des surveillances et des observations. Nous allons prendre en filature H24 ce spécialiste de l'évasion des capitaux pendant une semaine, en notant tous ses contacts, ses rendez-vous, pour voir avec qui il travaille, jusqu'à ce qu'il entre en contact avec l'individu qui nous intéresse.

La BNRDF va donc aller chercher la BRI financière qui est placée à l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière, l'OCRGDF.

Je prends un autre exemple, la BNRDF travaille en co-saisine avec d'autres services, notamment l'OCRGDF. Je cite un cas simple, sans entrer dans les détails ; aujourd'hui, nous suivons un dossier où, à partir d'une plainte de la DGFIP, nous menons une enquête fiscale sur un monsieur qui est suspecté de frauder le fisc et d'exporter des capitaux à l'étranger, pour lui-même et pour d'autres. Il a été avéré que ce monsieur fait l'objet d'une autre enquête, mobilisant des moyens lourds, en raison de son alliance avec le crime organisé, parce qu'il blanchit les capitaux de groupes criminels implantés en France. L'enquête fiscale prend un coup d'accélérateur fantastique, puisque la documentation accumulée en matière de criminalité organisée est beaucoup plus importante que les renseignements fiscaux qui nous parviennent. Ainsi, nous disposons tout d'un coup d'une vision beaucoup plus complète et « contextualisée » de l'activité de ce monsieur. Partant, nous pouvons distinguer pourquoi il est en contact avec quinze personnes et pas seulement avec une seule ; pourquoi il n'est pas possible d'identifier l'origine de tous les fonds. Certains de ces fonds ne sont pas à lui, d'autres appartiennent pour partie à des personnes liées au crime organisé. Dès lors, la BNRDF va travailler avec l'OCRGDF.

Cela signifie également que les enquêteurs antiblanchiment de l'OCRGDF vont constituer une *task force* avec ceux de la BNRDF : trois agents de la BNRDF et trois agents de l'OCRGDF vont constituer un groupe pour travailler sur le dossier de ce monsieur, en lien avec l'enquête menée par l'OCRGDF. Encore une fois, s'il y a besoin de filatures et de surveillance, ces agents contacteront la BRI financière, qui mettra à leur disposition douze

hommes et femmes qui feront, H24, des filatures et des surveillances, et qui apporteront une masse d'informations non négligeable.

De fait, vous imaginez que, si on trouve un complice, à la fraude ou au blanchiment, on pourra travailler sur ce dernier. Je reviendrai sur ce point. Il s'agit d'un des apports de la procédure pénale et des unités de police judiciaire : nous ne travaillons pas uniquement sur le fraudeur. C'est un point sur lequel nous avons, au début, eu un peu de mal à nous ajuster. Nous travaillons à la fois sur les fraudeurs et sur les circuits qu'ils utilisent, ce qui peut se révéler assez intéressant.

La BNRDF bénéficie donc du soutien opérationnel de toutes les unités de la sous-direction, mais aussi de l'ensemble des services territoriaux. Si elle doit enquêter à Bordeaux, il n'y a aucun souci. Trois personnes peuvent se rendre sur place, en train ou en voiture. A leur arrivée, elles seront reçues par un groupe de la division économique et financière de la PJ de Bordeaux qui va les prendre en main et leur offrir son assistance. Ils restent les pilotes et les patrons mais trois ou quatre spécialistes des affaires économiques et financières viennent les épauler.

Bien sûr, ces renforts assureront la logistique ; ils auront préparé les adresses, les convocations ou bien l'opération pour aller chercher quelqu'un. Bien sûr, ils vont prêter les voitures, le bureau, le matériel informatique, ... Mais ils vont également apporter leurs connaissances territoriales : en amont, ils auront procédé aux recherches d'antécédents sur les personnes, ils se seront rapprochés de leur inspecteur des impôts, en poste à la BNEE, détaché à Bordeaux. C'est un travail d'équipe et il ne faut pas négliger le soutien des agents territoriaux qui est très important : la BNRDF, ce n'est pas vingt deux fonctionnaires perdus à Paris, qui partent en province tout seuls ! Ils bénéficient du soutien de la police judiciaire.

Par ailleurs, quels sont les liens entre cette sous-direction et les services chargés du budget ?

Le premier lien, très ancien, remonte à 1948 : c'est la BNEE qui, depuis cette date, a déployé ses effectifs au sein de la DG PJ. Comme je vous l'ai indiqué, leur chef et un de leurs adjoints sont basés à Nanterre, au sein même de ma sous-direction, deux étages au-dessus du mien, tandis que le reste des effectifs est réparti dans tous les SRPJ, les DRPJ, les directions interrégionales de police judiciaire, DIPJ, et les antennes de police judiciaire. Ils constituent autant de points de contact sur les enquêtes. Depuis 1948, nous avons l'habitude de travailler avec la BNEE, qui constitue le pont avec la DGFIP. Il y a donc longtemps que nous travaillons avec les services des impôts, à travers la BNEE.

La BNRDF est placée exactement dans la même situation puisque les officiers fiscaux judiciaires, c'est-à-dire les inspecteurs des impôts détachés par Bercy au sein de cette unité, font, eux aussi, le lien avec Bercy, et sont notamment en contact avec la DGFIP.

A ce titre, permettez-moi d'apporter un petit détail, qui sera sans doute évoqué par d'autres que moi. De manière assez surprenante, les agents de la BNEE peuvent consulter les fichiers aux impôts, effectuer les recherches en direct. Ils disposent ainsi d'une réactivité et une efficacité remarquables, d'autant qu'ils savent très bien ce que nous cherchons. En revanche, ceux de la BNRDF ont encore un petit boulet au pied, puisqu'ils ne peuvent pas consulter les fichiers des impôts. Ils ne sont donc pas dans la même situation que la BNEE : il leur faut se tourner vers leurs collègues de la direction nationale d'enquêtes fiscales, la DNEF, à Bercy, pour procéder à la consultation du fichier.

Vous êtes à la BNEE à Nanterre, au milieu des offices, vous consultez les fichiers ; vous êtes à la BNRDF, vous-même inspecteur des impôts, vous ne pouvez pas consulter directement ces données, vous devez demander à des collègues de Bercy qui procèdent aux recherches pour vous. C'est un détail, qui figure au titre des imperfections propres aux créations d'organismes nouveaux.

Enfin, vous m'avez demandé d'aborder les pistes d'amélioration dans le fonctionnement de ces réseaux administratifs. Il me semble avoir déjà signalé deux points qu'il serait possible assez aisé d'améliorer. Je vais m'efforcer de ne pas être trop long.

A mon sens, un point est capital : c'est le principe de polyvalence, que nous avons mis en œuvre. Lors des enquêtes, l'OCRGDF demande systématiquement à la BNRDF d'affecter un représentant à l'examen de ses dossiers, afin de déterminer si, pour le fisc, il n'y a pas une activité à contrôler, des redressements à opérer.

Dans les affaires de stupéfiants, l'OCRDGF place un observateur pour repérer un éventuel blanchiment ou une possible fraude. Si cet observateur constate un blanchiment, des placements à l'étranger, il s'y intéressera bien évidemment. Il sera co-saisi pour mener à bien les investigations avec l'Office central des stupéfiants. Mais si le dossier comporte quelque chose qui concerne les impôts, on appelle la BNEE ou la BNRDF : la BNEE s'il s'agit simplement de signaler à Bercy des points où des redressements peuvent être envisagés ; la BNRDF si on a affaire à un dossier que l'on pressent relever d'une fraude organisée, avec des circuits complexes.

Ce principe de polyvalence, ce travail en *task force* constitue un point primordial : dans ma sous-direction, cette méthode est systématique et, actuellement, elle se répand de plus en plus en province.

Les liens entre les personnels, les officiers fiscaux judiciaires et les officiers de police judiciaire travaillant au sein de la BNRDF sont très étroits. Sans doute la DGFIP sera-t-elle également entendue sur le sujet et vous apportera-t-elle la même réponse : la BNRDF est une très belle unité, qui fonctionne très bien, qui s'est mis au travail immédiatement. Les agents issus des deux administrations, de cultures différentes, s'entendent très bien : à mon

sens, les personnels des impôts éprouvent beaucoup de satisfaction à travailler dans cette unité qui permet de porter l'investigation à son terme, d'aller « au bout du bout » sans jamais être bloqué par un refus de coopération internationale. C'est très important, mentalement, pour les membres de cette brigade.

Nos agents disposent de moyens modernes et opérationnels. Ils sont, à mes yeux, très satisfaits et, je le constate à travers des demandes tout à fait anecdotiques, l'alchimie opère entre ces personnes. C'est, je le répète, une très belle unité.

L'un des adjoints de M. Parini, M. Gautier qui, sauf erreur de ma part, était numéro 2 à la DGFIP, jusqu'à son départ, récemment, m'indiquait qu'il souhaitait affecter de nouveaux personnels des impôts au sein de la BNRDF, car cette unité présente une grande rentabilité.

Mme Valérie Péresse, lors de sa venue, a également annoncé qu'elle entendait augmenter les effectifs de la BNRDF. La police judiciaire sera bien évidemment amenée à mettre au pot, si je puis m'exprimer ainsi. Le tout est de nous donner le temps d'analyser les résultats obtenus, les imperfections et les petits points à améliorer, même si, j'insiste sur ce point, cette brigade est très prometteuse.

Néanmoins, cette unité ne peut pas être prospective : elle ne peut que réagir à une plainte émanant de la DGFIP, au terme d'un processus assez long, qui est détaillé dans ce document.

Ce point mérite d'être souligné. La DGFIP commence une enquête, elle amorce un contrôle fiscal. Au moment où elle estime qu'elle fait face à une fraude très complexe, qui ne permettra pas d'aboutir dans des délais raisonnables ou qui, peut-être, n'aboutira pas du tout, faute de coopération avec le pays étranger concerné, elle présente le dossier devant la commission des infractions fiscales, la CIF, qui donne son accord pour le dépôt d'une plainte au pénal.

Il faut noter que ce dépôt de plainte au pénal est effectué par le service territorial des impôts du lieu du domicile du mis en cause, étant entendu, comme je vous l'ai indiqué, qu'il y a une plainte par mis en cause. Cette plainte est déposée par les agents des impôts auprès du parquet du lieu du domicile.

Fort heureusement, nous disposons d'une circulaire de la chancellerie et tout un travail est mis en œuvre pour faire connaître la BNRDF sur le territoire. En principe, le procureur saisit la BNRDF qui dispose des outils, des moyens, des personnels qui ont les connaissances. Mais rien n'empêcherait un procureur de saisir un commissariat, une section de recherches de gendarmerie, un service de sûreté départementale ! Le procureur n'a pas d'obligation absolue de faire appel à nous.

D'ores et déjà, il conviendrait de canaliser cette procédure : il serait normal que ces plaintes assez extraordinaires – si vous me permettez cette expression – de la DGFIP, soient traitées quasi automatiquement par notre unité. Lorsque nous apprenons qu'un dossier est passé en CIF, qu'un des adjoints de la DGFIP nous indique que « le procureur de Nice est saisi », nous ne devrions pas être obligés de « bétonner », de contacter ledit procureur pour lui rappeler qu'il existe une brigade nationale. La DGFIP fait de même, par ses réseaux territoriaux, mais ce processus n'est pas automatique, ce qui nous demande, malgré tout, un effort.

Quand bien même aurions-nous des renseignements sur une fraude fiscale d'envergure avec des circuits financiers complexes – j'ai évoqué il y a quelques instants une unité spéciale, le SIRASCO, qui fait du renseignement, ainsi que le CIAT, qui gère l'ensemble des ressources humaines de la police judiciaire et qui, surtout, enregistre ces sources pour l'ensemble de la police nationale – la BNRDF ne pourrait pas se saisir de ces renseignements pour enquêter. Il nous faudrait sans doute suivre un circuit spécifique, habiller cela par un blanc ou par l'amorce d'une enquête préliminaire nous permettant de dénoncer les faits *via* la BNEE afin que la DGFIP soit saisie. Cette dernière pourrait alors décider de porter plainte au pénal ou bien tenter, par ses propres moyens, une investigation aboutissant à une proposition de redressement.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

M. Francis Delattre. – C'est kafkaïen !

M. Bernard Petit. – C'est un peu compliqué, en effet.

J'ajouterai un dernier point, et je vous prie de me pardonner d'être un peu long,...

M. Philippe Dominati, président. – Je vous en prie, vous êtes très précis.

M. Francis Delattre. – Et passionnant !

M. Bernard Petit. – La BNRDF profite des outils de la coopération de police. A côté des outils de coopération opérationnelle que sont les accords de Schengen, Interpol et Europol, il existe une panoplie d'autres outils importants : les officiers de liaison chez nos homologues, les officiers de liaison français à l'étranger, les attachés de sécurité, les plates-formes de travail, en Afrique, en Amérique du Sud, dans les Antilles, ... Lorsque la BNRDF est saisie, elle a accès à tous ces « tuyaux » de la coopération internationale.

Ensuite, et surtout lorsqu'elle est co-saisie, par exemple avec l'OCRGDF ou avec l'Office pour la lutte contre le crime organisé, l'OCLO, qui se charge notamment des vols à main armée, la BNRDF avance avec des infractions multiples, à savoir la fraude fiscale mais aussi l'escroquerie en bande organisée, le carrousel de TVA, l'extorsion de fonds, le racket, la traite des êtres humains, ce qui facilite grandement la coopération avec les États

étrangers. Ces derniers ont parfois le bon goût ou la courtoisie de ne considérer que la traite des êtres humains, le racket, l'extorsion ou le carrousel de TVA, en étant un peu moins regardants sur la fraude fiscale, quant aux données qu'ils nous communiquent pour notre enquête.

Vous le savez, si vous demandez à certains pays une entraide judiciaire portant uniquement sur la fraude fiscale, et surtout s'il n'y a pas de manœuvre dolosive caractérisée, les autorités de ce pays peuvent considérer que vous ne les abordez que pour des questions d'évasion de capitaux et, dans ce cas, on ne vous répond pas : vos homologues jugent que l'infraction n'est pas caractérisée. Je reviendrai sur ce point si vous le souhaitez.

Bref, dans le cadre des coopérations, nous utilisons nos propres canaux, que nous connaissons par cœur, avec nos correspondants. Nous avons noué, de très longue date, des liens de confiance avec nos homologues à l'étranger. Nous avançons avec d'autres infractions et la coopération n'a pas tout à fait le même régime que dans les cas habituels.

J'évoquerai maintenant quelques pistes d'amélioration – j'en ai dressé une liste sommaire.

Tout d'abord, je relève que la DGFIP doit avoir des présomptions de fraude. Or, je le répète, elle est très mal positionnée pour émettre des présomptions de fraude pour des personnes dont les activités sont totalement illicites et qui, pourtant, lèsent le fisc, en exportant, dans ce cadre, des capitaux à l'étranger, et en y constituant des patrimoines criminels extrêmement importants qui ne sont jamais imposés.

Ensuite, je l'ai évoqué auparavant, il n'y a pas de liaison ferme entre la procédure pénale que nous menons et les procédures de la DGFIP. Ainsi, la DGFIP continue parfois à conduire ses enquêtes fiscales propres alors même que la BNRDF est saisie. Très souvent, les impôts ont porté plainte au pénal, parce que l'enquête fiscale propre, menée avec les moyens de l'administration fiscale, ne permet pas d'envisager un aboutissement. Ainsi, il est impératif de passer au pénal pour développer des moyens d'investigation nouveaux, plus forts, plus coercitifs, et pour bénéficier d'une coopération internationale plus efficace. Mais pendant ce temps, l'enquête se poursuit.

Ainsi, on essaie de vider quelque peu le contenu du pénal pour le remettre dans le fiscal, ce n'est tout de même pas tout à fait l'esprit des textes et de la pratique. De surcroît les enquêtes peuvent se télescoper. Je prends un exemple même si, malheureusement, je ne peux pas citer les noms des personnes concernées.

M. Yann Gaillard. – C'est dommage !

M. Bernard Petit. – Une recherche fiscale est actuellement menée par Bercy et par la BNRDF sur un monsieur qui est impliqué dans une fraude fiscale assez élevée. Une plainte a été déposée contre lui au pénal, l'enquête commence. Très vite, on s'aperçoit que ce monsieur est lié à un groupe

d'affairistes qui sont eux-mêmes impliqués dans d'importants carrousels de TVA.

La démarche administrative va profiter de notre enquête pénale : l'enquête fiscale continue de vivre grâce aux éléments que l'on capte au pénal. Mais, à un moment donné, pour accroître notre efficacité, nous allons opérer une réquisition par le fiscal sur une institution, pour obtenir des renseignements sur des comptes bancaires et sur des liens entre les personnes. Et là – nous ne le savons pas encore, mais nous l'apprenons très vite, lors des écoutes téléphoniques – nous constatons que la personne sur laquelle nous enquêtons est celle qui détient la société : elle a donc accès aux réquisitions du fisc, elle sait que l'enquête fiscale suit son cours et elle comprend que l'investigation porte sur elle. Il y a donc là un léger télescopage. On comprend bien qu'il convient d'harmoniser ces procédures.

J'ajoute un point très important : selon la procédure classique lancée par la DGFIP, après l'avis de la CIF, la personne est avisée qu'elle fait l'objet d'une enquête et qu'une plainte est déposée au pénal contre elle. La BNRDF ne s'inscrit pas dans cette logique : la personne n'est pas avisée. Nous disposons donc d'un gain de temps et d'un effet de surprise assez importants, surtout durant les premiers mois.

Ces petits points, qui peuvent s'analyser comme un télescopage d'enquêtes, nuisent gravement à notre efficacité puisque nous perdons l'effet de surprise. De fait, c'est un signal d'alarme qui retentit : « Attention, il y a une enquête en cours, qui sont ces gens ? »

Ces faits ouvrent quelques pistes d'améliorations.

La BNRDF évite que le contribuable soit informé du dépôt de plainte afin que les enquêteurs puissent mener leurs investigations en utilisant tous les atouts de la procédure pénale et bénéficier d'un effet de surprise envers le contribuable fraudeur. Cet avantage est perdu lorsque la personne est déjà en procédure pénale, dans la mesure où, dès lors, elle est avisée qu'une enquête porte sur elle. Ainsi, elle fera beaucoup plus attention à ses rencontres dans Paris, à ses coups de téléphone, à ses courriels, ...

Il faudrait presque opérer un choix entre le pénal et le fiscal, car on ne peut pas mener les deux procédures de front ! Sur ce point, il y a, non seulement chez nous au sein de la police judiciaire, mais aussi dans l'administration fiscale, une petite révolution culturelle à mener : pourquoi deux entités de l'État doivent-elles travailler en parallèle sur les mêmes dossiers ? C'est une véritable question qu'il convient de se poser.

Je le répète, nous travaillons également sur les complices des fraudeurs. A ce jour, la BNRDF travaille sur un fraudeur qui lui a été désigné par une plainte, mais aussi sur un professionnel qui, accomplissant une prestation à la demande de son client, prend pour habitude d'outrepasser les missions qui lui incombent et incite son client à frauder, en lui conseillant des

actions qu'il sait être frauduleuses. Dans ce cas, la BNRDF élargit son spectre et considère les complices : elle ne s'arrête pas au seul intéressé.

J'ajoute, et ce point est une constante des réunions que nous organisons depuis un an, que la DGFIP est très attachée à ce que les enquêtes concernent la fraude fiscale. Mais, au-delà, les enquêtes pénales permettent de découvrir d'autres faits à caractère pénal, dont les enquêteurs doivent rendre compte aux magistrats. Il s'agit de fausses factures, d'abus de biens sociaux commis dans les sociétés, d'effets de blanchiment, etc.

La DGFIP et les unités de Bercy enquêtent sur les fraudes fiscales ; on ne nous signale pas suffisamment les infractions connexes révélées à l'occasion de ces fraudes. C'est, en creux, ce que je vous ai indiqué il y a quelques instants pour la BNRDF.

Pour notre part, lorsque nous réalisons une enquête pénale, la BNEE est en permanence avec nous – vous l'avez vu, compte tenu du nombre de perquisitions et d'auditions, elle est toujours avec nous ! – chaque fois qu'un élément fiscal émerge. C'est en quelque sorte la seconde lame du rasoir, qui coupe dès lors qu'il y a besoin d'un redressement fiscal. Ainsi, les agents de la BNEE agissent dans tous les domaines : proxénétisme, stupéfiants, vol à main armée, trafic d'objets d'art...

Lorsque les brigades de Bercy mènent leurs enquêtes, elles découvrent également des infractions connexes ; normalement, celles-ci doivent être dénoncées au procureur de la République sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale.

Messieurs les sénateurs, je suis conscient du sujet de votre commission d'enquête, mais je me permets de souligner que cette situation n'est pas normale. Les services de l'État doivent être solidaires les uns des autres. Il faut dénoncer, sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, les infractions connexes, qui ne sont pas des fraudes fiscales mais qui peuvent également expliquer l'origine des capitaux et cette volonté d'envoyer ces derniers à l'étranger. Il faut absolument que les divers services de l'État prennent l'habitude d'agir ensemble, et de prendre en compte les questions qui, thématiquement, *stricto sensu*, ne relèvent pas exactement de leur activité. J'espère être clair sur ce point.

Vous m'avez également adressé une autre série de questions. Toutefois, monsieur le président, comme j'ai conscience d'avoir été un peu long, je vous demande si vous souhaitez que je poursuive mon propos ?

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Petit, si vous le voulez bien, je vais donner la parole au rapporteur. Son intervention vous donnera sans doute l'occasion d'approfondir certains points.

Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Petit, vous avez certes été un peu long, mais vous avez répondu à l'ensemble des questions dans leur

globalité. J'apprécie cette démarche qui nous permet à présent d'aborder d'autres sujets.

Premièrement, qui menaient les enquêtes financières avant la création de la BNRDF ? La création de cette brigade constitue-t-elle un plus en termes d'efficacité ?

Deuxièmement, pour nous recentrer sur notre sujet, quelle part de votre activité représente la fraude fiscale internationale sur l'ensemble des enquêtes que vous conduisez ?

Troisièmement, disposez-vous d'un modèle, d'une typologie des montages financiers utilisés pour la pratique de l'évasion fiscale internationale, au vu de votre expérience ?

Quatrièmement, vous avez cité un cas où se mêlaient évasion fiscale et blanchiment. Est-ce une situation unique, atypique, ou, d'une manière générale, l'évasion est-elle nécessairement multiforme, dans les situations que vous observez ? C'est une question qui m'intéresse.

Cinquièmement, je vous remercie d'avoir décrit de manière très précise la collaboration judiciaire ? Vous déclarez qu'il n'y a « pas de blocage » de la coopération internationale, ce qui n'est pas inintéressant. Menez-vous des enquêtes conjointes avec vos homologues étrangers ? Cette coopération vous semble-t-elle, ou non, satisfaisante ? Comment serait-il possible de l'améliorer ?

Sixièmement, enfin, le questionnaire faisait état d'un recours aux informateurs. Qui sont-ils ? Apparemment, ils sont rémunérés : dans quel cadre ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Bernard Petit.

M. Bernard Petit. – Monsieur le rapporteur, si vous me le permettez, je vais d'emblée éliminer la question des informateurs. Oui, ces auxiliaires existent, on les nomme « informateurs » dans la police, « aviseurs » à la douane. Ces personnes fournissent des renseignements opérationnels permettant de révéler une infraction, d'en identifier les auteurs et, si possible, d'arrêter ces derniers. Ces informateurs sont effectivement rémunérés. Il existe un bureau central des sources qui identifie ces personnes, et qui, sur la base de l'algorithme utilisé par Europol, pour l'ensemble des polices européennes, codifie leurs données personnelles à partir d'une formule mathématique afin de leur garantir un complet anonymat.

Selon la règle dite du « service fait » – on reste tout de même dans l'administration – lorsque le renseignement fourni a permis une intervention importante, notamment la résolution d'une affaire, l'arrestation de personnes ou la prise en compte d'une équipe qui s'appêtait à commettre une infraction grave, une rémunération est versée à cette source.

En matière fiscale, nous n'utilisons pas encore les informateurs rémunérés. Nous recourons à des informateurs qui « contextualisent » les infractions. Nous disposons de quelques informateurs qui nous renseignent sur certains groupes ayant recours à des professionnels du blanchiment, de l'exportation des fonds. Bien évidemment, ces professionnels occultent totalement le fisc, qui n'est même pas pris en compte dans le paysage : il s'agit simplement d'exporter des capitaux, de les blanchir, ... Nous travaillons sur les renseignements qui nous sont apportés. Pour au moins deux affaires, dont une en cours, nous sommes retombés sur des contrôles fiscaux.

Cette pratique est appelée à se développer à très court terme : nous serons conduits à recruter des sources dans des milieux financiers précis et à les rémunérer en fonction des renseignements qu'elles nous fourniront. Il s'agit là d'une évolution normale.

M. Yann Gaillard. – Cette rémunération est-elle imposable ?

M. Bernard Petit. – C'est une bonne question, mais la réponse est non. La rémunération est très variable, et soumise à l'appréciation de plusieurs personnes, sur la base des résultats. Je le répète, c'est le principe du service fait qui s'applique : la rémunération n'est pas donnée à quelqu'un qui va vous fournir un renseignement, elle est versée contre services sonnants et trébuchants immédiats ! Toutefois, pour des raisons de confidentialité, je ne vois pas comment rendre ces rémunérations imposables, si ce n'est par un prélèvement à la source...

Comment les enquêtes financières étaient-elles menées avant la création de la BNRDF ? On oublie la BNEE qui est au sein des unités spéciales et qui mène les enquêtes. Elle glane tout ce qu'elle peut, au fur et à mesure, pour transmettre des informations à la DGFIP.

Avant la création de la BNRDF, l'enquête était confiée à un service territorial : un service de police judiciaire, une sûreté, un commissariat au sein duquel il y a une sûreté, c'est-à-dire une unité de police judiciaire, une section de recherches de gendarmerie...

L'enquêteur accomplissait un travail que je qualifierais de moyen : il s'agissait d'organiser quelques auditions, celle de l'intéressé, celle de sa compagne, ou de son compagnon, voire celle du comptable. Bref, il fallait vérifier que la procédure était prête pour l'audience. L'enquête consistait à s'assurer qu'il n'y avait pas un large hiatus entre la personne, l'époux ou l'épouse, la société, le comptable ? Il fallait contrôler qu'une déclaration de dernière minute ne surgisse pas avant que l'affaire ne passe en audience.

Ce travail n'était ni faramineux en volume ni spécialement intéressant. La procédure était la suivante : l'enquête fiscale était menée par les services du fisc. Faute d'accord possible avec l'intéressé, le dossier passait devant la CIF. On avisait l'intéressé que l'on portait plainte. La plainte était déposée auprès du procureur du lieu du domicile de l'intéressé. Le procureur saisissait, par exemple, la sûreté urbaine de Bordeaux. On entend la personne :

« Bonjour, c'est bien vous ». On convoquait le comptable. Cela s'arrêtait là. Cette investigation était simple, si simple qu'elle était confiée à une unité généraliste.

La BNRDF, quant à elle, travaille sur la fraude fiscale complexe, supposant une véritable investigation.

J'en viens à la part de la fraude fiscale internationale dans notre activité. Ma réponse sera nécessairement tendancieuse. Pourquoi ? Parce que je travaille au sein de la sous-direction crime organisé, délinquance financière, et parce que je me consacre surtout au crime organisé. Ainsi, nous avons une vision permanente sur l'international. Vous n'avez pas un trafic de stupéfiants ou un réseau de traite des êtres humains à l'échelle nationale ! Même les braqueurs de centres forts ont des connexions internationales. Il n'y a pas un réseau, pas une organisation criminelle qui n'ait des attaches avec l'Espagne, le Maroc, les Pays-Bas, mais aussi l'Amérique latine ou certains pays d'Afrique pour ce qui concerne les stupéfiants. Pour la traite des êtres humains, il faut prendre en compte tous les pays d'Amérique du sud. Tous ces criminels ont des attaches à l'étranger !

Je vais m'efforcer d'être très prosaïque. Un individu qui se livre au trafic de stupéfiants et qui est plutôt versé dans la cocaïne, revend sa drogue sur le territoire national, à Paris. Un jour venant, il va tenter de gagner un peu plus d'argent en captant un produit, en remontant le plus possible vers le producteur pour que ses approvisionnements lui coûtent moins cher à l'achat et qu'il obtienne une plus grande marge bénéficiaire à la revente. Par exemple, il va décider d'aller en République dominicaine, où l'offre de cocaïne est importante. Il va donc pouvoir organiser l'importation lui-même. Tous mes exemples s'appuient sur des pratiques et des cas que nous connaissons bien.

La pratique montre que cette personne va d'abord thésauriser en France, puis, du fait de l'afflux de capitaux, elle va chercher à faire évaporer cet argent. Ainsi, elle fera sans doute des acquisitions et des placements en République dominicaine. Pourquoi ? Parce que c'est un peu son « lieu de travail », si j'ose dire. Elle va chercher à s'établir et à se « poser » là-bas. C'est là qu'elle trouvera des facilités avec les banques, là qu'elle rencontrera un spécialiste qui lui expliquera où placer de l'argent encore plus loin qu'en République dominicaine. Ce spécialiste lui apprendra ensuite comment ouvrir un compte sans jamais recevoir un seul relevé bancaire, de façon à ne jamais être traçable, comment ordonner des virements, des paiements, ou permettre des retraits, des décaissements en *cash* sans le moindre papier, simplement à partir d'un nom ou d'un numéro de compte.

C'est l'activité qui est tournée vers une zone géographique à l'étranger et qui prédispose plutôt à telle ou telle orientation. Pour la fraude à la taxe carbone, qui a fait beaucoup de mal à tous les États de l'Union européenne, les fraudeurs témoignaient d'une remarquable maîtrise des circuits financiers internationaux. Ils procédaient *via* des envois qui passaient par des pays de l'Est ou par Chypre, qui allaient jusqu'en Chine populaire,

puis transitaient par des places financières comme Hong Kong ou Singapour et, parfois, revenaient ensuite dans des pays européens.

Ces systèmes attestent une maîtrise des flux, *via l'Internet-banking*, qui est très importante ! Ces questions internationales, nous les observons donc tous les jours. Dans ce domaine, vous ne pesez rien si vous ne prenez pas la mesure de la dimension internationale.

Les enquêtes de la BNRDF illustrent que l'international joue un rôle majeur, ne serait-ce que pour des fraudes sur différentes générations, pour des successions : comptes bancaires à l'étranger dissimulés, sans référent de banque, sans document, sans relevé de compte, sans parler des consolidations de patrimoine hors de nos frontières. Là encore, on voit des personnes acquérir des immeubles, des hôtels, des terrains de golf dans le cadre de fiducies, de *trustees* à l'étranger, tant d'obstacles pour déterminer qui est le propriétaire ou le bénéficiaire économique du bien.

Malheureusement, et parce que l'activité de la BNRDF est très récente – encore une fois, cette brigade n'a qu'une année de fonctionnement derrière elle, il faut le souligner même si nous sommes tous très contents de cette unité – nous n'avons pas encore mis en œuvre les items qui nous permettront de distinguer très nettement le national de l'international.

A mon sens, à l'heure actuelle, la DGFIP est mieux placée que nous pour évoquer l'incidence de la fraude fiscale, dans sa dimension internationale.

Pour ce qui concerne la typologie des montages pour l'évasion des capitaux, à la suite de la fraude, je souligne qu'il s'agit d'un exercice en soi. On observe toutes sortes de cas. D'entrée de jeu, je vous indique une tendance très récente, que l'on observe en Italie, en France, et que les Allemands commencent à constater : que des personnes exercent une activité licite et souhaitent échapper au fisc en exportant leurs capitaux, ou qu'elles exportent leurs fonds dans le cadre d'une activité illicite, on observe partout, depuis la fin de l'année 2011 et surtout depuis le début de l'année 2012, circuler d'énormes sommes d'argent liquide.

Naguère, on voyait peu l'argent circuler : les fraudeurs utilisaient les circuits bancaires, les décaissements, les compensations, selon un système très organisé. Je prends un exemple des situations que l'on observait fréquemment – c'est un *modus operandi* au sujet duquel il ne faut pas faire trop de publicité. Des fraudeurs montent un carrousel de TVA ou encore passent de faux ordres de virement, à savoir une escroquerie d'envergure. Après six mois de travail, les bandits parviennent, grâce à des sources ouvertes, je le précise, à tout connaître d'une entreprise : le nom du PDG, celui du secrétaire général, les investissements en cours, les projets. Ils se font remettre les comptes rendus des conseils d'administrations. Ils ont accès aux noms et signatures des administrateurs.

Passés six mois, quand ils ont tout compris de la société, lorsqu'ils ont déterminé qui est qui et qui fait quoi, ils passent à l'attaque. Quelqu'un appelle une filiale à l'étranger en déclarant : « la maison-mère a besoin de 1 million d'euros immédiatement, nous allons subir un contrôle fiscal et il nous faut provisionner des sommes. Il faut donc que vous débitiez cette somme de ce compte pour le créditer sur celui-ci. » Quoi qu'il en soit, ces attaques sont bien menées, une fois sur cent elles fonctionnent : un responsable fait le *clic* et lâche le million d'euros sur le compte indiqué.

Cette méthode est très sophistiquée. Les fraudeurs utilisent des plateformes de dématérialisation des appels téléphoniques. Ainsi, vous appelez un numéro en 06 ou en 07, vous croyez que vous téléphonez en France mais tel n'est pas le cas ; votre interlocuteur parle très bien le français, mais il n'est pas Français pour autant. Et puis, le 06 ou le 07 n'est qu'un numéro acheté, sans la moindre assise sur le territoire national !

Une fois lâché, le million d'euros part à l'étranger, par exemple, en Chine. Cela ne signifie pas que les bandits, français ou étrangers, qui sont à l'origine de cette attaque, vont se précipiter en Chine pour donner un ordre et récupérer l'argent. Peut-être vont-ils décaisser l'argent à Paris même. Pourquoi ? Parce qu'ils auront conclu un accord avec des membres de la communauté chinoise, qui ont accepté d'ouvrir le compte à Hong Kong ou à Shanghai. Le million d'euros va, dès lors, à Shanghai, ce qui soulage bien la personne qui a ouvert le compte, car cela lui permet d'exporter des capitaux qu'elle ne savait pas envoyer à l'étranger, et qui sont issus du travail clandestin.

Ce faisant, cette personne, qui fraude le fisc « à mort » peut exporter cet argent sans rien faire, puisque c'est la société licite, légale, qui a parfois pignon sur rue et que vous connaissez, qui fait le *clic* pour envoyer le million d'euros. Du coup, ce million d'euros devient celui du commerçant, qui voulait blanchir son travail clandestin et échapper ainsi au fisc. C'est fait !

Quant aux bandits qui ont organisé l'attaque, ils vont voir la personne en question – dans mon exemple, le commerçant chinois – et ils récupèrent le million d'euros en liquide. Ainsi, tout le monde est gagnant : le bandit parce qu'il a encaissé un million d'euros ; le commerçant parce qu'il peut distribuer de l'argent aux personnes qui travaillent avec lui, qui lui ont permis de s'établir et de prospérer dans notre pays.

On a donc deux fraudes au fisc : celle du commerçant, qui peut décaisser ou du moins transférer un million d'euros, ce qu'il ne savait pas faire, car il avait peur d'être signalé par TRACFIN, et le bandit français qui touche du liquide qu'il va pouvoir répartir.

Voilà un exemple typique des montages complexes auxquels nous avons affaire, et qui font appel à des individus maîtrisant parfaitement ces méthodes. Ensuite, il nous faut déterminer pourquoi ils connaissent telle ou telle personne, et pourquoi cette personne a la capacité d'ouvrir le compte à Shanghai ou à Hong Kong. Cela, l'enquête vous l'apprend et, ensuite, vous

comprenez comment fonctionne ce système. Comme vous pouvez le constater, ces montages sont un peu complexes !

Toutefois, je le répète, depuis le début de cette année, on constate que les fraudeurs circulent avec des valises de billets. En Italie, les organisations qui fraudent le fisc, qui récoltent de l'argent par le racket, la captation de marchés publics, la corruption, ont vu leur mode de fonctionnement se dégrader violemment, les outils financiers se resserrant avec force autour d'eux. Partant, les plus prosaïques, les plus « paysans » d'entre eux – si vous me permettez cette expression –, ceux qui voulaient palper les billets, se portent un peu mieux que ceux qui font constamment l'objet de signalements, qui ont des enquêtes sur le dos.

Ainsi, on observe un retour du « sonnante et trébuchant » au détriment des circuits : j'ignore si ce phénomène durera toute l'année, mais le constat est très net. Très récemment – je le mentionne, car la presse s'en est fait l'écho – dans une affaire de stupéfiants, à Lyon, nous avons vu un homme récupérer sous nos yeux, dans un premier temps plus de 500 000 euros, puis, dans un second temps, une somme similaire, soit 1 million d'euros en billets de banque, entassés dans un sac à dos qu'il s'appropriait à remettre à un complice qui partait à l'étranger.

Cet homme est ce que l'on appelle un collecteur de fonds. Dans le trafic des stupéfiants, vous avez des « nourrices », qui gardent l'argent de tout le monde pour un temps donné, puis des collecteurs de fonds qui ramassent l'argent de toutes les nourrices pour le faire passer à l'étranger.

Naguère, le système ne fonctionnait pas nécessairement ainsi : on employait des moyens plus sophistiqués pour exporter l'argent sans matérialisation, sans sacs. Ces méthodes nous rendaient la tâche plus difficile, car il n'y avait rien à voir ! Tout se passait avec des clics ou des appels téléphoniques. Désormais, on voit réapparaître les collecteurs de fonds, les nourrices, les sacs à dos, ce qui nous facilite la tâche : on voit les sacs vides, puis les sacs pleins...

Ainsi, on observe toute la typologie, qui va du très simple – la valise de billets – au très complexe – les transferts, les faux ordres de virement. Il s'agit là de méthodes très pointues, mises en œuvre par des équipes qui comptent de grands techniciens des circuits financiers.

Si vous le souhaitez, je travaillerai sur une typologie afin de vous remettre un document sur ce sujet.

Enfin, concernant l'entraide judiciaire, je serais peut-être un peu excessif si je vous affirmais que tout va bien, car tel n'est évidemment pas le cas. Mais ce qu'il faut comprendre, c'est que notre manière d'aborder les questions sur l'entraide judiciaire revient souvent à adosser la fraude fiscale sur d'autres infractions.

Je prends un autre exemple : vous aurez du mal à obtenir des informations sur le placement d'argent qui ne découle que de la fraude fiscale,

s'il n'y a pas de manœuvres frauduleuses. En effet, un strict cas de fraude fiscale se limite, de l'autre côté de la frontière, à une évasion de capitaux, et vous ne bénéficiez donc pas de l'entraide. En revanche, si vous abordez ce sujet dans le cadre des manœuvres frauduleuses, vous disposez d'une réponse selon les conventions qui ont été signées, et si le pays est coopérant ou non.

Voilà pourquoi il est intéressant de travailler en *task force*, y compris en mixant les infractions : dans le cadre des actions de police judiciaire, si vous abordez votre partenaire en lui précisant qu'il s'agit d'abus de biens sociaux, de fausses facturations et de corruption d'agents publics, français ou à l'étranger, vous obtenez une coopération. Là, vous ne jouez pas sur la seule fraude fiscale, vous vous appuyez aussi sur l'infraction connexe et, dès lors, vous obtenez des informations !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Pillet.

M. François Pillet. – Monsieur le directeur, je vous remercie de ces informations très intéressantes. Elles se situent sur un terrain pragmatique, de technique juridique. Je suis personnellement satisfait d'entendre que le monopole du lancement des poursuites pénales, qui est confié à l'administration, *via* la CIF, est de nature à handicaper vos propres recherches.

M. Bernard Petit. – Nous ne pouvons pas mener d'investigations de notre propre initiative : nous sommes tributaires de la DGFIP,...

M. François Pillet. – Donc c'est une perte de temps.

M. Bernard Petit. – ... donc il y a nécessairement un temps supplémentaire, et une appréciation différente. Je vous avoue que je ne connais pas suffisamment Bercy pour déterminer les raisons qui conduisent la CIF à répondre oui à l'un, non à l'autre, ni pour savoir quels sont les dossiers présentés.

M. Francis Delattre. – Il y a une cellule au cabinet du ministre.

M. François Pillet. – Outre que, d'un point de vue philosophique, il est critiquable de laisser à l'administration le choix de ses victimes, cette méthode est techniquement contre-productive, vous l'avez très nettement démontré.

Sur le plan de la pure technique procédurale, comme vous l'avez montré, lorsque les dispositions du code de procédure pénale et celles du livre des procédures fiscales s'entrechoquent, problèmes peuvent en résulter. Avez-vous véritablement éprouvé des difficultés lorsque l'administration, parallèlement à vos techniques d'enquête policières, utilise, par exemple, les visites domiciliaires ou le droit de communication ? Ces situations peuvent elles créer de véritables champs de mines d'irrégularités procédurales ?

M. Bernard Petit. – C'est un risque pesé, mesuré et discuté entre nous, puis avec les magistrats. Mais nous gardons effectivement ces enjeux présents à l'esprit, et nous leur accordons une grande attention. Ces questions font l'objet d'une concertation, d'un dialogue assez étroit.

Je vous l'ai indiqué, tous les vendredis après-midi, j'organise des réunions, auxquelles s'ajoutent des rendez-vous *ad hoc* sur certains dossiers chauds. Aujourd'hui, quelques dossiers liés à la fraude fiscale, et qui ont débouché sur d'autres infractions, sont devenus célèbres et sont évoqués dans la presse. Ils font l'objet d'importantes réunions spécifiques, au cours desquelles nous étudions les questions procédurales de nature à soulever de possibles difficultés juridiques. Ensuite, lorsque nous avons en tête une question précise, nous dialoguons également avec le juge d'instruction qui porte l'affaire, qui donne son point de vue et qui, au total, aura le dernier mot. En réalité, c'est un dialogue.

Toutefois, vous avez raison, ces questions peuvent poser de véritables difficultés. C'est pourquoi je me permets de l'affirmer avec beaucoup de liberté : j'ai toujours du mal à comprendre pourquoi, lorsqu'une affaire passe au pénal, l'administration fiscale ne se porte pas partie civile, pour demander des dommages et intérêts correspondant aux droits qu'elle aurait souhaité recouvrer si elle avait engagé sa procédure !

M. François Pillet. – Je suis tout à fait d'accord.

M. Bernard Petit. – Je vous dis cela à titre personnel, cela n'a rien d'institutionnel. Je peine à comprendre la logique du raisonnement : on décide de passer au pénal parce que la procédure fiscale ne permet pas d'aboutir. Soit, mais on doit dès lors l'assumer pleinement : une fois que vous avez porté plainte au pénal, pourquoi poursuivre une procédure fiscale qui ne pourra pas aboutir ? C'est précisément parce que l'on sait qu'elle ne pourra pas aboutir que l'on porte plainte au pénal. Certes, ce faisant, vous allez glaner quelques informations du pénal pour alimenter ou faire vivoter la procédure fiscale ? Soit, mais on s'expose ainsi aux risques de télescopage que j'ai mentionnés, aux risques juridiques que cela peut entraîner. A l'inverse, une harmonisation de la pratique serait préférable en termes d'efficacité.

Encore une fois, dans ma maison, nous sommes très pragmatiques, et même un peu au « ras des pâquerettes ». Notre position est la suivante : allons au pénal du début jusqu'à la fin puisque l'on a décidé de s'engager dans cette voie. Sous un certain angle, c'est également une question de loyauté à l'égard de la personne contrôlée, qui n'est pas attaquée sur tous les fronts avec des règles du jeu différentes. Enfin, si l'audience aboutit à une condamnation, l'administration fiscale demande des dommages et intérêts correspondant aux droits qu'elle estime juste de recouvrer, et l'affaire est réglée.

M. François Pillet. – Permettez-moi encore deux questions, monsieur Petit.

Vous avez évoqué les chiffres de la fraude : s'agit-il de contributions indirectes, de la TVA ou de l'impôt direct ?

Vous avez mentionné de nombreux services, utilisé beaucoup de sigles : cette arborescence de services n'est-elle pas de nature à nuire à l'efficacité de votre action ?

M. Bernard Petit. – Je ne suis pas le mieux placé pour répondre dans le détail à votre première question. En effet, les travaux de votre commission supposent des chiffres et des données précises. Je ne dispose pas du détail permettant d'opérer un *distinguo*. Beaucoup de données, une fois traitées, sont transmises à la DGFIP : c'est cette dernière qui en assure le suivi statistique de fond, mais aussi l'interprétation.

Rappelez-vous que, durant de longues années, et jusqu'il y a encore deux ans, nous étudions, pour notre part, des infractions fiscales qui découlaient d'infractions principales, de droit commun, que nous signalions à la DGFIP : nous souhaitions « raser court les bandits » au niveau du fisc, au-delà de l'infraction principale. Ce n'est que depuis la création de la BNRDF que nous prenons en compte la fraude fiscale à titre principal. Nous n'avons pas encore les items appropriés dans les statistiques, mais, si les relations avec Bercy et en particulier avec la DGFIP continuent ainsi, nos outils s'étofferont et, lorsque la prochaine commission d'enquête sénatoriale se réunira sur ce sujet, je viendrai vous détailler l'ensemble de ces chiffres.

En ce qui concerne l'arborescence des services, sachez que je dispose en permanence d'une liste des services fiscaux et des sigles utilisés à Bercy, liste qui m'est très utile lorsque l'adjoint de M. Parini me téléphone.

M. Philippe Dominati, président. – Nous entendrons M. Parini cette après-midi, peut-être sera-t-il muni de sa propre liste.

M. Bernard Petit. – Chez nous, les dénominations sont également multiples et nous sommes dans la même logique : peut-être M. Parini aura-t-il sa liste « police » !

Plus sérieusement, Monsieur le sénateur, vous avez raison, les sigles sont nombreux et il est parfois difficile de s'y retrouver. Par exemple, une unité spéciale traite le trafic des stupéfiants. Toutefois, si nous disposons de nombreux tuyaux d'orgue, nous comptons également des services transversaux – je n'en ai cité que deux, mais il y en a davantage – dont la mission, très importante, consiste à relier l'ensemble des services.

M. Jacques Chiron. – A l'origine, la BNRDF a-t-elle été créée pour lutter contre les trafiquants de drogue ?

M. Bernard Petit. – J'aurais tendance à vous répondre « joker », surtout si M. Parini est auditionné cette après-midi...

A mes yeux, la création de cette unité procède de la volonté de Bercy de se doter d'un outil performant, qui améliore les résultats de la lutte contre la fraude : l'idée était de passer au pénal et à la procédure.

Ensuite, un débat, parfois vif, s'est instauré entre la DGFIP et la direction générale de la police nationale, la DGPN. La DGFIP voulait disposer d'officiers de police judiciaire – même s'ils disposent de compétences fiscales indéniables et indispensables, les officiers fiscaux judiciaires ressemblent beaucoup, j'espère l'avoir démontré, à des officiers de police judiciaire –,

quelle que soit leur dénomination, au sein de la police et, en l'occurrence, au sein de la police judiciaire. Son but était de prévenir la création, inéluctable à terme, d'une unité de coordination entre les officiers fiscaux judiciaires et les officiers de police judiciaire.

Par ailleurs, comme nous avons tenté de l'expliquer à Bercy, officier de police judiciaire, c'est un véritable métier. La mise sur écoute, par exemple, nécessite un travail préalable qui ne s'improvise pas. Il est bien évident qu'on ne prend pas une telle décision sans raison. Il faut déterminer qui est le titulaire de la ligne téléphonique, quels en sont les utilisateurs, travailler sur la géolocalisation, sur les fadettes, avant de déterminer s'il faut, ou non, placer une ligne sur écoute ! Voilà un exemple de nature strictement technique.

Dans le même ordre d'idée, pour organiser une filature, il ne suffit pas de suivre une voiture ! Dans les films, cela paraît facile, dans la réalité c'est un peu plus compliqué. L'utilisation de la radio paraît elle aussi très simple, mais il est plus compliqué de faire en sorte que la bonne personne s'exprime seule au bon moment, indique la direction à suivre à chacune des six voitures, par exemple, engagées dans la filature ! Même pour une filature le long des quais de Seine, il faut bien distinguer le périphérique intérieur du périphérique extérieur... Une confusion, l'incapacité de dire dans quel sens vous roulez, peuvent ruiner toute une filature. Ces questions simples, au « ras des pâquerettes », font la différence opérationnelle sur le terrain.

Et cela, nos camarades de Bercy, il leur faudra un petit peu de temps pour l'apprendre ! D'ailleurs, c'est normal. Je le souligne en toute honnêteté, je ne suis pas tout à fait persuadé que les agents de mes services soient si à l'aise que cela avec le code des impôts !

C'est pour l'ensemble de ces raisons que cette unité est placée au sein de la police judiciaire. Si vous observez la date de la création de la BNRDF et la date du début des premières enquêtes, vous constatez que cette brigade a fonctionné immédiatement. Elle a été créée avant tout pour lutter contre la grande fraude fiscale, non contre le trafic des stupéfiants ou contre le proxénétisme, qui font l'objet d'offices spécifiques.

Le fait que la BNRDF soit au sein de la police judiciaire est un véritable atout. En effet, ce sont les mêmes circuits qui permettent la fraude et organisent l'exportation des capitaux. Il existe un tuyau dans lequel circulent des fonds de diverses origines : trafic de stupéfiants, traite des êtres humains, fraude fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Petit, je retiens volontiers votre proposition de travailler sur les montages financiers relatifs à l'évasion fiscale qui ont pu être repérés au cours des enquêtes que vous avez menées.

En réponse à une question d'un de nos collègues, vous avez évoqué des dossiers mentionnés par la presse. De quels dossiers s'agit-il ? Pouvez-vous les nommer ?

M. Bernard Petit. – La presse s’est fait l’écho de certains dossiers relatifs à des montages financiers, à des exportations de fonds à l’étranger ou à des successions dissimulées. Je pense à l’affaire Wildenstein que tout le monde connaît. Lorsque vous examinez la liste HSBC, vous dénombrez une dizaine de cas assez emblématiques.

Je songe à un cas particulier qui a attiré mon attention. Une personne physique a fait l’objet d’un contrôle fiscal et d’un contrôle au titre de sa SCI par deux unités différentes de Bercy. Cette personne figure sur la liste HSBC, elle possède donc un compte bancaire à l’étranger, garni d’une somme rondelette. Pourtant, les procédures engagées ne donnent rien.

La BNRDF lance son propre contrôle. Cette personne est interpellée, entendue, placée en garde à vue après plusieurs mois d’enquête au cours desquels on a déterminé son environnement, le lieu où il habite, ses fréquentations, ce qu’il dit, comment il reçoit ses courriels. Et la personne, qui n’a pas pu être inquiétée par Bercy, nous affirme alors : « oui, j’ai deux comptes, j’ai de l’argent, mais je peux vous expliquer, car le terrain... » Mais dans les faits, c’est fini pour elle. Les sommes placées vont être confisquées, une partie sera rapatriée. La personne va être placée sous contrôle judiciaire et devoir acquitter une caution très élevée. On va même opérer une saisie chez son notaire, lequel sera lui-même entendu, pour son plus grand embarras. Ces enquêtes font beaucoup de dégâts, car elles sont de nature différente !

Le fait d’avoir placé cette unité au sein de cette sous-direction a entièrement changé le braquet : nous évoluons dans un monde entièrement différent. Même si la BNRDF enquête sur cette personne, cela signifie que tous les offices, sur les champs thématiques d’infractions, ont été consultés sur la base de son nom pour savoir si elle faisait l’objet d’une enquête.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous indiquer la durée moyenne d’une enquête fiscale ? Ces contrôles sont-ils plus longs lorsqu’ils s’étendent à l’international ? Dans une année, combien de dossiers êtes-vous en capacité de traiter avec les moyens dont vous disposez actuellement ?

M. Bernard Petit. – Je vous ai d’ores et déjà indiqué que sept dossiers ont été restitués à l’autorité judiciaire pour audience, au cours de l’année dernière.

Je dispose d’un tableau, que je ne souhaite pas vous communiquer dans son intégralité, synthétisant l’état d’avancement des enquêtes : certains dossiers sont avancés à 40 %, 65 %, d’autres à 75 %, 80 %. Ces contrôles vont aboutir au premier trimestre, au plus tard au second. On observe bien le degré d’avancement des dossiers, qui est tout de même très important. Les enquêtes s’étendent sur un an, un an et demi au maximum, sinon elles perdent leur sens ! C’est un autre aspect de l’enquête judiciaire : il faut aller vite, faute de quoi les contrôles n’ont plus d’intérêt.

Les opérations sont bien évidemment plus longues lorsqu'elles s'étendent à l'international.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien de dossiers traitez-vous ainsi chaque année ?

M. Bernard Petit. – *Grosso modo*, nous avons vingt-deux fonctionnaires et un peu moins de quatre-vingts dossiers en cours : il me semble que c'est un portage qu'il faut conserver, sauf à augmenter les effectifs. Cette charge de travail me semble la bonne. Nous avons remis sept dossiers, sept ou huit autres vont suivre, nous allons donc pouvoir en reprendre entre quinze à vingt.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Delattre.

M. Francis Delattre. – Nous sommes nombreux à avoir beaucoup espéré des GIR, et la manière dont vous les avez traités au cours de votre exposé, à la marge, nous désespère quelque peu. Quarante et un fonctionnaires issus des services fiscaux au sein des GIR, cela me semble tout à fait insuffisant.

En banlieue parisienne – comme, sans doute d'ailleurs, dans beaucoup d'autres banlieues – l'économie souterraine est un véritable cancer. Les GIR étaient un bon outil pour lutter contre ce fléau, et ils ont obtenu des résultats ! Le problème tient au fait que ces groupements sont véritablement impliqués dans un dixième des affaires. Or le blanchiment est notoire et concerne de nombreux commerces : les chich kebab, les sandwicheries et, à présent, les laveries automatiques.

Cette situation soulève non seulement un problème économique, mais aussi un véritable enjeu de société. Deux vies économiques cohabitent, au vu et su de tout le monde, ce qui scandalise tous ceux qui travaillent normalement. Je suis surpris d'observer que, comme tant d'autres à Paris, vous sous-estimez la réalité de l'économie souterraine, que vous évaluez à 3 milliards d'euros. Je demande à voir, d'autant que ce phénomène prend de l'ampleur, avec des exportations de capitaux !

Pour ma part, je connais un secteur où les habitants savent que l'argent part au Maroc : ce doit être vrai, puisque tout le monde le dit, y compris les forces de police locales. Faute d'avoir les moyens de réagir, on envisage de recourir au GIR. On en parle avec le procureur, avec le préfet, mais le GIR est accaparé par d'autres opérations et ne peut pas intervenir.

Certes, Monsieur Petit, cette question ne relève pas du champ d'action de notre commission d'enquête, mais pourriez-vous, sur ce dossier, expliquer que le GIR constitue, pour nous, rien moins que le messie pour lutter efficacement contre ces trafics qui s'organisent au vu et su de tout le monde ? La situation devient insupportable !

M. Bernard Petit. – Monsieur le sénateur, la situation en région parisienne, notamment en banlieue, est en effet très préoccupante. Je n'ai pas d'observation particulière à formuler à ce propos.

Toutefois, je précise que, sur l'ensemble du territoire, les GIR emploient 500 personnes, parmi lesquelles 41 inspecteurs des impôts. Rappelez-vous que les inspecteurs des impôts des GIR sont avant tout là pour aider à l'évaluation des patrimoines criminels !

Permettez-moi de prendre un exemple. Vous enquêtez sur un groupe de bandits à Bobigny. Dans ce cadre, vous mobilisez essentiellement la division de police judiciaire de la Seine-Saint-Denis. L'intérêt de celle-ci, c'est de s'allier avec le GIR, qui va prendre en charge le volet patrimonial et financier, c'est-à-dire conduire ce que l'on appelle une enquête patrimoniale : ces personnes ont-elles des commerces, des maisons, des biens à l'étranger, ... ?

Il n'est pas rare que, dans le cadre de cette enquête, le GIR fasse appel à la plateforme d'identification des avoirs criminels, la PIAC, qui est basée au sein de l'OCRGDF.

La mission de cette plate-forme, qui compte également des personnels des impôts, est d'identifier le patrimoine des personnes sur lesquelles portent des investigations. La PIAC peut donc, dans des délais assez courts, indiquer qui possède des comptes en banque, qui détient des coffres, quels sont les biens et les impositions des personnes concernées, déterminer si celles-ci possèdent des biens immobiliers, ...

Ainsi, le GIR apporte des éléments à l'enquête. Dans une affaire de vols de voitures par exemple, il dira : « attention, le trafic doit être important, car les voleurs ont acheté un petit immeuble de quatre étages ; ils payent des impôts à tel endroit ; l'un d'eux possède une maison dans le Midi et, *a priori*, il a fait l'objet d'un signalement Tracfin pour l'exportation de 100 000 euros non déclarés à la frontière franco-espagnole lorsqu'il se rendait en Espagne, avant même d'atteindre le Maroc », pour reprendre à grands traits l'exemple que vous citez.

Les GIR apportent donc des éléments pour identifier les patrimoines et aider aux investigations financières. Pendant très longtemps, tous les services de police ou de gendarmerie enquêtaient d'abord sur un champ thématique constituant l'objet principal de l'activité criminelle : le vol de voitures, le trafic de stupéfiants, les attaques à main armée,...

M. Francis Delattre. – C'est fiscalement qu'il faut toucher les trafiquants !

M. Bernard Petit. – Certes, Monsieur le sénateur, mais l'inspecteur des impôts du GIR est là pour signaler à la DGFIP une fraude fiscale éventuelle de M. X ou de Mme Y, pour lui indiquer qu'une enquête pour fraude fiscale doit être diligentée : le GIR ne mène pas d'enquête de lui-même.

De ce point de vue, il est comparable à la BNEE, qui intervient, après l'enquête, pour signaler les lieux. Voilà l'objet essentiel du GIR !

M. Francis Delattre. – Dans les Yvelines et le Val d'Oise, il y a en tout et pour tout un agent à mi-temps du GIR. C'est bien insuffisant pour identifier les trafics !

M. Bernard Petit. – Les agents du GIR ont tout de même effectué 7 188 signalements !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le même ordre d'idées, vous avez indiqué que vous pouviez traiter 80 dossiers par an. Si l'on rapporte ce chiffre à la liste HSBC, qui comporte quelque 3 000 noms, cela représente quarante ans de travail, ... c'est long !

M. Bernard Petit. – Parmi les noms figurant sur la liste HSBC, seule une partie des cas sont intéressants. Certaines personnes ont déjà « négocié », si j'ose dire, et en outre, toutes les situations ne relèvent pas d'une fraude avérée.

M. Philippe Dominati, président. – Actuellement, parvenez-vous à traiter l'ensemble des cas issus de la liste HSBC ? Y-a-t-il des stocks ?

M. Bernard Petit. – M. Parini vous expliquera cela beaucoup mieux que moi. L'une de nos revendications, c'est de nous voir confier d'autres dossiers, d'autres affaires pour aller de l'avant ! Dans la mesure où nous sommes tributaires de la saisine de la DGFIP,...

M. Jacques Chiron. – Exactement, on en revient là !

M. Bernard Petit. – Nous frappons à leur porte en les implorant de nous donner du boulot !

M. Philippe Dominati, président. – Il n'y a donc pas de stock.

Monsieur Petit, je vous remercie de cette intéressante audition.

Audition de MM. Philippe Parini, directeur général des finances publiques chargé de la fiscalité, Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint des finances publiques chargé de la fiscalité et Jean-Louis Gautier, conservateur général des hypothèques, ancien chef du service du contrôle fiscal de la direction générales des finances publiques

(27 mars 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous allons procéder à l’audition de MM. Philippe Parini, directeur général des finances publiques, Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint chargé de la fiscalité et Jean-Louis Gautier, conservateur des hypothèques, ancien chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques.

Messieurs, je vous rappelle que, conformément aux termes de l’article 6 de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment. Tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de bien vouloir prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Pour ce faire, vous lèverez la main droite et direz : « Je le jure. »

(MM. Philippe Parini, Jean-Marc Fenet et Jean-Louis Gautier prêtent serment.)

M. Parini, je vous propose d’effectuer un exposé préliminaire avant de passer aux questions de M. le rapporteur, puis des autres membres de la commission d’enquête.

M. Philippe Parini, directeur général des finances publiques. – Mon propos liminaire sera bref puisque vous avez eu l’amabilité de nous communiquer des questions précises, auxquelles nous allons nous efforcer de répondre.

Je veux simplement faire des présentations plus complètes, car seuls deux noms ont été cités, outre le mien, alors que nous sommes venus à quatre. Cela vous permettra d’ailleurs de connaître l’organigramme de la direction générale des finances publiques, la DGFIP.

Je suis le directeur général des finances publiques ; à mes côtés se tiennent Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint en charge des questions fiscales – pour faire court, disons qu’il dirige ce qui correspond à l’ancienne direction générale des impôts –, puis Jean-Louis Gautier, ancien responsable

du contrôle fiscal, aujourd'hui conservateur des hypothèques, et Alexandre Gardette, son successeur à la tête du contrôle fiscal depuis une quinzaine de jours.

Nous vous répondrons donc à plusieurs voix.

A titre de préambule, j'aborderai de manière assez générale l'organisation de la DGFIP pour lutter contre la fraude fiscale internationale.

Administrativement, c'est le service du contrôle fiscal qui est en charge de ces affaires. Cette situation de service est assez récente : il y a encore quelques mois, c'était une simple sous-direction. A ma demande, le ministre a accepté de renforcer ses moyens et d'en faire un service à part entière.

Une telle organisation existe depuis de longues années : elle existait au sein de la direction générale des impôts ; elle a été conservée telle quelle, dans son organisation, ses prérogatives et ses modes de fonctionnement, lorsque la DGI et le Trésor public ont fusionné.

La fusion n'a donc pas eu d'incidence directe sur le fonctionnement du contrôle fiscal. Elle a eu des incidences indirectes, dont nous espérons des résultats, notamment une meilleure synergie entre le contrôle et le recouvrement, une même administration, en l'occurrence celle qui est dirigée par Jean-Marc Fenet, étant désormais en charge des deux missions. Mais, s'agissant de l'exercice proprement dit du contrôle fiscal, la continuité s'est imposée.

Il existe donc un service du contrôle fiscal au sein du pôle fiscal de la DGFIP, à Bercy. Ce dernier a des « bras » nationaux, régionaux, ou plutôt interrégionaux, et départementaux.

A l'échelon national, trois directions spécialisées ont été progressivement créées au cours des années : la première s'occupe des grandes entreprises, la deuxième des particuliers et la dernière du renseignement.

Notre organisation repose également sur dix directions du contrôle fiscal, les DIRCOFI, compétentes à l'échelon interrégional.

Enfin, nous disposons de directions départementales des finances publiques, autrefois dénommées directions des services fiscaux. Là encore, la fonction de contrôle fiscal est bien identifiée au sein de ces structures.

Comment se fait la répartition entre ces trois niveaux de compétence ? La politique générale est fixée par le service et présentée au ministre. Plusieurs de vos questions portant sur cette articulation, j'y reviendrai précisément plus tard. Les trois directions nationales sont composées de spécialistes extrêmement pointus, recrutés en fonction de profils très précis, qui sont compétents pour évoquer les dossiers soit particulièrement complexes, soit porteurs d'enjeux très importants, voire les deux.

Les directions interrégionales s'intéressent au « milieu du panier », c'est-à-dire les dossiers de montants financiers intermédiaires. Les directions départementales ont pour vocation d'assurer la couverture du territoire. Elles peuvent traiter de petits dossiers, mais elles ont surtout pour mission de s'assurer que l'égalité républicaine est respectée sur le territoire et que tout contribuable accomplit ses obligations en matière fiscale. Elles réalisent donc un certain nombre de contrôles.

Telle est l'organisation administrative de la lutte contre la fraude fiscale.

La politique du contrôle fiscal a été formalisée voilà une dizaine d'années. Je suis personnellement chargé d'en présenter chaque année les grandes orientations nationales, pour validation, au ministre du budget. Nos moyens n'étant pas illimités et les contrôles prenant du temps, nous devons en effet définir des priorités.

Nous poursuivons trois objectifs, lesquels sont ensuite déclinés de manière très précise. L'exercice du contrôle fiscal se fait à partir d'éléments objectifs, extrêmement professionnels, avec un *reporting* très précis de la part de ceux qui le mettent en œuvre. Le déclenchement de contrôles fiscaux se fait, non pas de manière aléatoire, mais à partir d'axes de programmation soigneusement prédéfinis.

Les trois objectifs, qui mobilisent chacun, en gros, un tiers de nos moyens, et ne sont donc pas hiérarchisés, sont les suivants.

Tout d'abord, nous devons assurer la couverture républicaine du territoire, c'est-à-dire que nous devons être en mesure d'engager des contrôles fiscaux en tout point du territoire, quels que soient les types d'activités et de contribuables. Aucune profession n'est, en tant que telle, suivie ou stigmatisée, et nous devons intervenir dans tous les domaines, de sorte qu'aucun contribuable, personne physique ou personne morale, ne puisse penser qu'il est à l'abri d'un contrôle éventuel. Évidemment, comme le pays compte des dizaines de millions de foyers fiscaux et des millions d'entreprises, ce contrôle de proximité n'intervient pas à répétition chez le même contribuable.

Ensuite, le deuxième objectif, qui s'impose bien sûr aux trois échelons territoriaux, mais qui est surtout mis en œuvre aux niveaux interrégional et national, est d'engager des opérations de contrôle sur des types de fraudes identifiés – en jargon administratif, nous parlons de secteurs « fraudogènes » –, car nous savons, même si nous nous gardons de toute stigmatisation, que certaines activités permettent plus facilement, par leur nature même, d'éluder l'impôt. Ce champ du contrôle vise aussi des fraudes dites complexes, par exemple la fraude à la TVA, qui emprunte des montages sophistiqués.

Cette deuxième rubrique englobe l'objet spécifique de votre commission d'enquête, monsieur le président, c'est-à-dire la fraude internationale, assimilée pour nous à une fraude complexe.

Enfin, le troisième objectif, est de suivre spécifiquement les contribuables, personnes physiques comme morales, à enjeux financiers importants. En effet, la pratique du contrôle fiscal doit aussi se traduire par des résultats tangibles en termes financiers. En 2010, nous avons ainsi pu récupérer 16 milliards d'euros de droits et pénalités.

Cette programmation annuelle a été formalisée, dans ses grands principes, voilà une dizaine d'années. Depuis que je suis directeur général, elle est discutée de manière extrêmement précise au sein de la direction ; nous disposons pour cela d'une batterie d'indicateurs. J'ai décidé de présenter systématiquement cette programmation au ministre – avant, c'était plus ou moins le cas –, car je considère qu'elle fait partie des orientations générales de la politique fiscale. Le Gouvernement peut ainsi décider d'ajouter une priorité nouvelle à ce que nous envisageons ! Elle est ensuite présentée, de manière détaillée, à tous les responsables interrégionaux et départementaux.

En outre, depuis quelques années, nous nous sommes collectivement efforcés à la fois de conserver et de renforcer le contrôle fiscal.

Le conserver suppose d'abord de garantir, tant qualitativement que quantitativement, une sorte de filière dédiée. Ainsi, alors même que la DGFIP faisait d'importants efforts de productivité, en vertu de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les agents chargés des contrôles fiscaux approfondis n'ont pas été touchés par ces économies. Nous avons également veillé à ce que la qualité des formations ainsi que le niveau de recrutement soient préservés. Par exemple, un chef de brigade, responsable du contrôle fiscal local, doit être un inspecteur principal, c'est-à-dire un agent qui a subi une sélection extrêmement rigoureuse. Ces fonctionnaires font partie de nos meilleurs éléments et évoluent dans le cadre d'une filière bien précise.

Par ailleurs, nous avons demandé et obtenu des ministres successifs, tout particulièrement de M. Woerth, le renforcement de nos moyens juridiques. Pour lutter contre des fraudes complexes, très organisées, « volontaristes », il nous a fallu améliorer nos moyens juridiques d'investigation. Personnellement, j'ai le sentiment que la plupart des textes concernant les contrôles fiscaux de ces quinze ou vingt dernières années – je ne parle pas des cinq dernières années – ont eu surtout pour vocation de garantir les droits des contribuables, ce qui est très bien armé par les textes.

Il y a donc eu beaucoup de textes, et c'était bien parce que cela plaçait l'administration et le contribuable dans une situation d'égalité. Mais face à des personnes, éventuellement bien conseillées, qui sont décidées à frauder le fisc, nous avons besoin de moyens d'investigation supplémentaires. Nous commençons à les avoir – je pense notamment à la police fiscale. A mon sens, les voies de progrès pour l'avenir sont dans le

renforcement de ces moyens, nous permettant de disposer des informations. En effet, la fraude fiscale, qu'elle se déroule uniquement en France ou qu'elle passe par l'étranger, ne prospère que grâce au secret, et le meilleur moyen de lutter contre la fraude est d'avoir de la transparence et de l'information. Il est donc indispensable pour nous de disposer des moyens d'information nous permettant de poser des questions et, le cas échéant, d'aller plus loin.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vais reprendre un certain nombre de questions, elles-mêmes subdivisées en sous-questions, que j'ai préalablement transmises à nos interlocuteurs.

Premièrement, quelle définition donneriez-vous de l'évasion fiscale internationale ? Il y a en effet matière à débat sur ce point et les acceptions peuvent varier. Les faits d'évasion fiscale internationale sont-ils répertoriés comme tels par votre direction et pour quelles utilisations ? Quelles évaluations en proposeriez-vous ?

Deuxièmement, monsieur le directeur, vous avez dit, dans votre propos introductif, que certaines activités permettaient d'éluider l'impôt. Pourriez-vous détailler lesquelles ?

Troisièmement, disposez-vous d'une « anatomie » de la fraude et de l'évasion fiscales internationales ? Quels en sont, à vos yeux, les principaux vecteurs ? Avez-vous nourri le fichier tenu par l'OCDE sur ce point ? L'utilisez-vous fréquemment dans votre travail d'investigation ?

Quatrièmement, il serait intéressant que vous donniez quelques éléments statistiques qui seraient utiles à l'information et à la réflexion de la commission d'enquête. A votre connaissance, combien y a-t-il d'exilés fiscaux français aujourd'hui ? Quels sont les flux et les stocks du capital ayant fui la France pour des raisons fiscales ? Sur quelles bases ?

Je voudrais également vous soumettre une série de questions sur la « liste des 3 000 », selon l'expression généralement utilisée.

Tout d'abord, pourriez-vous décrire le processus d'acquisition de cette liste ? Ensuite, la DGFIP a-t-elle été destinataire de tels fichiers dans le passé ? Plus généralement, la DGFIP tient-elle compte de signalements extérieurs ? Quelles actions l'administration fiscale a-t-elle entreprises à la suite de la réception de cette liste ? Quel bilan peut-on en tirer ? Quels sont les montants en jeu ? Le manque à gagner fiscal a-t-il été systématiquement évalué ? Quelles sommes ont été récupérées ou devraient l'être ? Un magistrat ayant indiqué dernièrement que cette liste comporterait non pas 3 000 mais 8 000 références, quelle est votre position sur le sujet ?

Ensuite, le taux de 8 %, selon l'estimation du Conseil des prélèvements obligatoires, concernant l'imposition des grandes entreprises, pour l'essentiel celles qui sont regroupées au sein de ce qu'on appelle le « CAC 40 », vous semble-t-il refléter la réalité ? Comment l'expliquez-vous ?

Disposiez-vous de cette information avant sa divulgation, qui remonte à 2009 ? Les ministres du budget en ont-ils été saisis à l'époque ?

Par ailleurs, avez-vous organisé un suivi particulier des niches fiscales, lesquelles sont aussi des outils de l'évasion fiscale, ou du moins d'optimisation fiscale ? Dans quelles conditions les applications des dispositions relatives au bouclier fiscal, par exemple, ont-elles été systématiquement contrôlées ?

En outre, je souhaiterais que vous puissiez communiquer sur la cellule dite de « dégrisement ». Quels dispositifs fiscaux et comptables vous paraissent les plus en cause dans les pratiques fiscales internationales reprochables ?

Enfin, pourriez-vous indiquer le montant moyen des droits rappelés et des sanctions prononcées dans le cadre des contrôles fiscaux réalisés par la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) au cours des dix dernières années, notamment ? Comment expliquer qu'alors que le délit général de fraude fiscale est sanctionné, au maximum, d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 37 500 euros, la durée médiane des peines d'emprisonnement prononcées soit de 6 mois environ et le montant de l'amende médiane de 5 000 euros seulement ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. – Je souhaiterais poser trois questions très précises.

Premièrement, comment se fait-il, alors que nous sommes le 27 mars 2012, que nous n'ayons toujours pas eu communication de l'annexe budgétaire créée par l'article 136 de la loi de finances pour 2011, annexe qui est censée faire le point sur le contrôle des filiales à l'étranger ? Au travers de ces renseignements sur le nombre de renseignements demandés et obtenus, nous serions en mesure d'avoir une meilleure appréciation de la question des prix de transfert. Faut-il voir un lien entre cette absence d'information du Parlement et le fait que la France n'ait pas encore publié la liste des territoires non coopératifs, bien qu'on nous annonce sans cesse que cette publication est imminente ? Le Parlement avait pourtant évoqué ce sujet à l'occasion de la discussion de la convention fiscale avec le Panama.

Deuxièmement, êtes-vous en mesure de nous dire quel est le produit des sanctions fiscales résultant du contrôle automatique, à l'échange de renseignements automatique ? On ne le sait pas ! Or cela nous permettrait d'apprécier l'efficacité des mesures qui sont prises. Vous nous avez dit que beaucoup d'outils avaient été mis en place. Je rappelle qu'ici, en 2009, nous avons voté, majorité et opposition confondues, les dispositions que nous proposait le Gouvernement à cet égard dans un projet de loi de finances rectificative.

Troisièmement, je souhaite vous interroger au sujet de la déclaration commune qu'ont faite la France et d'autres pays concernant la réglementation américaine FATCA. Comment la condition de réciprocité est-elle envisagée en la matière ? Sous quelle forme les États-Unis ont-ils répondu ? Le sujet est d'importance pour concrétiser au niveau international les décisions prises au G20 de 2009 pour lutter contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jean-Marc Fenet.

M. Jean-Marc Fenet, directeur général adjoint des finances publiques. – Je commencerai en faisant masse des premières questions posées, qui tournaient autour de la définition de l'évasion fiscale internationale et de l'anatomie des différentes sortes de fraudes qui sont dans notre viseur.

Il n'y a pas de définition homologuée de ce qu'est l'évasion fiscale, que ce soit d'ailleurs au niveau national ou au niveau international. On peut la qualifier par opposition au civisme, cela va de soi, mais également en la distinguant de l'optimisation fiscale, qui est, si j'ose dire, le « bon côté du fleuve », l'évasion étant le mauvais côté. L'optimisation révèle en quelque sorte l'habileté du contribuable à gérer au mieux sa situation, mais toujours en conformité avec la législation en vigueur. De l'autre côté du fleuve, l'évasion fiscale suppose, elle, un certain degré d'occultation, de distorsion par rapport à la réalité, de sous-évaluation, bref, de malhonnêteté, pour prendre une formulation morale.

Bien évidemment, une fois posée cette définition, qui vaut au niveau tant international qu'au niveau national, il faut déterminer comment elle s'incarne dans les faits.

Pour ce qui est de la fraude internationale, il faut sans doute considérer différents segments : il y a « des » fraudes internationales, comme il y a du reste aussi, sans doute, « des » fraudes nationales.

S'agissant des entreprises, on peut distinguer plusieurs types de comportements frauduleux différents.

En premier lieu, sont concernés les impôts directs des grands groupes transnationaux : c'est toute la problématique des prix de transfert, qui permet en quelque sorte de déplacer du résultat fiscal en fonction des taux d'imposition touchant les différentes entités nationales, notamment par surévaluation ou sous-évaluation de facturations internes. J'ai la faiblesse de penser que nous avons une action extrêmement rigoureuse sur ce phénomène bien connu et répertorié.

Ces grands groupes sont également à l'origine d'un autre type de fraudes : il s'agit de montages, pouvant impliquer des paradis fiscaux, destinés à réduire le résultat imposable en France par le jeu de contrats juridiques ne correspondant pas toujours à la réalité des opérations économiques. Ainsi, la répartition des résultats ou des masses financière ne coïncide pas celle des activités opérationnelles.

Dans ces deux cas, nous disposons de l'arsenal juridique du code général des impôts, dont la mise en œuvre est plus ou moins complexe. Nous avons surtout des équipes très compétentes, réunies dans la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et les directions interrégionales, dans une moindre mesure. Ces équipes sont spécialisées par secteur d'activité : brigades « banques », brigades « grande distribution », etc. Elles peuvent en outre bénéficier, en tant que de besoin, du soutien d'équipes de spécialistes de la fiscalité internationale. Il s'agit d'une action qui est donc assez vigoureuse, notamment au niveau des prix de transfert. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, aucun pays au monde ne peut avoir la prétention de combattre la fraude dans sa totalité, mais je crois que, à cet égard, la comparaison internationale est plutôt avantageuse pour la France.

Voilà pour le premier « paquet » concernant les entreprises.

Le deuxième paquet relatif à la fraude internationale concernant les entreprises porte sur la question de la domiciliation. Le recours à la fausse domiciliation est un phénomène bien connu pour les particuliers, mais il est aussi le fait de personnes morales. Des entreprises entretiennent l'apparence d'un établissement à l'étranger alors que, en réalité, elles réalisent la totalité de leurs opérations en France et devraient donc être assujetties en totalité à la fiscalité française. Notre action consiste alors en une « redomiciliation », de sorte que la loi fiscale française s'applique à leur rencontre.

Le troisième paquet concernant les entreprises recouvre toute la fraude à la TVA, notamment au niveau européen, au travers du système dit du « carrousel ». Ce phénomène, qui tend à se développer, nous inquiète beaucoup parce que les enjeux financiers sont très importants. On est là à la frontière entre l'évasion fiscale et l'économie mafieuse : il ne s'agit plus vraiment de fraude en « col blanc ».

Il s'agit en outre d'une fraude extrêmement complexe. Jusqu'à ces dernières années, nous souffrions d'une certaine inégalité dans le combat que nous menions contre cette fraude. D'un côté, les fraudeurs étaient extrêmement mobiles entre les pays européens. De l'autre, les administrations nationales péchaient dans la communication d'informations. Les États n'étaient pas armés juridiquement pour contrer des sociétés taxis agissant entre plusieurs pays à la vitesse des clics. Cependant, il me semble qu'une partie de cet écart a été comblée depuis quelques années.

La fraude aux quotas carbone a également beaucoup défrayé la chronique, en France comme dans la plupart de ses grands voisins européens. A cet égard, je rappelle que notre pays a été le premier à mettre fin à cette fraude en changeant le régime fiscal de ces quotas, dès le milieu de l'année 2009, alors que l'Allemagne ne l'a fait qu'un an plus tard.

Nous avons tiré de cet épisode un certain nombre d'enseignements sur ces secteurs immatériels, qui sont plus compliqués à appréhender. Il ne vous a sans doute pas échappé que, à l'occasion du collectif budgétaire du mois de février 2012, ont été votées des dispositions de nature à empêcher le

développement de fraudes carrousel à partir des quotas de gaz et d'électricité en Europe ou des minutes téléphoniques prépayées. Ces secteurs nous apparaissent en effet particulièrement « fraudogènes ». Il s'agit d'une action totalement préventive. En l'espèce, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), qui est un peu notre « tête chercheuse », notre service de renseignement, a joué tout son rôle de veille sur le développement de ces nouveaux secteurs.

S'agissant des particuliers, le phénomène est un peu mieux connu. Pour l'essentiel, on recense deux grandes sources de fraudes. La première est la fausse domiciliation, la seconde, le placement d'avoirs et d'actifs non déclarés à l'étranger, sujet sur lequel la DGFIP est très active depuis les années 2007-2008-2009. Nous avons véritablement commencé à nous emparer de ce sujet avec la transmission, par des administrations fiscales « sœurs », d'un premier fichier qui concernait le Liechtenstein. Puis est intervenue l'affaire du fichier HSBC. Entre-temps, l'OCDE a fait pression, il y a eu les paquets de mesures nationales que nous avons pu prendre dans ce domaine. Là, c'est notre direction spécialisée sur les grands comptes particuliers, la DNVSF, qui est en première ligne.

Je tiens à rappeler l'importance de l'information obtenue soit du contribuable, qui peut être désireux de régulariser sa situation, soit de l'assistance internationale, découlant des instruments juridiques internationaux. Ce n'est pas toujours simple ; il faut parfois aller chercher cette information « avec les dents ». Nous pouvons aussi constituer nos propres sources d'informations en créant des fichiers, tels que le fichier Evafisc, grâce à notre droit de communication que nous exerçons auprès des banques ou des opérateurs de cartes bancaires.

Enfin, madame Bricq, je n'avais pas l'impression que nous étions particulièrement en retard pour communiquer l'annexe budgétaire prévue à l'article 136 de la loi de finances pour 2011.

Mme Nicole Bricq. – Nous aurions dû l'avoir pour la discussion de la loi de finances pour 2012 !

M. Jean-Marc Fenet. – Je ne pense pas que nous soyons en retard par rapport à la pratique des années précédentes. Il y a toujours un petit décalage entre les dates prévues dans la loi pour la transmission d'un document et la possibilité de sa transmission effective. En l'espèce, nous venons juste d'achever les travaux nécessaires à la constitution de cette annexe. Sa communication au Parlement est donc imminente. Sachez toutefois que même nos ministres ne l'ont pas encore reçue.

Mme Nicole Bricq. – Alors...

M. Jean-Marc Fenet. – Par ailleurs, je tiens à vous dire que nous allons bien évidemment publier, pour la troisième année, la liste des pays non coopératifs, aujourd'hui au nombre de 18, si je ne m'abuse. Elle est censée prendre effet, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier de chaque année. Je n'ai

pas le calendrier en tête, mais il me semble que, l'année dernière, nous l'avions publiée au cours du premier trimestre.

Mme Nicole Bricq. – Il vous reste donc trois jours !

M. Jean-Marc Fenet. – J'en viens au dispositif FATCA. Je rappelle qu'il s'agit de la législation adoptée par les États-Unis pour imposer aux institutions financières étrangères de leur communiquer systématiquement la situation financière des citoyens américains résidant à l'étranger. C'est un peu l'anti-Rubik.

La France, à l'instar d'autres pays européens, a accepté d'adapter sa législation pour répondre à cette nouvelle situation. Néanmoins, il est nécessaire de « mettre en musique » ce dispositif, qui n'est pas immédiatement opérationnel : il ne suffit pas d'appuyer sur un bouton. Il faut notamment adapter les applications informatiques, car nous ne pouvons pas sortir, tel quel, l'état des comptes des résidents américains sur le sol français. Mais nous nous sommes engagés à le faire et nous le ferons.

Mme Nicole Bricq. – Les États-Unis sont-ils d'accord pour appliquer le principe de réciprocité en la matière ?

M. Jean-Marc Fenet. – Oui, ils le sont.

M. Philippe Parini. – Je tiens à dire que nous avons été et demeurons très actifs au sein des instances de l'OCDE sur ces questions de lutte contre la fraude, contre les paradis fiscaux et le secret bancaire, qui est à la source de l'évasion fiscale, au moins individuelle. Nous avons trouvé des alliés pour faire des propositions. Tout cela a conduit l'OCDE à changer de braquet dans sa démarche. C'est, somme toute quelque chose d'assez récent. Nous sommes donc très actifs, très présents, et nous veillons à faire des propositions, en commençant par nous les appliquer à nous-mêmes, notamment au travers de conventions permettant la transmission d'informations.

Nous sommes donc partie prenante à l'action tout à fait remarquable que mène l'OCDE dans ce domaine.

M. Jean-Marc Fenet. – A titre d'illustration, je souhaite rappeler que fonctionne, au sein de l'OCDE, un groupe de travail sur les pratiques fiscales agressives, au sein duquel nous sommes très actifs.

Il existe également un Forum mondial des administrations fiscales, dont la DGFIP est vice-présidente, la présidence étant assurée par l'IRS américaine.

De plus, nous codirigeons, avec nos collègues américains, un réseau informel, comptant une quarantaine de pays, sur les placements offshore non déclarés.

M. Jean-Louis Gautier, conservateur des hypothèques, ancien responsable du contrôle fiscal à la DGFIP. – Je prends la suite sur les questions tournant autour de la « liste des 3 000 ».

Tout d'abord, je tiens à rappeler que cette liste n'a pas été achetée, comme on a pu parfois l'entendre dire. Au début de l'été 2009, elle nous a été transmise officiellement par le procureur de Nice, dans le cadre d'un droit de communication classique.

A partir de là, nous avons entrepris plusieurs démarches. La première tendait à la sécurisation de la détention de ces informations nominatives, notamment au regard de la réglementation relative aux fichiers de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La première action fut donc de créer le fichier EVAFISC et d'obtenir le label CNIL pour y incorporer lesdites informations, que nous avons ensuite exploitées dans le cadre d'un travail en commun avec la justice.

Avant que le procureur nous communique ces listes dans le cadre du droit de communication, nous en avons également été destinataires, du fait de l'informateur, mais nous ne les avons en aucune façon exploitées. Seules les listes du procureur l'ont été.

Par le passé, nous avons déjà reçu, voilà trois ou quatre ans, la fameuse liste du Liechtenstein, dont vous avez peut-être entendu parler. Il s'agissait d'une liste de contribuables disposant de comptes dans des banques de paradis fiscaux. Elle nous avait été transmise, dans le cadre de l'assistance internationale, par l'Allemagne.

Pour autant que je me souvienne, au cours des vingt années précédentes, nous n'avons pas obtenu de telles listes d'informations.

Quand je parle d'exploitation de la liste, je veux dire qu'après avoir validé l'identité, le domicile et la situation des contribuables concernés, notre objectif est de déclencher des contrôles fiscaux approfondis. Nous avons entrepris de procéder ainsi pour l'ensemble des personnes figurant sur cette liste. Nous n'en avons pas encore terminé, car nous engageons des ESFP, lesquelles constituent l'arme lourde en matière de contrôle des particuliers et obéissent à de nombreuses règles procédurales. Il s'agit donc d'un processus très long.

Je vous confirme que nous exploitons les renseignements obtenus légalement, mais aussi à l'occasion de dénonciations, à condition que l'identité du dénonciateur soit connue. Nous n'acceptons en aucune manière les dénonciations anonymes.

M. Philippe Parini. – Et non vérifiées !

M. Jean-Louis Gautier. – Bien entendu, nous travaillons l'information, nous la vérifions, jusqu'à la faire nôtre. Le cas échéant, nous déclenchons des contrôles fiscaux sur ces bases.

Pour revenir à l'affaire HSBC, sachez que c'est la DNVSF, spécialisée sur les grands enjeux particuliers, qui a été chargée des contrôles. Elle a commencé par les 1 000 dossiers les plus importants. A ce jour, 500 ont été traités – les autres sont en voie de l'être –, portant sur plus de 700 millions

d'euros de capitaux. Les impôts et pénalités déjà mis en recouvrement sont de l'ordre de 130 millions d'euros.

Nous avons pu constater que toutes les informations figurant sur cette liste, qui dataient des années 2006-2007, étaient exactes. A l'occasion de la plupart des contrôles engagés, les contribuables ont d'ailleurs, d'une façon ou d'une autre, entériné l'existence de ces comptes. Dans les quelques cas où ils ont été réticents, les dossiers ont fait l'objet de la nouvelle procédure d'enquête judiciaire fiscale, que nous mettons en œuvre depuis environ deux ans, au motif que nous avons une présomption que des contribuables détenaient des comptes non déclarés à l'étranger. Sur la base de cette présomption, après avis de la commission des infractions fiscales, nous avons pu porter plainte au pénal et les dossiers font désormais l'objet d'enquêtes judiciaires menées par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, créée à cette fin. Il y a environ soixante-dix dossiers qui suivent leur vie pénale, avant de revenir dans la sphère fiscale.

Vous nous avez également interrogés sur les chiffres de 8 000 et de 3 000 qui ont été cités à cette occasion. La liste contenait 8 000 occurrences bancaires, mais bien 3 000 contribuables identifiés. Une occurrence, c'est un compte.

M. Philippe Parini. – Un contribuable peut avoir plusieurs comptes.

M. Jean-Louis Gautier. – Le contribuable peut avoir un conjoint et un ménage constituant un foyer fiscal peut donc avoir plusieurs comptes. Le passage de 8 000 à 3 000 s'explique ainsi. Les contrôles portent évidemment sur les foyers fiscaux, sur la base de chacune de leurs occurrences.

M. Philippe Parini. – Je me permettrai d'apporter quelques éléments complémentaires sur ce point.

Il est tout à fait naturel que la représentation nationale souhaite avoir des explications précises sur les facteurs de déclenchement d'un contrôle fiscal.

La pratique conduite depuis plusieurs années a été clairement fixée par les ministres successifs. Elle est désormais écrite noir sur blanc dans une circulaire dite « Baroin », laquelle a rappelé deux grands principes.

En premier lieu, les informations que nous utilisons sont gratuites. Nous ne disposons donc pas de système de financement d'informateurs ou d'« aviseurs ». Par ailleurs, les sources d'informations ne peuvent pas être anonymes. Sinon, elles sont immédiatement abandonnées, selon des consignes déontologiques très strictes données à nos collaborateurs. Lorsqu'elles sont nominatives, nous vérifions évidemment les éléments d'identification de l'informateur.

En second lieu, le ministre s'est engagé par écrit à ne décider, arrêter ou suspendre aucun contrôle fiscal engagé en vertu des programmes dont je vous ai parlé tout à l'heure.

Je souhaite aussi revenir sur un point ayant fait l'objet de nombreux articles de presse, à savoir l'utilisation juridique de la liste des 3 000. A cet égard, je me dois d'insister sur le haut degré de professionnalisme dont doivent faire preuve les collaborateurs de la DGFIP sur ce type d'affaires.

Un fichier volé, fût-il transmis par un juge de la République, un procureur, nous demandant d'agir en vertu de l'article L. 101 du livre des procédures fiscales, ce qui est le cas en l'espèce, ne peut pas, à lui seul, servir à calculer un redressement fiscal. Nous l'avons fait dans un cas et la procédure a été annulée. Cette information ayant été dérobée, elle ne peut pas être vérifiée, sauf à ce que les contribuables la valident eux-mêmes. Or leur coopération n'est pas toujours évidente à obtenir. Je tiens donc à remercier la représentation parlementaire de nous avoir confié la police fiscale, car ils deviennent plus compréhensifs lorsqu'ils passent devant la police fiscale, sous le contrôle du juge.

Le fichier nous sert simplement à établir la présomption de fraude fiscale. Nous disons au contribuable : « Vous êtes présumé fraudeur. Alors, ou bien vous êtes coopératif et vous confirmez, ou bien vous ne l'êtes pas et on va continuer la discussion. » Mais nous ne pouvons pas, sur cette seule base, calculer des droits, parce que la source elle-même n'a pas une valeur juridique suffisante.

Dans un cas récent, dont la presse s'est plus fait l'écho que des 2 999 autres contrôles, qui portent tout de même sur des contribuables fortement présumés fraudeurs, nous nous sommes fait surprendre parce que nous avons procédé à une perquisition sur la seule foi du fichier, sans avoir mentionné la présomption ni d'autres éléments. La procédure a donc été annulée pour vice de forme.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je souhaiterais obtenir quelques compléments. Vous avez évoqué des montages possibles dans les grands groupes transnationaux. Pourriez-vous illustrer cela d'un exemple probant ?

Par ailleurs, permettez-moi de revenir sur l'information selon laquelle le taux d'imposition des entreprises du CAC 40 serait en moyenne de 8 % : quel est votre point de vue sur cette affirmation ? Comment l'expliquez-vous ?

M. Jean-Louis Gautier. – Pour illustrer un type de montage, je peux citer une transformation juridique de l'organisation de l'activité, par exemple, d'une filiale française d'un groupe multinational. Cette filiale est ce que l'on appelle un entrepreneur de plein exercice, c'est-à-dire qu'elle dispose de tous les attributs de son activité, tels que les éléments d'actif incorporels, les usines, les employés, le fichier de vente, et elle est donc censée être soumise en France à l'impôt sur la réalité du bénéfice de plein exercice. Les dirigeants de ce groupe peuvent être tentés de procéder à ce que nous appelons du

business restructuring, c'est-à-dire une transformation juridique des relations entre les différentes entités du groupe. La filiale française va alors disséminer, au moyen de contrats complexes, les attributs de son activité : les incorporels dans un pays à fiscalité intéressante pour les incorporels, les achats dans un autre avec le même souci, etc. Par exemple, plutôt que d'être producteur vendeur, elle sera déclarée comme simple façonnier ou producteur classique. En clair, on assiste à des transformations juridiques entre personnes liées au sein d'un groupe de sorte que, alors même que la réalité semble ne pas avoir changé, le résultat attribué à l'entreprise française se trouve très fortement réduit. Au lieu d'avoir une marge classique dans le secteur, par exemple, de 25 %, la filiale, devenue producteur simple, déclarera comme résultat le prix de revient plus 2 % ou prix de vente moins 2 %. Une partie substantielle du bénéfice est donc transférée vers des entités se trouvant dans des pays à fiscalité privilégiée.

Nous rencontrons régulièrement et combattons ce type de pratiques en contestant soit les contrats, soit la réalité, ou les prix de transfert. Il faut malheureusement reconnaître que nos démarches sont plus ou moins couronnées de succès.

Voilà le genre de montages auxquels procèdent les groupes multinationaux et dont la conséquence est incontestablement un transfert des bénéfices dans des pays à fiscalité privilégiée.

M. Philippe Parini. – Force est de constater que, dans le cas de ces grands groupes, la frontière est ténue entre optimisation et évasion.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cette pratique s'appelle le *supply chain* : les entreprises multinationales, telles que Colgate, se mettent en situation de pouvoir produire au moyen d'un contrat de façonnage couplé à un contrat de redevance au bénéfice de l'entreprise effectivement productrice.

Ne pourrait-on, d'un point de vue juridique, rendre obligatoire la validation du contrat de redevance par les services fiscaux français ?

J'ai cru comprendre que certains pays étrangers avaient mis en place un système d'analyse systématique des contrats de redevance, leur permettant de limiter l'évasion fiscale, à défaut de pouvoir la supprimer totalement.

Voyez-vous, de votre côté, des changements juridiques de nature à permettre de qualifier certains contrats de redevance d'abusifs lorsqu'ils sont de nature à opérer de manière exagérée le prélèvement de la richesse produite par un territoire au profit de la *holding* ? Que penseriez-vous d'imposer l'information, voire l'accord préalable des salariés pour procéder à ce type de montage ? En effet, il apparaît qu'une telle pratique constitue un outil très commode de pré-délocalisation puisqu'il est possible, selon le contrat de redevance, de mettre artificiellement en déficit des sites que l'on veut fermer à terme.

M. Jean-Louis Gautier. – Notre approche, à la DGFIP, consiste à tirer les conséquences fiscales de la réalité des faits et des organisations qui sont en face de nous. Les entreprises font leurs choix stratégiques et s'organisent comme elles l'entendent ; encore faut-il que la réalité quotidienne corresponde bien à ces options. Nous disposons de tous les outils juridiques pour « redresser » ce qui est abusif, mais il est très difficile de faire la part des choses entre l'optimisation et la volonté de frauder.

Mme Nicole Bricq. – Ce sont des criminels sans criminalité !

M. Jean-Louis Gautier. – Faut-il passer à un système d'autorisation préalable ? Il s'agit d'un choix éminemment politique. Pour notre part, nous n'avons jamais soutenu cette approche.

M. Philippe Dominati, président. – Cela existe-t-il dans d'autres pays européens ?

M. Jean-Louis Gautier. – A ma connaissance, il existe dans certains pays, notamment anglo-saxons, l'obligation de déclarer préalablement à l'administration fiscale les montages d'optimisation effectués par les entreprises ou les particuliers. Mais le contribuable reste libre de faire ce qu'il a envie de faire. Il s'agit juste d'une information.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, c'est cela. J'ai eu connaissance d'un cas où, pour un même groupe transnational, s'agissant d'un contrat que j'appelle « de façonnage », l'imposition qu'ont obtenue les Allemands est bien supérieure à l'imposition réelle en France. La procédure de déclaration préalable, ajoutée au système de cogestion allemand, lequel doit jouer un peu dans les rapports de force déterminant la répartition des richesses produites, conduit à un impôt plus important en Allemagne qu'en France pour des activités comparables.

Les organisations syndicales françaises considèrent donc que nous pourrions instaurer un système de déclaration préalable avant de passer, peut-être, un jour, au régime de l'autorisation.

Vous nous dites, à nous législateur, qu'il existe une zone grise entre optimisation et évasion. Mais cette zone dépend bien évidemment du curseur législatif. Or il est d'intérêt national d'éviter que trop de richesses produites chez nous soient peu fiscalisées chez nous. Ne pensez-vous pas qu'un léger durcissement législatif serait de nature à améliorer le rendement fiscal, sans remettre en cause les activités économiques ?

M. Philippe Parini. – Madame la sénatrice, l'exemple que vous avez cité prouve que vous connaissez parfaitement le dossier.

Ce que j'appelle la délocalisation de bénéficiaires – une formulation peu conforme à l'orthodoxie du droit fiscal, mais qui me paraît bien refléter la réalité – est intrinsèquement un sujet très compliqué. Il n'y a pas de solution miracle, d'autant qu'il s'agit d'un « jeu à somme nulle » : ce qui se retrouve dans un pays manque à un autre !

On ne parle pas ici du Panama, mais de pays voisins.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La Suisse !

M. Philippe Parini. – On peut citer d'autres exemples.

Nous ne sommes pas à l'origine de la législation, mais nous sommes chargés de l'appliquer. Nous exécutons *ex post*, en contrôlant. Ce faisant, nous avons à démêler un écheveau.

Je ne sais pas s'il faut une autorisation préalable. Néanmoins, je suis convaincu que tout ce qui favorise la transparence fait non seulement gagner du temps, mais entraîne aussi une forme d'autolimitation ou d'autorégulation chez les contribuables. La transmission en amont d'une documentation extrêmement précise sur les motivations et justifications de l'auteur du montage – consistant en une certaine définition juridique de la répartition des activités avec des conséquences fiscales – faciliterait incontestablement le travail des services fiscaux – en l'occurrence, les directions nationales – et aiderait donc à limiter l'évasion, à défaut de l'éradiquer totalement.

M. Jean-Marc Fenet. – Un premier pas a été fait dans ce sens à l'occasion d'un des collectifs budgétaires votés l'an dernier, lequel a imposé une obligation de documentation sur les prix de transfert pour les grandes entreprises réalisant plus de 400 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cette mesure, qui existait dans d'autres pays, n'est pas la panacée, mais elle n'en constitue pas moins une première étape que nous appelions de nos vœux depuis longtemps.

M. François Pillet. – Qu'est-ce qui justifie, selon vous, dans un État de droit, le monopole attribué à l'administration fiscale pour apprécier l'opportunité des poursuites pénales ?

M. Jean-Louis Gautier. – D'une part, c'est la loi qui le dit !

La raison d'une telle organisation est ancienne : le délit fiscal étant d'une nature particulière et le calcul de l'impôt résultant de la mise en œuvre de règles complexes, il a été considéré, de façon pertinente, me semble-t-il, que, avant de porter plainte au pénal pour un délit de fraude fiscale, il fallait être sûr que le délit était bien constitué, sur le plan intentionnel – y a-t-il eu intention de frauder ? – et sur le plan matériel – l'impôt a-t-il été éludé ? C'est la raison pour laquelle, depuis au moins trente ans, la DGFIP, par délégation du ministre du budget, saisit la commission des infractions fiscales, qui est un filtre supplémentaire, avant que le dépôt de plainte, acte grave s'il en est, ne puisse intervenir. Telle est la spécificité du délit de fraude fiscale de droit commun. En revanche, s'agissant de l'escroquerie fiscale, sur la TVA par exemple, le procureur récupère ses prérogatives et peut s'autosaisir.

M. François Pillet. – Néanmoins, en ce qui concerne la répression de la fraude fiscale, le tribunal correctionnel ne décide pas du redressement : il vérifie l'intention frauduleuse et le fait que la fraude porte sur plus d'une certaine somme déterminée par la loi.

On pourrait donc parfaitement comprendre que le procureur de la République ait aussi la possibilité de poursuivre lorsque, à l'occasion d'une infraction, l'instruction révèle une fraude fiscale.

M. Jean-Louis Gautier. – Nous évoquions tout à l'heure la liste dite HSBC. Cette dernière faisait apparaître, en face d'un nom, des actifs dissimulés à l'étranger. Cela ne veut pas dire que de l'impôt a été éludé. D'ailleurs, certains contrôles que nous avons faits n'ont conduit à aucun redressement, quand bien même des actifs étaient détenus à l'étranger, parce que le contribuable n'arrivait pas au seuil de déclenchement de l'impôt de solidarité la fortune (ISF) ou parce que les revenus n'étaient pas susceptibles d'être imposés. Il faut bien passer du constat d'une situation que l'on peut imaginer comme enfrenant la loi à la validation du fait qu'un manquement fiscal effectif existe bien. Le calcul, à la fois sur le plan juridique et sur le plan strictement mathématique, est en général tellement compliqué, sans même parler du *business restructuring*, que le législateur a pensé qu'il fallait faire valider le redressement fiscal par l'administration avant d'entrer dans la sphère pénale.

M. François Pillet. – Je souhaiterais également vous interroger sur les efforts que le législateur national pourrait faire pour aider l'administration fiscale. Compte tenu de ce qu'est l'« aire de jeu » globalisée, si j'ose dire, une législation purement nationale a-t-elle quelque chance d'avoir des effets ? Une législation au minimum européenne n'est-elle pas indispensable ?

M. Jean-Louis Gautier. – En ce qui concerne la TVA, nous sommes en présence d'un impôt complètement harmonisé au niveau communautaire.

On peut mener des réflexions bilatérales sur l'impôt sur les sociétés, mais, effectivement, l'aire de jeu est vaste !

M. Jean-Marc Fenet. – Sur un plan fiscal européen, la TVA est bien un impôt communautaire. Voilà une dizaine d'années, des avancées ont eu lieu sur les produits de l'épargne avec la directive Épargne, laquelle a mis en place un processus d'échange automatique d'informations entre les pays de l'Union...

Mme Nicole Bricq. – Il y a deux exceptions notables !

M. Jean-Marc Fenet. – Oui, le Luxembourg et l'Autriche.

Force est de constater que la situation a peu bougé depuis. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, sans même parler d'une harmonisation des taux, la simple entente sur une définition commune de la base se fait attendre depuis une quinzaine d'années.

M. Jean-Louis Gautier. – En tout cas, s'agissant du contrôle fiscal, la législation applicable est très importante, mais nous ne pouvons pas attendre la législation idéale. Nous devons faire avec ce que nous avons, c'est-à-dire utiliser la législation nationale et tous les moyens d'action possibles pour aller chercher l'information.

M. Jean-Marc Fenet. – Nous nous efforçons de développer, sur un mode soit bilatéral, soit plus global, dans le cadre de l'OCDE, une véritable coopération des administrations fiscales entre elles. C'est beaucoup plus vrai aujourd'hui qu'il y a cinq ou six ans. Même si nous ne pouvons pas encore véritablement parler d'un Interpol fiscal, nous nous en approchons.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reprends ma question qui portait sur votre connaissance précise du nombre d'exilés fiscaux français et sur l'évaluation des flux et stocks de capitaux qui ont fui notre pays pour des raisons fiscales.

Par ailleurs, je souhaite revenir sur l'imposition des grandes sociétés. A cet égard, mes chers collègues, je vous rappelle le témoignage de M. Xavier Harel, ancien journaliste de *La Tribune*, que nous avons eu l'occasion d'auditionner. Il nous a affirmé avoir attiré l'attention de Mme Lagarde, alors ministre de l'économie, sur cette situation paradoxale qui voit les entreprises du CAC 40 payer 8 % d'impôt quand les plus petites sont soumises à un taux de 33%. Celle-ci lui aurait alors répondu – j'insiste bien sur le conditionnel et peut-être le démentirez-vous – : « Que voulez-vous, ils sont bien conseillés ! » Si elle est avérée, cette remarque pose question, s'agissant d'un ministre en charge des deniers de la République. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, je voudrais savoir si vous avez mis en place un dispositif particulier de suivi des très nombreuses niches fiscales, à l'origine d'un manque à gagner important pour l'État.

M. Jean-Marc Fenet. – Nous sommes à l'origine du chiffre, fourni chaque année au Parlement, qui recense les exilés fiscaux, sur le retour ou le départ.

Nous nous abritons toujours derrière les plus grandes précautions méthodologiques, mais, comme souvent, une fois que le chiffre est sorti, le débat public s'emballe, faisant bien souvent oublier toutes ces précautions.

Mme Nicole Bricq. – L'an dernier, nous ne l'avons pas eu.

M. Jean-Marc Fenet. – Si, nous l'avons bien transmis au Parlement.

Il est très compliqué pour nous de nous prononcer sur cette notion d'exilés fiscaux parce que nous ne pouvons que constater *ex post* un certain nombre d'éléments et, pour des raisons que je vais vous exposer, nous n'en prenons connaissance que dans l'année $n+2$. Autrement dit, le chiffre qui a été rendu public l'année dernière était celui qui concernait 2009, et le chiffre que nous rendrons public dans les prochaines semaines ou dans les prochains mois sera celui de 2010.

Pourquoi ? D'une part, le droit de circuler étant une liberté fondamentale : il n'est pas interdit de quitter le territoire français. D'autre part, quiconque souhaite le faire n'a pas à venir se déclarer préalablement aux services fiscaux.

Bien sûr, nous n'avons pas à interroger les gens sur les motifs de leur départ. Dès lors, pour caractériser une personne qui partirait pour des motifs fiscaux, nous avons choisi la définition suivante : il s'agit d'un contribuable, assujéti à l'ISF en tant que résident français en année n , qui décide de quitter le territoire en année $n+1$. Il est, si j'ose dire, présumé exilé fiscal, mais peut-être est-il expatrié, par exemple parce que son entreprise l'envoie en Arabie Saoudite. Nous n'en savons rien ! Néanmoins, nous faisons le pari que, compte tenu de son âge, par exemple, tel assujéti à l'ISF a plus le profil d'un exilé fiscal que d'un cadre expatrié.

Toutes ces précautions expliquent ces deux ans de décalage, puisqu'il faut pouvoir exploiter les déclarations d'ISF de l'année précédente, qui rendent compte de la situation de l'année d'avant. Cette profondeur de champ est malheureusement inévitable.

En fonction de notre définition, avec toutes les précautions d'usage, nous avons pu établir l'an passé que, en 2009, il y avait eu 809 sorties du territoire et 343 retours.

Nous rendrons bientôt publics les chiffres pour 2010, mais il ne vous a pas échappé que les déclarations ISF ont basculé du mois de juin à la fin du mois de septembre, ce qui rallonge nos délais d'exploitation.

J'insiste aussi sur le fait que ces chiffres seront probablement un peu biaisés cette année par la hausse du seuil d'entrée à l'ISF de 800 000 euros à 1,3 million d'euros. Je ne sais pas ce que donneront ces chiffres, mais je pense qu'un certain nombre de contribuables sortis du champ de l'ISF passeront sous notre « radar ».

M. Philippe Parini. – Je voudrais revenir sur ce point très important pour nous. Nous sommes également sensibles au débat public. Il est normal que ce seul chiffre que nous donnons suscite des questions et des débats. Mais il est nécessairement partiel, comme l'a indiqué Jean-Marc Fenet.

En effet, il n'y a pas en France de dispositif imposant à une personne de donner les raisons pour lesquelles elle souhaite quitter le territoire. On recense environ 2 millions de Français qui sont résidents à l'étranger. L'immense majorité est partie pour travailler, mais, en l'absence de régime déclaratif, il n'est pas évident de donner des estimations précises. L'administration fiscale a donc fait ce qu'elle pouvait pour répondre à une question posée par le pouvoir politique et l'opinion publique en élaborant ce présupposé à partir de l'ISF. Mais ce chiffre est très subjectif puisqu'il présuppose que l'on ne part que pour échapper à l'ISF, ce qui n'est pas avéré de manière absolue.

Cet élément, que nous donnons chaque année, suscite naturellement toujours autant de commentaires. Mais puisque l'occasion nous est donnée de nous exprimer, je tiens à préciser qu'il faut le prendre pour ce qu'il est, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une évaluation partielle, et non d'une vérité scientifique.

Mme Nicole Bricq. – S’agissant des personnes physiques, vous avez à votre disposition un élément tangible : la notion de résident fiscal.

Vous savez bien que la règle des 180 jours pose un vrai problème, car beaucoup de personnes ne la respectent pas. Or la durée de résidence est essentielle.

M. Jean-Marc Fenet. – Il faut savoir que nous utilisons un faisceau de critères pour prouver la domiciliation effective.

On se polarise toujours sur le nombre de jours, mais ce n’est qu’un critère parmi d’autres.

M. Jean-Louis Gautier. – Le critère principal est quand même le lieu de résidence du foyer, c’est-à-dire le « nid familial ».

M. Louis Duvernois. – Monsieur le directeur général, ce que vous venez de dire est très juste et j’abonde dans votre sens.

Nos compatriotes expatriés sont effectivement près de 2,5 millions, parmi lesquels 2 millions de contribuables non-résidents fiscaux en France. Ceux-ci sont protégés par les conventions fiscales bilatérales, bientôt au nombre de 135 avec celle qui est en cours de négociation avec l’Andorre.

Dans l’état actuel des choses, et peut-être que la campagne électorale actuelle y contribue, le débat public donne lieu à l’emploi de termes qui ne sont pas toujours perçus pour ce qu’ils veulent véritablement dire.

A la lumière des auditions que nous avons déjà effectuées, nous pouvons considérer que seulement 0,1 % de ces 2 millions de personnes sont véritablement des évadés fiscaux. Mais, là encore, il n’y a pas de preuve arithmétique. Il n’en demeure pas moins que l’immense majorité des expatriés sont souvent présentés, au travers de la presse, comme étant potentiellement des évadés fiscaux. Or, entre expatrié et évadé fiscal, il y a une nuance de taille ! L’un est honnête, l’autre est malhonnête !

Dans le prolongement du débat actuel, le problème de la fiscalité pour les Français établis hors de France, communauté en croissance, va aller en s’aggravant si nous ne trouvons pas des solutions justes pour que la majorité d’entre eux soient protégés par les conventions fiscales. Par ailleurs, il faut savoir qu’une partie des expatriés fait de toute façon une déclaration au centre des impôts des non-résidents, à Noisy-le-Grand.

Une fois pour toutes, il faut rappeler que la grande majorité des Français qui s’expatrient ne sont pas des évadés fiscaux. Or ils sont très inquiets de l’introduction de la nationalité dans le calcul de l’impôt. Pourtant, le lieu de résidence est, à l’heure actuelle, la pierre angulaire des conventions fiscales que nous signons. La notion qui y prime n’est pas celle de la nationalité, mais celle de l’imposition des revenus là où l’on réside.

J’ajouterai que, outre la règle des 180 jours, l’inscription sur les registres des postes consulaires à l’étranger est un bon moyen de preuve de la résidence effective dans un pays. En effet, nos concitoyens ne sont pas inscrits

s'ils n'ont pas l'autorisation de séjour du pays dans lequel ils déclarent vivre et travailler.

Monsieur le directeur général, je pense qu'il faudra se pencher très sérieusement sur ce sujet à l'avenir.

Mme Corinne Bouchoux. – Avant de poser ma question, je voudrais vous faire part d'un regret, qui n'engage que moi. J'espère donc que personne n'en prendra ombrage.

Le fait qu'il y ait au moins huit personnes pour cette audition m'embarrasse quelque peu. L'habitude que nous avons à la commission des Lois de n'auditionner qu'une ou, au maximum, deux personnes me paraît préférable sur le plan humain, mais aussi au regard de la dynamique du débat.

Monsieur le directeur général des finances publiques, à partir de quel moment une fraude ou une évasion fiscale importante vous est-elle signalée ? Quel est le seuil à partir duquel vos collaborateurs vous alertent sur un dossier ? Cela dépend-il du montant, du type d'entreprise, de l'identité des personnes ?

M. Philippe Parini. – Aucune affaire ne remonte directement à moi. J'ai sous ma direction une administration qui comprend plus de 12 000 personnes faisant du contrôle fiscal, dont 5 000 qui font du contrôle fiscal approfondi, avec une organisation nationale, interrégionale et départementale. Les niveaux de compétence sont essentiellement financiers.

Lorsque la fraude est détectée, elle est attribuée à un échelon territorial en fonction de sa nature et de son montant financier.

Certains dossiers sont, par construction, traités au niveau national ; la liste des 3 000 par exemple, qui était un dossier assez compliqué. Il en va de même pour les grandes entreprises.

Pour ma part, je ne vois pas passer de dossiers individuels. Je valide, avec mes collaborateurs, le programme de contrôle, ses critères, mais le système de gestion du contrôle fiscal est très décentralisé. Néanmoins, le principe est que le contrôle ne relève jamais d'un seul agent. En clair, le contrôleur du fisc fait sa vérification, selon une procédure précise, puis il rend compte de ses premières constatations à son supérieur hiérarchique, lequel va évaluer le dossier, de sorte que le contribuable n'est jamais face à un seul fonctionnaire, avec qui les choses pourraient d'ailleurs ne pas se passer au mieux. Ensuite, la procédure comprend plusieurs types de recours possibles. S'il y a des dossiers délicats, qui ont déjà été examinés par ces structures, la hiérarchie peut être amenée à en discuter.

M. Francis Delattre. – Monsieur le directeur général, vous avez parlé de l'OCDE, dont nous avons reçu des représentants à l'occasion d'une audition très intéressante.

Ils nous ont expliqué qu'aujourd'hui une quarantaine de pays avaient signé un accord de réciprocité. Avez-vous les moyens de les exploiter de façon

pertinente ? Il doit être assez intéressant de se pencher sur la situation exacte des citoyens français résidant aux Îles Caïmans. Ce système est-il véritablement opérationnel ? A mon sens, l'OCDE est probablement l'instance idoine pour régler ce problème à l'échelle mondiale.

Nous savons qu'il y a deux grands systèmes pour traiter le phénomène de l'évasion fiscale. Pour schématiser, le système américain calcule en gros la différence entre ce que le contribuable devrait régler et ce qu'il a payé réellement, puis fait payer la différence au pays d'accueil. Que pensez-vous de ce système ? Ne devra-t-il pas se substituer progressivement aux conventions bilatérales, dans le cadre de l'OCDE, au travers des accords de réciprocité conclus sous l'égide de cette organisation ? Les conventions bilatérales, très diverses, apparaissent en effet très difficiles à gérer au quotidien.

De plus, je souhaiterais avoir des précisions sur la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, aussi appelée police fiscale, créée voilà dix-huit mois. Son responsable, Bernard Petit, nous a expliqué qu'elle n'avait que 80 dossiers en instance, sur 3 000 dossiers complexes. Il nous a donné l'impression de souhaiter un élargissement de ses compétences. Nous savons qu'il y a un certain contentieux entre la direction générale de la police nationale et vous-mêmes sur les questions de qualification et de répartition des compétences, mais il me semble important que vous vous coordonniez pour rechercher l'efficacité maximale, de plus en plus de dossiers fiscaux étant incontestablement liés à des dossiers pénaux. Ces derniers sont d'ailleurs souvent l'occasion de révéler les premiers.

Je terminerai mon propos en évoquant les groupements d'intervention régionaux, les GIR, auxquels je tiens beaucoup, car je suis élu dans un secteur où nous avons beaucoup misé sur leur action pour lutter contre l'économie souterraine. J'ai eu l'occasion de rencontrer des responsables nationaux pour leur dire que ce phénomène est un véritable cancer dans nos quartiers. Il ne faut pas le sous-estimer. Or le fait qu'il n'y ait qu'une quarantaine d'inspecteurs des impôts dans les GIR est révélateur d'une certaine méconnaissance de son ampleur. Ce sont non pas les petits revendeurs qui nous intéressent le plus, mais ceux qui bénéficient réellement de tout ce système très envahissant. Nous devons pouvoir les identifier au travers d'enquêtes fiscales poussées.

M. Philippe Parini. – A partir du moment où existe la notion de résident fiscal, la vérification de la résidence est un élément déterminant. Nous sommes conscients du fait qu'il nous faudra être encore plus vigilants sur la réalité de la domiciliation à l'étranger.

S'agissant de la police fiscale et des GIR, je tiens à dire que nous avons accepté de participer à toutes ces opérations. Nous ne sommes pas dans une tour d'ivoire, comme le reproche en a parfois été fait dans le passé.

Nous étions précisément à l'origine de la demande de création de la police fiscale. A ce sujet, l'entente avec le ministère de l'intérieur est

excellente puisque nous avons même accepté que cette nouvelle structure soit commune : le patron vient de la police, son adjoint de l'administration fiscale, etc. Ce service comprend une vingtaine de personnes. Elle a été créée officiellement voilà deux ans, mais la procédure d'acquisition de la qualité d'officier de police judiciaire prenant neuf mois, le service ne fonctionne réellement que depuis une petite année. Nous en sommes donc au tout début.

Nous voulions d'abord voir ce qu'une telle structure était susceptible de nous apporter, mais, surtout, ce que les magistrats en feraient. Si ces derniers ne font pas appel à la police fiscale, à mon sens, ce serait regrettable. Pour l'instant, nous ne leur avons confié qu'une vingtaine de dossiers, particulièrement intéressants. Nous ne leur avons pas transmis tous les dossiers HSBC, seulement les plus compliqués à démêler, ceux qui impliquent des fraudeurs patentés, les mieux conseillés, les plus récalcitrants, qui nécessitent donc un bras armé puissant. D'autres dossiers ne proviennent pas de la liste HSBC.

Nous avons souhaité donner des dossiers importants pour véritablement installer cette police fiscale dans le paysage judiciaire. De ce point de vue, nous ne sommes pas déçus, et, s'il faut renforcer leurs moyens, j'y suis tout à fait favorable. Nous devons juste nous coordonner avec le ministère de l'intérieur pour que la parité soit respectée. Je le répète, cet outil est très important pour nous. Il en sera fait le meilleur usage, en coopération harmonieuse avec la police judiciaire.

Je tiens néanmoins à rappeler que la police fiscale se distingue des GIR. Nous sommes d'accord pour travailler avec ces derniers – une quarantaine de nos agents y sont actuellement détachés –, mais en complément, pour leur apporter de l'information. Pour ma part, je ne me suis jamais opposé aux demandes de renfort des GIR dans certaines régions.

Nous avons également fourni une cinquantaine d'agents supplémentaires dans l'opération « banlieues », distincte de l'activité des GIR. Dans certains quartiers, définis comme délicats par le ministère de l'intérieur, nous avons des agents travaillant avec les policiers pour traiter l'aspect financier et fiscal de cette délinquance.

Nous fournissons donc une cinquantaine d'agents dans les banlieues, une quarantaine pour les GIR et une douzaine pour la police fiscale. Si les résultats suivent, nous sommes collectivement prêts à faire un effort supplémentaire.

M. Jean-Marc Fenet. – Incontestablement, l'action de l'OCDE a marqué un grand progrès, avec néanmoins certaines limites. Les anciens paradis fiscaux ont été incités à signer des conventions ou des accords reprenant les termes de la convention type de l'OCDE, qui prévoit que le secret bancaire ne peut plus être opposé. Ce n'est pas la panacée, un certain nombre de bornes étant posées. Notamment, les questions doivent être non pas collectives, ce que l'on appelle le *fishing*, mais individuelles.

Mais s'il subsiste encore des problèmes d'interprétation, il n'empêche que la situation s'est améliorée par rapport à une époque où l'on nous opposait systématiquement le secret bancaire pour ne pas répondre à nos questions.

La France a signé 36 conventions, dont 27 sont aujourd'hui en application. De notre point de vue de praticiens, nous sommes aujourd'hui dans la deuxième phase, c'est-à-dire que nous vérifions que les pays signataires respectent bien leurs engagements. Notre travail intervient donc après la négociation effectuée par nos collègues de la direction de la législation fiscale, la DLF, si vous me permettez ce raccourci.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, première période d'application de ces nouvelles conventions, nous avons posé environ 300 questions à ces États. Je dois dire au passage que la France est le pays de l'OCDE qui a posé le plus de questions. Avec certains pays, la situation n'est pas satisfaisante, ainsi que l'a rapporté publiquement notre ministre. Dans ces cas-là, nous en discutons avec eux, mais certains de nos interlocuteurs ont parfois une conception un peu trop large de la notion de *fishing*.

Nous avons néanmoins un moyen de pression, dont les représentants de l'OCDE ont dû vous parler. Dans le cadre de cette organisation, les pays doivent passer devant un comité des pairs pour être jugés. Dans la première phase, il leur est demandé s'ils ont bien mis à jour leur législation. C'est le cas d'à peu près tous les États. Dans la deuxième phase, la plus importante, il est vérifié que les mécanismes sont véritablement effectifs. Cette étape est encore devant nous. Les tests que nous pratiquons sur certains États sont évidemment très importants pour valider leur passage d'une phase à l'autre. Je pense en particulier à certains pays voisins de la France.

M. Philippe Parini. – Madame Bricq, à titre de commentaire personnel, je dirais que nous avons tout de même eu de bonnes surprises concernant certains pays avec lesquels nous n'avons aucune relation. Je ne peux donc même pas dire s'ils étaient coopératifs ou pas. Sur certains dossiers, peu nombreux certes, mais qui ont parfois fait l'actualité, nous avons eu des réponses précises, qui nous ont bien aidés. Soyons francs, le système s'est enclenché.

En revanche, nous avons toujours des difficultés avec la Suisse. Jean-Marc Fenet l'a dit avec beaucoup de diplomatie, d'autant qu'il en revient. Incontestablement, depuis le début, l'interprétation de nos amis suisses est restrictive, notamment sur le caractère individuel des questions. Et même dans ce cas, nous devons leur fournir des éléments tellement précis, que nous pouvons alors considérer, avec un regard de Sirius, que nous en savons déjà assez et que nous n'avons plus besoin d'entreprendre la démarche. Les autorités suisses ont une approche différente non seulement de la nôtre, mais également de celle d'autres pays.

Mme Péresse s'est exprimée très fermement sur le sujet. Mais il ne faudrait pas non plus que ce qui se passe avec la Suisse masque le fait que d'autres États ont joué le jeu. Nous devons maintenir une pression collective, en nous appuyant sur les instances internationales.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je voudrais savoir si vous ne pensez pas qu'il serait opportun de créer, au sein de vos services, une brigade spécialisée sur les prix de transfert, pourvue de moyens suffisamment importants. L'encadrement de ces mécanismes est en effet un des enjeux fiscaux les plus lourds et il est indispensable que les fonctionnaires chargés de contrôler ces procédés acquièrent une grande technicité.

Par ailleurs, je souhaite aborder la question des peines. On entend beaucoup, dans les discours, qu'il faut aggraver les peines pour dissuader les délinquants. Or j'observe que, s'agissant des fraudes fiscales, les peines ont plutôt eu tendance à diminuer et que certains mécanismes ont rendu les condamnations plus difficiles.

Que pensez-vous de la prescription de la fraude fiscale à quinze ans ? Ne serait-il pas opportun d'allonger ce délai ? Que pensez-vous des pénalités pour abus de droit, aujourd'hui fixées à 80 % ? Ne serait-il pas nécessaire de les augmenter fortement ? Ne pourrions-nous pas élargir la sanction à ceux qui ont aidé les contribuables à organiser le montage permettant d'échapper à l'impôt, ce qui serait de nature à conduire à de meilleurs comportements ?

Enfin, comment analysez-vous le fait que, récemment, de manière séparée, en dépit des démarches collectives engagées au niveau européen, la Grande-Bretagne et l'Allemagne aient signé avec la Suisse un accord sur les paradis fiscaux ? Comment expliquez-vous le relatif isolement de la France à cet égard ? Faut-il y voir le signe d'une rigueur renforcée de la part de notre pays ?

M. Philippe Parini. – S'agissant de la brigade spécialisée sur les prix de transfert, Mme Gabet, spécialiste du sujet, que vous allez entendre tout à l'heure, vous répondra plus précisément.

Par ailleurs, les problèmes liés aux accords Rubik prouvent que la vie fiscale internationale est compliquée. Nous avons interrogé nos amis allemands et britanniques. A ce sujet, ces derniers n'ont pas vraiment changé d'attitude, au contraire des premiers. Les Allemands s'étaient échinés sur des opérations très lourdes, en achetant des fichiers. Peut-être ont-ils trouvé que le résultat n'était pas à la hauteur de leurs investissements. Toujours est-il qu'ils ont récemment changé d'attitude.

En ce qui nous concerne, nous nous en tenons à notre ligne, défendue par notre ministre. Nous sommes dans un système déclaratif, qui nous impose donc de contrôler les déclarations. A nos yeux, le système Rubik, qui revient à faire faire le prélèvement forfaitaire à l'extérieur, nous prive de l'information et favorise le secret. Le déclaratif est synonyme de transparence et améliore les moyens du contrôle. Nous avons donc une démarche cohérente.

M. Jean-Louis Gautier. – Nous avons mieux qu'une brigade spécialisée. Les prix de transfert concernent les grands groupes, lesquels relèvent du contrôle de la DVNI. Cette direction nationale comprend 300 vérificateurs qui sont des spécialistes de fiscalité complexe, notamment internationale. Chacun est capable d'appréhender ces problématiques.

Pour les problèmes les plus complexes, nous recourons à une brigade d'une dizaine de consultants internationaux très spécialisés.

Sous l'angle de la formation de nos équipes et de la professionnalisation des vérificateurs, notre réponse est parfaitement adaptée à la question des prix de transfert. Il est bien évident que, compte tenu de la complexité du sujet, nous ne pouvons pas former les 5 000 vérificateurs à cette tâche.

S'agissant du délit de fraude fiscale, vous avez évoqué les condamnations médianes de 6 mois d'emprisonnement avec sursis et les amendes s'élevant à 5 000 euros, alors que le maximum peut être de 37 500 euros, montant non actualisé depuis vingt-cinq ans. Du point de vue du montant de l'amende prononcée par le juge, la fraude fiscale était le délit financier le moins sanctionné. Cette modération a sans doute contribué à la perception collective, y compris chez les magistrats, d'une infraction de moindre importance, de nature à expliquer cette spirale d'acceptation.

Heureusement, en loi de finances rectificative pour 2012, le Parlement a remis les choses à leur place puisque le délit de fraude fiscale est désormais susceptible d'être sanctionné de manière plus sévère, la peine maximale ayant été considérablement rehaussée, à hauteur de 500 000 euros, voire 1 million d'euros lorsque sont en cause des comptes dans un État ou territoire qui n'est pas coopératif ou qui l'est devenu depuis moins de 5 ans.

Mme Nicole Bricq. – Ce n'est pas dissuasif !

M. Jean-Louis Gautier. – A nous maintenant de relayer cette bonne parole et cette volonté politique au niveau de la justice.

S'agissant des pénalités et de l'abus de droit, je dirai que tout notre système est fondé sur le fait que la pénalité financière est un complément de l'impôt qui est dû. Elle s'applique donc au contribuable. Mais nous avons également tous les moyens à notre disposition, lorsqu'un contribuable est convaincu de fraude fiscale, de poursuivre au pénal ses conseils pour complicité de fraude. C'est plus compliqué, mais nous ne sommes pas démunis pour autant.

M. Philippe Dominati, président. – Je laisserai à M. le rapporteur le soin de conclure.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'observe qu'un candidat à l'élection présidentielle, Président de la République sortant, a semblé découvrir récemment le problème du taux effectif d'imposition des grandes entreprises. C'est étonnant, car Mme Lagarde était elle-même au courant !

Enfin, je me permettrai, messieurs, de vous adresser un questionnaire dans les prochains jours, que je vous saurai gré de bien vouloir me retourner assez rapidement, en fonction, bien évidemment de vos possibilités.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur général, Messieurs, je vous remercie.

**Audition de MM. Edouard Marcus, sous-directeur du contrôle fiscal,
Marc Emptaz, chef de la mission pilotage
Mmes Maïté Gabet, chef du bureau des affaires internationales,
et Joëlle Massoni, chef du bureau politique
et animation du contrôle fiscal
à la Direction générale des finances publiques
(27 mars 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Édouard Marcus, sous-directeur du contrôle fiscal, Marc Emptaz, chef de la mission pilotage, Mmes Maïté Gabet, chef du bureau des affaires internationales, Mme Joëlle Massoni, chef du bureau politique et animation du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Je vous rappelle, mesdames, messieurs, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Édouard Marcus, Mme Maïté Gabet, Mme Joëlle Massoni et M. Marc Emptaz prêtent serment successivement.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Mesdames, messieurs, je vous propose de commencer l'audition par un exposé préliminaire. Puis, conformément au principe, priorité sera donnée au rapporteur pour vous poser des questions. Après quoi, viendra le tour des autres membres de la commission.

M. Édouard Marcus, sous-directeur du contrôle fiscal. – Puisqu'il a déjà été procédé à une présentation générale lors de la précédente audition, je me contenterai, pour vous donner une vision générale de la façon dont la mission est pilotée, de vous exposer en quelques mots notre organisation et nos fonctions.

Au sein du service du contrôle fiscal, une sous-direction est dédiée au pilotage, à l'organisation, à la stratégie, aux moyens du contrôle fiscal. C'est vraiment là que s'organise le dispositif du contrôle fiscal.

Cette sous-direction comporte notamment trois bureaux. Le premier est chargé de l'organisation générale du réseau, de la politique du contrôle fiscal. Il est dirigé par Mme Joëlle Massoni. Le deuxième bureau est chargé de la législation et des procédures. Il n'est pas représenté aujourd'hui. Le troisième bureau est chargé des problématiques internationales dans tous leurs aspects. Cela signifie que nous avons identifié cette mission comme vraiment essentielle. En sa qualité de technicienne de ces sujets, la responsable de ce bureau, Mme Maïté Gabet, pourra répondre à un grand nombre de vos questions.

Au sein de la sous-direction du contrôle fiscal, un autre bureau est chargé des affaires fiscales et pénales. Il n'est pas représenté aujourd'hui.

Enfin, dirigée par Marc Emptaz, la mission pilotage a été créée en octobre dernier. Son objectif est de suivre de près la stratégie des directions nationales de contrôle fiscal – celles dont vous avez parlé tout à l'heure et dont certains sénateurs ont évoqué les noms – la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). Compte tenu des enjeux, nous voulions nous doter d'un outil pour suivre de près ces directions. La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), qui prend également en compte la dimension internationale, fait aussi partie de ce champ d'action.

Cette mission de pilotage a, de plus, pour fonction de diriger des opérations nationales qui concernent l'ensemble du réseau du contrôle fiscal et font intervenir nos directions territoriales, nos directions de contrôle fiscal, les DIRCOFI, et nos directions nationales.

En effet, il arrive qu'après avoir obtenu une information d'intérêt national, nous voulions en tirer les conséquences sur un grand nombre de dossiers à l'échelle du territoire. Une telle démarche a un impact en matière internationale ; ainsi, grâce au droit de communication dont nous avons usé auprès des banques afin d'identifier les virements faits au cours des dernières années en direction ou en provenance des paradis fiscaux, nous avons pu déduire une liste des contribuables. Il revient maintenant à la mission de Marc Emptaz d'organiser, en conséquence, la conduite des contrôles sur tout le territoire.

Voilà ce que je voulais vous dire en quelques mots, convaincu que le directeur général vous a bien décrit le paysage. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Beaucoup de choses ont, en effet, été dites lors de la précédente audition, laquelle a permis de largement défricher le terrain.

Je poserai trois questions.

Premièrement, les procureurs peuvent adresser des signalements au ministère de l'économie et des finances, en général aux directions départementales des finances publiques de leur ressort. Est-il systématiquement fait usage de cette faculté ? Sur quelles bases les transmissions internes au ministère sont-elles organisées ?

Deuxièmement, dans l'affaire dite Bettencourt, qui revient encore dans l'actualité, le rapport Bassères justifie l'absence de déclenchement d'une enquête par le défaut de présomption de comptes non déclarés. Mais n'est-ce pas l'objet de l'enquête que de déterminer cela ? Autrement, sur quoi se base-t-on pour écarter la présomption d'une telle situation ?

Troisièmement, qui nous ramène au sujet central de cette commission, l'évasion fiscale internationale est-elle systématiquement prise en compte dans la programmation des contrôles fiscaux ? Pouvez-vous nous fournir l'ensemble des propositions de contrôle motivées par des interrogations sur le volet international de l'activité et le recensement des suites apportées ?

M. Édouard Marcus. – Je vais répondre aux deux premières questions, laissant le soin à Maïté Gabet de s'exprimer sur la troisième.

Dans votre première question, vous avez évoqué la procédure de transmission par la justice à la DGFIP d'informations de nature à déclencher ou à enrichir un contrôle fiscal. C'est l'article L. 82 C du livre des procédures fiscales qui permet au ministère public, à l'occasion de toute instance, de communiquer les dossiers à l'administration fiscale. Cet article concerne les procureurs, donc le Parquet. Comme vous le dites, la rédaction législative ouvre une simple faculté, celle de lever le secret de l'enquête au bénéfice de l'administration fiscale.

Comment les choses se passent-elles ? Après avoir décidé de nous ouvrir l'information, le procureur envoie cette dernière dans un circuit qui n'est pas centralisé. Je veux dire par là que l'information est transmise à la direction que le procureur pense compétente pour traiter le dossier.

Dans ces conditions, ladite information est traitée comme toutes celles qui arrivent au sein de la DGFIP : soit la direction qui a reçu l'information est compétente et elle va donc la traiter en interne. La traiter, cela signifie l'enrichir, la vérifier, la fiabiliser et déclencher un contrôle. Soit la direction qui a reçu l'information l'aiguille vers une autre direction plus compétente qui peut être, par exemple, la DNEF ou la DNVSF.

Cette modalité de coopération avec le ministère de la justice a été organisée par une circulaire du 5 novembre 2010. Commune entre le ministre du budget et le ministre de la justice, cette circulaire incite les procureurs à communiquer davantage avec nous. Je mentionne au passage qu'elle incite également les procureurs et les parquets à demander des sanctions adaptées à la gravité des fraudes fiscales dont ils ont à connaître.

Cela dit, si l'on se place du point de vue des procureurs, il est des moments où il leur est plus ou moins opportun, plus ou moins facile, compte tenu de l'enquête qu'ils mènent, d'ouvrir ou non les dossiers à l'administration fiscale. Nous sommes ainsi dépendants du temps judiciaire.

Je précise en outre qu'il existe une autre disposition législative, contenue dans l'article L. 101 du livre des procédures fiscales, qui oblige tout magistrat à communiquer à l'administration des finances les indications qu'il a recueillies et qui sont de nature à faire présumer une fraude fiscale.

Cette faculté de levée du secret professionnel, ouverte par l'article L. 82 C du livre des procédures fiscales, se double d'une obligation de dénonciation à la charge de la justice et à notre bénéfice.

Enfin, dernière procédure qui nous est autorisée par la jurisprudence, c'est la possibilité de demander nous-mêmes, c'est-à-dire de retourner la logique de ces articles L. 82-C et L. 101 lorsque nous avons connaissance, par une voie ou une autre – y compris par la presse – d'une instance judiciaire. Sur la base de ces articles, nous pouvons écrire au magistrat afin qu'il nous donne les informations.

Dans la pratique, cela se fait régulièrement. Notre système d'information actuel ne permet pas d'avoir les chiffres, sinon, nous vous les aurions transmis. Mais, sachez-le, la pratique existe.

J'en viens à votre deuxième question : au nom de quels critères allons-nous lancer un contrôle ? Vous évoquez le cas particulier d'un risque de fraude ou d'évasion fiscale lié, par exemple, à des comptes bancaires à l'étranger.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que l'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) est une procédure spécifique intégrée dans un ensemble beaucoup plus large de procédures de contrôle. Ce dispositif, qui est lourd, n'est pas forcément la solution à tous nos problèmes. Même si nous le faisons sur la base d'une fraude grave, ce n'est pas parce que nous allons lancer un ESFP sur un contribuable que cette procédure sera forcément la solution la mieux adaptée.

Je reviens un peu plus en détail sur les moyens de contrôle. Parmi les plus classiques figure d'abord le contrôle sur pièces. Nous procédons chaque année à environ un million de contrôles sur pièces de contribuables particuliers, selon un degré de détail qui peut être très variable.

M. Philippe Dominati, président. – Sur combien de contribuables ce contrôle porte-t-il ?

M. Édouard Marcus. – Il porte sur 36 millions de foyers fiscaux et constitue un travail vraiment très important qui peut concerner, par exemple, une réduction d'impôts pour un emploi à domicile. A cette occasion, le contribuable reçoit une lettre lui demandant de fournir des documents.

Cette procédure, qui couvre des cas très différents, nous permet de couvrir la totalité du tissu fiscal.

Pour traiter des dossiers de particuliers qui revêtent un fort degré de complexité, nous avons mis en place progressivement, depuis le début des années 2000, un dispositif de contrôle gradué et proportionné aux enjeux, ce que nous avons appelé « le contrôle triennal des dossiers à fort enjeu ». Au-dessus d'un certain seuil d'importance, les dossiers de particuliers sont systématiquement contrôlés tous les trois ans, de manière approfondie, sur pièces. Environ 150 000 contribuables sont concernés par cette procédure. Si ce système s'est mis en place progressivement, c'est parce qu'il portait sur un public que nous ne connaissions pas forcément très bien au départ.

Toute une technologie s'est développée. En 2006, nous avons pu poser la règle d'une méthodologie appelée « le contrôle corrélé ». Elle consiste à comparer les revenus déclarés du contribuable à son patrimoine en essayant de voir s'il existe des liens, lesquels peuvent être de toutes sortes. Nous nous intéressons, par exemple, aux variations respectives des revenus et du patrimoine. Nous pouvons également mettre en évidence que certains revenus correspondent à un actif non déclaré dans le patrimoine.

Ce contrôle corrélé, nous le réalisons depuis 2006 et nous incitons les services à le faire. Mais un réseau de 12 000 personnes demande des formations, de la pédagogie, de l'organisation, des procédures...

Depuis 2011, nous sommes passés à la vitesse supérieure sur les très gros dossiers, ceux qui représentent de très forts enjeux. Cela concerne environ 4 000 contribuables. Nous nous sommes aperçus qu'il fallait sécuriser l'efficacité de notre dispositif de contrôle pour être certains que ces dossiers seraient contrôlés de manière régulière, avec tout le professionnalisme et toute la technicité que cela suppose. Ce sont des dossiers qui, pour certains d'entre eux, sont d'une incroyable complexité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Lorsque vous parlez de très forts enjeux, est-ce par rapport au volume représenté ?

M. Édouard Marcus. – Les critères sont les patrimoines et les revenus les plus élevés. Les très gros dossiers sont donc ceux des 4 000 contribuables les plus riches au vu de leur patrimoine et de leurs revenus taxables. Ceux-là continuent d'être inclus dans le contrôle triennal, mais c'est désormais la DNVSF qui va s'en charger en pratiquant le contrôle sur pièces, avec toute l'expertise, toute la technicité dont elle dispose. Pour cela, il faut avoir une connaissance de l'ensemble du territoire national. Les dossiers de contribuables dont les biens étaient répartis dans toute la France, voire dans le monde entier, étaient auparavant traités par les directions territoriales. Certes, le contrôle était fait, mais au prix d'échanges de courriers extraordinairement compliqués.

Désormais, les choses sont centralisées à l'échelon d'une direction nationale. Ceux qui interviennent sont des évaluateurs pointus, des spécialistes, qui ont la possibilité de déclencher toutes les procédures de contrôle externe nécessaires, qui vont de l'examen des situations fiscales personnelles aux vérifications de comptabilité, car, autour des personnes physiques, il y a aussi des sociétés.

Ce système, nous entendons le développer. La DNVSF a donc été renforcée d'une vingtaine d'emplois pour effectuer ce travail auquel elle a affecté une partie de ses équipes.

Dans la panoplie de moyens pour mettre en œuvre cette stratégie, le contrôle sur pièces approfondi est une procédure qui peut, selon nous, être efficace et permettre d'aller loin dans la connaissance du dossier d'un contribuable en rassemblant toutes les informations dont dispose l'administration et en obtenant quantité de données extérieures *via* le droit de communication extérieure.

Vient ensuite l'examen de situation fiscale personnelle. Il ouvre d'abord à l'administration la possibilité d'accéder aux comptes et relevés bancaires des contribuables. Le déclenchement de cette procédure ouvre ensuite, en contrepartie, toute une série de garanties pour le contribuable, auquel nous devons écrire pour l'informer que nous commençons à travailler sur son cas. Ce préalable étant posé, il faut que nous engagions avec lui un débat oral et contradictoire. En d'autres termes, nous allons discuter ensemble des différents éléments contenus dans ses relevés bancaires et des autres informations que nous avons recueillies à son sujet.

Cette procédure d'ESFP porte sur l'impôt sur le revenu. Elle ne se pratique ni pour l'ISF ni pour les droits de succession. On la confond souvent avec la règle du double. Autorisée par la jurisprudence, cette règle nous permet de renverser la charge de la preuve lorsque nous arrivons à démontrer qu'un contribuable a deux fois plus de ressources qu'il ne nous en déclare. Faute de réponse du contribuable à nos demandes sur l'origine de ses ressources, nous avons le droit de les taxer comme des revenus. Le plus souvent, les deux sont liées, c'est-à-dire que nous allons lancer un EFSP lorsque nous aurons des informations nous laissant penser que la moitié des ressources ne sont pas déclarées. Et nous allons, derrière, appliquer la règle du double.

Vous voyez déjà la limite : un EFSP est une opération lourde, qui n'est vraiment utile que lorsque les revenus non déclarés sont identifiés. Cette procédure ne nous donne accès qu'aux comptes bancaires connus du contribuable. Ce qui signifie, *a contrario*, que nous n'avons pas accès aux comptes non déclarés. Pour en finir sur ce point, je dirai que nous faisons à peu près 4 000 EFSP par an.

M. Philippe Dominati, président. – Ce n'est pas réservé au « club des 4 000 » ?

M. Édouard Marcus. – Non, cela va bien au-delà, en effet. Toutes sortes de contribuables entrent dans ce champ dès lors que les enjeux existent. Mais cette procédure répond à des objectifs bien spécifiques. Elle permet, en gros, de dépouiller l'ensemble des revenus d'un contribuable.

Dans le cas des dossiers très lourds et très complexes de ces gros contribuables, qui déclarent déjà des sommes extrêmement importantes, nous peinons à appliquer la règle du double compte tenu de l'état des revenus et du patrimoine en cause. Ce qui complique encore les choses, c'est qu'il s'agit de dossiers sur lesquels nous recueillons beaucoup d'informations par les sociétés qui gravitent autour, par les recoupements auxquels nous pouvons procéder. Bref, l'EFSP est, certes, un outil mais ce n'est pas forcément notre moyen d'action privilégié.

Vous ne manquerez pas de me demander comment nous faisons finalement pour détecter ces fameux comptes bancaires à l'étranger.

Nous avons commencé par utiliser tous les moyens de recherche pour nous procurer les données nécessaires auprès de ceux qui détiennent l'information.

Je citerai deux exemples. Grâce à l'article L. 96 A du livre des procédures fiscales, qui nous permet d'agir auprès des banques françaises qui font, pour leurs clients, des virements vers les paradis fiscaux, nous pouvons identifier un certain nombre de contribuables. Le deuxième exemple est illustré par l'opération conduite en France sur les personnes utilisatrices d'une carte bancaire étrangère. Nous essayons de rattacher la carte bancaire à un contribuable français, ce qui n'est pas toujours simple.

Nous avons aussi toutes les informations qui sont portées à la connaissance de l'administration fiscale, telles les fameuses listes évoquées tout à l'heure devant notre directeur général. Ces différents éléments sont rassemblés dans le fichier EVAFISC, qui a été déclaré voilà deux ou trois ans à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ce fichier contient une base des données des contribuables qui n'ont pas forcément des comptes non déclarés à l'étranger mais qui sont susceptibles d'en avoir et donc de donner lieu à des enquêtes.

Je ne reviens pas sur cet autre outil important qu'est la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF).

Il existe une autre manière de lutter contre ces avoirs non déclarés à l'étranger. Nous avons ainsi fortement augmenté les sanctions contre les titulaires de tels actifs qui ne les déclareraient pas. Une première vague a porté l'amende pour compte bancaire non déclaré à 10 000 euros dans le cas des paradis fiscaux. Depuis la fin 2011, en cas de compte bancaire non déclaré à l'étranger supérieur à 50 000 euros, l'amende représente 5 % du solde du compte. Nous ne voulions pas en rester à 10 000 euros parce qu'une telle pénalité n'est pas suffisamment dissuasive lorsqu'elle affecte des comptes de plusieurs millions d'euros. Il s'agissait de toucher dans le vif.

Au nom de la même idée, nous avons appliqué le dispositif existant pour les comptes bancaires aux contrats d'assurance-vie.

Au moment du « collectif patrimoine », à l'été 2011, nous avons également pris des mesures à l'égard des *trusts* en leur imposant de faire une déclaration et en les soumettant à une obligation de payer un impôt. Nous nous employons à avoir une connaissance plus précise de ce secteur, nouveau pour nous.

Nous avons étendu les délais de prescription. En effet, quand un avoir est dissimulé à l'étranger, l'administration fiscale a besoin de temps pour enquêter, pour le découvrir et pour asseoir ses contrôles. Or, en France, la prescription est courte puisqu'elle est limitée à trois ans dans le cas général et portée à six ans dans certains cas de dissimulation. Nous avons mis en place une règle qui étend la prescription à dix ans lorsqu'un avoir est dissimulé dans tout État étranger.

Cette règle a deux intérêts : outre qu'elle nous donne le temps de conduire nos opérations, elle entraîne une sanction très forte, puisqu'elle expose l'auteur d'une fraude ou celui qui dissimule un avoir à un redressement beaucoup plus lourd portant non pas sur trois ans mais sur dix ans.

Faut-il aller plus loin ? Il arrive un moment où l'administration fiscale est confrontée à la difficulté de récupérer l'information susceptible d'ouvrir la taxation sur des années plus anciennes. Les enquêtes qui remontent le passé se heurtent à des limites. Je ne sais pas quel est le bon critère – dix ou quinze ans ? – mais je souligne que là est la limite du raisonnement.

Toutes ces mesures de prescription allongée, de sanctions renforcées s'appliquent, quel que soit le pays considéré, qu'il s'agisse ou non d'un paradis fiscal. En effet, d'une part, nous cherchons à développer l'échange d'informations – Mme Bricq a évoqué tout ce qui s'est passé depuis 2009 – d'autre part, même si le pays concerné est un pays avec lequel nous pratiquons l'échange d'informations, – nos voisins, nos partenaires, des pays qui suivent la même ligne fiscale que nous – il n'en demeure pas moins qu'un compte bancaire situé dans un autre État ne figure pas dans notre fichier « maison », le Fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) ce qui nous prive d'information. Supposons que nous ayons affaire à un pays étranger coopératif, un pays auquel nous pouvons demander l'information, il subsiste tout de même une frontière, une barrière, sinon opaque, du moins susceptible de rendre nos recherches plus difficiles.

Je me permets de revenir un instant sur nos échanges avec le procureur. Parmi les procédures de contrôle fiscal, il existe toute une série de règles qui nous permettent, même si la transmission par le procureur est tardive, de pouvoir quand même en tirer les conséquences : lorsqu'un fait est révélé dans une instance judiciaire, cela rouvre la prescription. Alors qu'elle est fixée à trois ans en droit commun, il arrive même qu'elle soit reportée jusqu'à dix ans. Les choses sont organisées pour que le délai de réactivité du

procureur, s'il est d'une longueur modérée, ne nous soit pas définitivement dommageable.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Maïté Gabet.

Mme Maïté Gabet, chef du bureau des affaires internationales. – La programmation à l'international constitue évidemment l'un des axes stratégiques de la direction générale des finances publiques. Cela résulte du choix fait dans notre organisation de spécialiser une direction unique sur les multinationales. Dès lors, la problématique des prix de transfert, par exemple, est totalement prise en compte et vue de façon absolument spécifique et systématique dans la programmation des multinationales.

De même, la direction nationale qui va « s'occuper » des particuliers les plus fortunés prend en compte la problématique internationale.

Il reste à l'administration centrale que nous sommes un travail un peu plus vaste à faire, celui qui concerne tout le reste du contrôle fiscal, c'est-à-dire les directions interrégionales et les directions territoriales. En la matière, nous procédons par notes programmatives annuelles. Dans l'élaboration du contrôle fiscal, donc, dans la programmation précédemment décrite, nous demandons que soit prise en compte, en fonction du tissu fiscal local, cette dimension internationale, laquelle n'a pas la même intensité dans une zone transfrontalière que dans une région moins proche des frontières.

La programmation se fait à travers un nombre d'outils très différents : d'abord, l'utilisation de nos propres bases de données internes, ensuite, la recherche et le renseignement pour lesquels nous avons des services localisés sur tout le territoire ; il incombe à la DNEF de faire de la programmation de « dossiers à renseignements » pour les services. La dimension internationale est, là encore, prise en compte.

Nous avons aussi la programmation événementielle, notamment par la lecture de la presse.

Me plaçant d'un point de vue statistique, je dirai que, l'année dernière, environ 6 000 dossiers ont fait l'objet d'une programmation de contrôle fiscal dans un axe international.

J'insiste sur le fait que la réponse est dans notre organisation. La décision de spécialiser des structures sur de grandes problématiques a permis de couvrir les aspects internationaux. S'agissant des multinationales, la problématique des prix de transfert est prise en compte globalement par la DVNI.

M. Édouard Marcus. – Les 6 000 dossiers environ relèvent des 52 000 contrôles fiscaux externes. On peut imaginer que certains contrôles sur pièces revêtent des aspects internationaux. Mais c'est à l'occasion des ESFP ou des opérations sur place conduites dans les entreprises que le

contrôle fiscal prend une dimension internationale que nous évaluons globalement à 15 %. Ce taux est beaucoup plus important dans certaines directions.

Mme Maïté Gabet. – Dans les directions nationales, par exemple.

M. Philippe Dominati, président. – Les 52 000 contrôles concernent les entreprises.

Mme Maïté Gabet. – C'est la totalité du contrôle fiscal !

M. Édouard Marcus. – Voici les chiffres globaux. Les contrôles sur pièces sont très nombreux ; on en compte un million sur les particuliers. Quant aux contrôles sur place, ils atteignent le chiffre de 52 000. Ce sont des procédures qui comportent un débat oral et contradictoire. Il existe deux types de contrôles sur place : d'abord, les 4 000 ESFP, qui nous conduisent à aller au contact d'un contribuable particulier, ensuite, leur équivalent, les 48 000 vérifications de comptabilité, qui nous ouvrent l'accès, non aux comptes bancaires des particuliers mais à la comptabilité de l'entreprise. Cet accès est soumis à quantité de garanties bien particulières.

Mme Maïté Gabet. – Sur cette problématique de programmation, il est vrai que, depuis deux ou trois ans, nous innovons en ce sens que nous avons lancé des opérations de grande envergure, notamment la création de la mission pilotage.

Nous nous sommes mis à rechercher du renseignement de façon systématique. J'en reparle parce que l'action est assez emblématique d'une stratégie : nous avons interrogé toutes les banques françaises sur tous les virements effectués par des particuliers français à destination de certains territoires sur une période donnée, ce qui nous permet d'avoir du renseignement. Comme le disait tout à l'heure M. Philippe Parini, la clef du contrôle fiscal et de la programmation, c'est l'information. Si nous ne pouvons vérifier que ce que l'on nous déclare, notre activité sera moins efficiente.

M. Édouard Marcus. – Nous sommes bien conscients du fait que notre action de contrôle ne règle pas tous les problèmes. Néanmoins, il est important de le souligner, on observe une évolution du comportement déclaratif des contribuables, qui sont beaucoup plus nombreux à déclarer des comptes bancaires à l'étranger. C'est ainsi que le chiffre est passé de 51 000 en 2008 à 77 000 en 2010. Cela étant, il nous faut poursuivre notre lutte contre la fraude.

M. Philippe Dominati, président. – Comme le disait tout à l'heure M. Duvernois, de plus en plus de Français expatriés se mettent en conformité avec la loi.

M. Jacques Chiron. – Comment faites-vous pour contrôler le e-commerce ? Nous achetons souvent des biens sur ce support. Les comptes de ce genre d'entreprises sont plutôt au Luxembourg ou ailleurs qu'en France. Je me demande comment ces entreprises paient la TVA. Ne se contenteraient

elles pas d'avoir des comptes bancaires au Luxembourg alors que leurs véritables activités seraient en France sans y être déclarées ? Le volume du e-commerce devient énorme !

Mme Maïté Gabet. – En tout cas, c'est stratégique parce que le e-commerce prend de l'ampleur. La Haute Assemblée, notamment par l'intermédiaire de M. Philippe Marini, s'est intéressée à cette question. La DGFIP, qui s'est exprimée devant l'une des commissions du Sénat, aborde la problématique du e-commerce sous l'angle des impôts dus. Sous le vocable d'« impôts dus », on ne parle pas de la même chose selon qu'il s'agit des impôts commerciaux – donc de l'impôt sur les sociétés – ou de la TVA. Nous avons choisi de passer par le plus simple, en tout cas le plus encadré, en l'occurrence la problématique de la TVA.

Jusqu'en 2015, les entreprises qui pratiquent le e-commerce sur Internet sont redevables de la TVA dans les pays où elles sont implantées. Cela m'amène à évoquer une problématique très connue sur le plan international, celle des différentiels de taux au sein de l'Union européenne. Le Luxembourg, qui n'est pas très loin d'ici, a, sur son territoire, des entreprises qui y sont réellement implantées. Et elles acquittent la TVA auprès du Grand-duché.

A partir de 2015, le régime va changer. L'entreprise restera implantée au Luxembourg mais elle sera redevable en France d'une partie de la TVA due par les consommateurs français. La question qui se pose est de savoir comment en 2015 contrôler les entreprises au Luxembourg.

La négociation communautaire qui a mis en place ces textes s'est employée à prévoir le contrôle. Ce qui a été acté dans la directive est assez simple : quand la France souhaitera vérifier le montant que le Luxembourg lui aura rétrocédé pour ses consommateurs sur n'importe quel opérateur – eBay, par exemple – elle demandera au Luxembourg – qui ne pourra pas le lui refuser – l'engagement, sur le plan local, d'un contrôle fiscal accompagné de vérificateurs français. C'est obligatoire. L'administration fiscale française mettra donc en œuvre ce dispositif. Cela vaut pour la TVA et les activités en ligne.

Lorsque des biens achetés sur Internet vous sont livrés en France, ils sont taxables en France. D'ores et déjà, ces entreprises doivent déclarer en France et s'y faire représenter. La direction des non-résidents enregistre ces entreprises et vérifie leur correcte taxation à la TVA.

Nous sommes là pour dire les choses un peu franchement : nous pensions fortement que la problématique du e-commerce porterait sur des activités occultes non déclarées. Or ce n'est pas ce qui ressort de nos travaux ni des premières enquêtes. La problématique, c'est la correcte adéquation entre le lieu d'implantation et l'activité développée.

Cela m'offre une transition avec les impôts commerciaux : comment fait-on pour localiser le bénéfice rattaché à des activités très immatérielles ? Ces entreprises du e-commerce, c'est, en quelque sorte, l'acmé d'une problématique plus générale d'organisation internationale de groupes qui peuvent remettre là des incorporels, là de la *supply chain*... Tout cela est connu.

Aujourd'hui, à droit constant, ces entreprises, comme les grands groupes, sont vérifiées de façon systématique suivant les règles actuelles, celles des prix de transfert ou des contrats légaux. Elles sont remises en cause quand la réalité ne correspond pas à ce qui est déclaré. Cette problématique est sur la table.

La question d'un changement des lieux de taxation, évoquée au Sénat par l'adoption de la taxe Google, pour savoir si, pour mieux fiscaliser cinq ou six grands groupes internationaux, il faut taxer tous les annonceurs, se pose en termes d'équilibre.

Le e-commerce met en évidence la problématique du *dumping* fiscal entre les pays. Elle existe dans le e-commerce, mais elle existe aussi ailleurs. Il n'y a pas besoin de faire du e-commerce pour faire du *business restructuring* !

M. Jacques Chiron. – Mais cela demande une structure beaucoup plus lourde !

Mme Maïté Gabet. – C'est plus visible. Mais, à un moment donné, ces groupes s'implantent dans les territoires. Ils y ont des commerciaux, du personnel, de l'activité. Tous ces problèmes d'impôts commerciaux doivent se régler à l'échelon communautaire. La France, seule, ne pourra pas adopter des règles différentes de celles qui sont posées dans les conventions ou traités qu'elle a signés. Bref, la problématique est très connue. Et je dirai qu'en France elle est plutôt pas mal contrôlée !

M. Philippe Dominati, président. – En tirez-vous une certaine satisfaction ?

Mme Maïté Gabet. – Nous avons conscience d'une complexité importante mais on distingue la TVA des impôts commerciaux.

Le premier combat a été d'obtenir que la TVA soit payée sur le lieu de la consommation. Cela viendra en 2015, au terme de ce qui a été, de toute évidence, un sacré combat. Il a fallu un certain temps pour négocier à vingt sept ! Maintenant, le deuxième combat sera de pouvoir aller correctement vérifier quand les enjeux seront importants.

M. Philippe Dominati, président. – Nous allons donc programmer une audition pour 2016...

M. Jacques Chiron. – Que pensez-vous de la retenue à la source ? Pour l'ensemble des salariés, la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu faciliterait les choses. Est-il aussi compliqué qu'on le dit de la mettre

en place ? Certes, la naissance inopinée d'un enfant peut poser quelques difficultés mais, en agissant à $n+1$, ne pensez-vous pas qu'on résoudre une grande partie des problèmes ?

Cela permettrait, surtout, de réaffecter une partie des contrôleurs sur des dossiers beaucoup plus lourds et complexes. Nous avons bien compris que la tendance est à la réduction des effectifs, laquelle a forcément un impact sur le contrôle.

M. Édouard Marcus. – Je voudrais revenir une seconde sur le e-commerce. Pour les grands groupes, la problématique concerne les impôts commerciaux, les prix de transfert et la localisation du bénéficiaire. Et puis, il y a le e-commerce très diffus qui concerne la personne de base, celle qui fait ses transactions sur Internet.

Nos contrôleurs ont reçu une formation et recherchent sur Internet les personnes qui s'adonneraient à des activités commerciales non déclarées. Internet, c'est une fenêtre sur le monde, une sorte de vitrine de magasin. Nous essayons d'être présents, conscients des difficultés des prix de transfert sur les grands groupes et des obstacles dans la recherche des activités occultes sur les plus petits opérateurs.

M. Philippe Dominati, président. – Par exemple, sur eBay ?

M. Édouard Marcus. – Je le range plutôt parmi les grands groupes.

M. Philippe Dominati, président. – Je parle de ceux qui vont sur eBay pour pratiquer une activité commerciale.

M. Édouard Marcus. – Sous un pseudonyme, par exemple. Nous nous efforçons de les détecter.

J'en viens à la retenue à la source. Il est évident qu'aujourd'hui la déclaration préremplie nous donne énormément d'informations et nous permet quantité de recoupements sur le public visé par la retenue à la source, c'est-à-dire les salariés. Dans un premier temps, jusqu'en 2007, ces informations, nous les gardions pour nous. Ensuite, nous regardions ce que la personne déclarait et nous comparions les deux. Si la personne n'avait pas déclaré ce que nous attendions, nous lui posions une question. Nous faisons ainsi notre million de contrôles des particuliers.

Nous avons décidé de passer à un système plus efficace en jouant cartes sur table et en informant le contribuable de ce que nous savions. Il ne s'agit plus tellement d'un recoupement car nous utilisons les données directement pour pré-remplir la déclaration. Les informations sur les salariés que nous pouvons recouper, nous en disposons déjà largement.

La retenue à la source, dans un premier temps, c'est surtout une mesure de recouvrement. La question essentielle sera de savoir qui prélèvera l'impôt. Après, en termes de contrôle fiscal, cela aura forcément des conséquences multiples. Si c'est désormais l'entreprise qui prélève et que le particulier ne paie plus, il faudra prévoir qui on contrôle et comment.

Comme vous le disiez, dans cette hypothèse, le calendrier n'est plus le même. L'époque du contrôle *a posteriori* d'une déclaration qui vient un an après sera révolue. L'argent sera immédiatement prélevé avant même la déclaration. Il faut donc que nous inventions des dispositifs, mais de toute façon, le contrôle fiscal est en aval de la chaîne.

Mme Joëlle Massoni. – Sauf changement complet, la retenue à la source n'est pas une simplification en termes de vision du contrôle fiscal. Dans une logique de déclaration, il y aura une déclaration de régularisation pour tous les crédits d'impôts et pour tous les revenus qui ne pourront pas être pris en retenue à la source, les revenus fonciers, par exemple. On ne pourra pas éviter le dépôt d'une déclaration et le contrôle de cette dernière.

Et, bien entendu, lors de nos contrôles en entreprise, il nous faudra contrôler la retenue à la source à laquelle celle-ci aura procédé.

Après, les choses vont dépendre des modalités de mise en œuvre de cette logique. Le principal avantage de la retenue à la source, c'est d'éviter le décalage entre la perception des revenus et le moment où l'on paie l'impôt, décalage qui est particulièrement ressenti lors d'un départ à la retraite, d'un divorce, de toute modification de revenus qui rend plus difficile de payer l'impôt.

On ne peut pas dire que la retenue à la source est neutre mais on peut dire que la problématique du contrôle fiscal vient en aval. Si un jour, cela se fait, il faudra réfléchir en aval à la manière de nous adapter.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle est votre évaluation de la fraude fiscale internationale ? Pouvez-vous nous donner une indication sur la fréquence des contrôles sur les gros dossiers ?

M. Édouard Marcus. – L'évaluation de la fraude fiscale est un exercice très difficile, auquel plusieurs organismes se sont essayés : je pense notamment à la Commission européenne et à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). L'exercice a toujours été pratiqué avec la composante TVA. La raison de ce choix, c'est qu'il s'agit d'un impôt proportionnel. Il est plus simple à aborder que l'impôt sur les sociétés par exemple, dont l'assiette est complexe et qui pose le problème de la non-proportionnalité de l'impôt à l'assiette. En TVA, globalement, et sous réserve de quelques différences, on arrive à faire un rapport.

Quoi qu'il en soit, une évaluation de la fraude à la TVA a été publiée en son temps par la Commission européenne. Plus récemment, l'année dernière, le ministère du budget a publié un chiffre qui situe la fraude entre 6% et 7,7 % du total des recettes de TVA.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) avait chiffré en 2007 la fraude entre 30 milliards et 40 milliards d'euros. Cela englobait l'aspect social, lequel se situait entre 8 milliards et 14 milliards d'euros.

Mme Maïté Gabet. – Dans l'évaluation européenne, le taux de fraude en France était plus bas que la moyenne européenne ; il était notamment plus bas qu'en Allemagne.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle est la fréquence des contrôles sur les gros dossiers ?

M. Édouard Marcus. – Le contrôle régulier triennal est plus intense sur les très gros dossiers, à travers l'exercice de cette mission par la DNVSF. Notre objectif est de mettre en place une surveillance permanente, un peu à l'instar de ce qui se fait pour les grosses entreprises, pour lesquelles on ne laisse jamais une année se prescrire. C'est du contrôle sur pièces.

Après, viennent les ESFP, c'est-à-dire les contrôles externes. La logique est alors beaucoup plus au coup par coup. Les calculs figurent dans le rapport de 2012 de la Cour des comptes, un peu plus d'une dizaine des 500 plus grosses fortunes professionnelles font, chaque année, l'objet d'un ESFP. La DVNSF inscrit en moyenne, tous les ans, un peu plus d'une dizaine de dossiers.

M. Philippe Dominati, président. – Parlez-vous pour les grosses fortunes ? Existe-t-il une prescription pour toutes les sociétés ? Si oui, de combien est-elle ?

M. Édouard Marcus. – La différence, c'est que, sur les grosses sociétés, l'outil de droit commun de contrôle sera la vérification de comptabilité. On ne peut rien faire sur une entreprise importante sans aller voir sa comptabilité. Je le dis de manière très directe, il est clair que l'ESFP n'est pas notre outil de contrôle de droit commun sur les grosses fortunes. Nous n'avons pas fait de calcul de fréquence, mais la Cour des comptes s'y est employée.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier, mesdames, messieurs.

**Audition de MM. Jean-Baptiste Carpentier,
directeur du service traitement du renseignement et action contre les
circuits financiers clandestins,
et Yves Ulmann, directeur adjoint
(3 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, plus communément appelé TRACFIN, et M. Yves Ulmann, directeur adjoint du même service.

Messieurs, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Monsieur Carpentier, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur du service Traitement de l'information et action contre les circuits financiers clandestins. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Ulmann, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Yves Ulmann, directeur adjoint. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, ainsi qu'à celles des membres de la commission.

Vous avez la parole, monsieur Carpentier.

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Je vais tout d'abord procéder à une brève présentation générale de notre service.

TRACFIN appartient juridiquement à la communauté du renseignement, même s'il n'est pas un « service secret » – il s'agit tout au plus d'un service discret, car telle est notre vocation ! Ce service a un peu plus de vingt ans d'existence : sa création a fait suite à celle du Groupe d'action

financière, le GAFI, – qui résulte d’une initiative internationale, d’origine partiellement française du reste – lors du sommet du G7 de 1989, dit « sommet de l’Arche ».

TRACFIN est la cellule de renseignement financier française - chaque pays membre du GAFI comprend une cellule unique – et a vocation à recevoir des informations relatives aux flux financiers clandestins ou considérés comme suspects, à analyser ces flux et à transmettre cette information dans une double finalité : la finalité « historique » de lutte contre le blanchiment des capitaux et une finalité ajoutée en 2001, à savoir la lutte contre le financement du terrorisme.

Ce service a été créé initialement au sein de la Direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l’économie, des finances et du budget. A la suite de divers audits, il a été jugé nécessaire et utile de lui conférer une autonomie par rapport à la Direction générale des douanes : il est donc devenu, à la fin de 2006, un service à compétence nationale, rattaché directement aux deux ministres de l’économie et du budget.

Un décret et un arrêté du 7 janvier 2011 organisent le service en trois départements : un département des affaires administratives et financières, un département du renseignement et un département des enquêtes.

TRACFIN est un service de taille modeste, bien que ses effectifs aient considérablement crû, toutes proportions gardées, au cours des sept ou huit dernières années. Actuellement, son effectif budgétaire théorique est de 94 postes, sachant que nous ne saturons pas tout à fait notre plafond d’emplois, en raison des rotations de postes, mais que nous commençons à nous en rapprocher. Notre budget est modeste : le montant de l’allocation inscrite au titre II, c’est-à-dire les crédits de personnel, s’élève à 1,2 million d’euros, tandis que le montant de l’allocation du titre III, qui regroupe les autres dépenses, est de l’ordre de 500 000 euros – pour l’essentiel, ces consommations de crédits représentent exclusivement des frais de déplacement et des budgets informatiques.

Pour qu’il n’y ait pas de malentendu, je précise que nous n’exerçons qu’une mission de nature documentaire : nous sommes des technocrates un peu grisonnants assis devant des écrans d’ordinateur – même si nous essayons de ne pas être trop étroits –, nous n’effectuons pas d’enquêtes opérationnelles sur le terrain, qui relèvent des compétences de la police, de la justice et, éventuellement, de la Direction générale des finances publiques.

Le travail de TRACFIN consiste à jouer le rôle d’interface entre l’administration et les personnes qui l’alimentent, au titre de leurs obligations légales, d’un certain nombre d’informations que l’on appelle « déclarations de soupçon », à traiter ces informations pour examiner si elles permettent de déceler des actions illégales et, le cas échéant, à disséminer une information « enrichie » intellectuellement à un certain nombre de destinataires habilités.

Notre première mission est donc la collecte d'informations provenant exclusivement de personnes habilitées par la loi à les transmettre.

Ces personnes sont, d'abord et avant tout, un certain nombre de professionnels soumis à des obligations de lutte « anti-blanchiment » et de vigilance à l'égard du financement du terrorisme. Historiquement, ces professionnels étaient les banques, les établissements de crédit et d'assurance. Leur liste a été étendue progressivement depuis 1990 – le mouvement n'est peut-être pas achevé – à un certain nombre d'autres professions : en 1998, les professionnels de l'immobilier, y compris les notaires ; en 2001, les casinos et les marchands de biens de grande valeur ; en 2004, les professions du chiffre et du droit, ainsi que les jeux, loteries et paris sportifs.

Pour l'anecdote, je préciserai qu'ont été ajoutés à la liste des personnes assujetties à ces obligations, en 2009, les sociétés de domiciliation – c'était une obligation internationale – et, en 2010, à la suite cette fois d'une initiative parlementaire, les agents sportifs ; pour vous rassurer, nous ne sommes pas accablés de déclarations de la part de ces derniers !

Nous pouvons aussi recevoir des informations émanant des autorités publiques au sens large, qu'il s'agisse de l'État, des établissements publics, des collectivités territoriales ou même de toute personne de droit privé chargée d'une mission de service public.

Les informations reçues s'élevaient à quelques centaines en 1990 ; leur nombre a atteint un bon millier à la fin des années 1990. Le système a pris une ampleur considérable au début des années 2000, à la suite de différents événements très médiatisés, le moindre n'étant pas le 11 septembre 2001 : nous avons franchi la barre des 10 000 informations en 2003 ou 2004.

En 2011, nous avons reçu 24 090 informations, parmi lesquelles 22 856 déclarations de soupçon, c'est-à-dire des informations émanant *stricto sensu* des professionnels, les autres étant reçues des administrations de l'État et de nos homologues étrangers.

Pour éviter tout malentendu, je précise que le service ne reçoit et ne traite que les informations qu'il est en droit de recevoir et de traiter : nous recevons des lettres anonymes, mais nous ne les traitons pas, pas plus que les déclarations de soupçon émanant de personnes qui ne sont pas habilitées à déclarer, notamment les particuliers. Ces courriers sont soit réorientés vers les services compétents, soit éliminés, car leurs auteurs ont en général le mauvais goût de ne pas signer : ces courriers peuvent donc difficilement être utilisés.

La deuxième mission du service consiste en un travail d'analyse et d'enrichissement de l'information reçue.

Comme je vous le disais en introduction, TRACFIN n'est pas un service opérationnel, au sens de service de terrain. Lorsque nous détenons une information, nous ne posons pas de micros, nous ne faisons pas de filatures, d'auditions, ni de perquisitions. Nous effectuons un travail documentaire consistant à examiner des informations qui émanent non pas d'auxiliaires de

justice, mais de professionnels qui s'interrogent sur ce qu'ils observent. Notre principale mission consiste à vérifier si ces informations sont susceptibles de se rattacher, ou non, à un flux financier clandestin illicite – évidemment, en France, un certain nombre d'opérations clandestines restent néanmoins licites, mais nous ne sommes pas la police des mœurs, pour n'évoquer que cette hypothèse !

Ce travail d'information consiste en une recherche sur des bases ouvertes – je ne trahirai pas de secret en vous disant qu'Internet fourmille d'informations en tous genres, de même que toutes les bases de données publiques – qui nous permet de resituer une information dans son contexte et de s'informer sur les personnes éventuellement concernées.

Nous bénéficions également d'un droit de communication extrêmement large qui nous permet de demander à tout professionnel assujéti au dispositif, qu'il soit ou non à l'origine d'une information, d'une part, et à toutes les administrations publiques, d'autre part, l'ensemble des informations dont nous avons besoin pour comprendre une transaction financière.

Nous sommes susceptibles de nous adresser, sur la base d'une déclaration de soupçon provenant, par exemple, d'un notaire, à une banque ou à un expert-comptable pour obtenir des informations complémentaires, mais aussi – pourquoi pas ? – à une mairie ou à une compagnie des eaux chargée d'une mission de service public.

De manière beaucoup plus élémentaire, mais nous ne le faisons pas tous les jours, nous avons évidemment accès aux fichiers de police, y compris aux fichiers de renseignement, ainsi qu'aux fichiers fiscaux et à ceux de la douane.

Nous entretenons également des relations suivies avec nos homologues étrangers. Comme je vous le disais, le dispositif que nous sommes chargés d'appliquer est d'essence internationale : il a été créé par une initiative internationale et se trouve décliné dans chacun des pays membres du GAFI ou des organisations équivalentes, qui couvrent à peu près l'ensemble du monde. Actuellement, dans le monde, 130 cellules de renseignement financier sont reconnues comme opérationnelles et regroupées dans une organisation internationale appelée « groupe Egmont ».

Pour être francs, nous ne pouvons pas affirmer que nos liaisons avec les 130 cellules sont quotidiennes ; en revanche, nous avons des relations suivies avec les principales cellules de renseignement financier, essentiellement celles de nos voisins et des membres de l'Union européenne.

Pour votre information, en 2011, nous avons sollicité 1 485 fois nos homologues étrangers, tandis que nous avons nous-mêmes été sollicités 849 fois à cette fin. Ces chiffres sont en assez forte hausse, puisque nos sollicitations – ce que nous appelons dans notre jargon des « demandes sortantes » – ont augmenté de près de 30 % de 2010 à 2011.

Ce travail d'analyse est relativement lourd, puisque les chiffres que je vous ai indiqués signifient que le service reçoit, par jour ouvrable, cent informations à traiter par nos équipes. Bien évidemment, sur ce total, beaucoup d'informations ne sont pas utilisables ou ne se rattachent pas forcément à des flux suspects, mais la croissance de notre activité n'en demeure pas moins assez forte. Nous avons donc traité de l'ordre d'une centaine d'informations par jour, qui ont donné lieu à un peu plus de 26 000 « actes d'investigation », contre 15 000 en 2010. Cette croissance de notre activité est liée aux créations de postes dont nous avons bénéficié en 2009 et en 2010.

Les informations que nous recevons sont orientées lors de leur arrivée dans le service : elles font ainsi l'objet d'une première analyse humaine tendant à examiner si elles sont recevables et utilisables, si elles se rapportent à des faits que nous connaissons, si elles comportent des éléments qui, compte tenu de leur nature ou de leur ampleur, sont susceptibles de donner lieu à des investigations.

Parmi toutes les informations examinées, un certain nombre, les plus importantes ou les plus susceptibles de donner lieu à investigation, font l'objet d'une analyse approfondie, que nous appelons une « enquête », même si ce terme est assez mal choisi, puisqu'il ne s'agit pas d'investigations sur le terrain. Ces informations sont donc transmises au deuxième département du service, le département opérationnel de recherche, qui va approfondir les informations ainsi sélectionnées. En 2011, 2 945 informations ont ainsi fait l'objet d'une enquête, tandis que 2 874 autres informations faisaient l'objet d'une « pré-enquête », c'est-à-dire d'investigations plus légères qui, en général, n'exigent pas l'exercice du droit de communication.

Pour les informations qui donnent lieu à une analyse approfondie, ou à une « enquête », les enquêteurs sont habilités à exercer le droit de communication, c'est-à-dire à s'adresser à n'importe quel professionnel pour obtenir des informations complémentaires : nous avons ainsi exercé 5 990 fois ce droit de communication en 2011.

Parmi les pouvoirs de TRACFIN figure la capacité à exercer un droit d'opposition à une transaction qui paraîtrait suspecte. Nous utilisons ce droit de façon très circonspecte, car son efficacité est limitée par le délai qui nous est fixé : notre droit d'opposition doit être exercé dans les vingt-quatre heures et n'est valable que pour une durée de deux jours, car l'opposition doit être confirmée immédiatement par l'autorité judiciaire, seule habilitée à cette fin. En accord avec l'autorité judiciaire, nous estimons en général inutile d'exercer ce droit d'opposition, qui présente l'inconvénient d'alerter la personne concernée sur le fait que les autorités publiques s'intéressent à son cas. Nous n'avons exercé que huit fois ce droit d'opposition en 2011.

La troisième mission du service consiste en ce que nous appelons la « dissémination » des informations, c'est-à-dire leur transmission, parfois obligatoire, à des interlocuteurs habilités. Comme pour ce qui concerne les

informations « entrantes », nous sommes strictement tenus par le principe de légalité : le service ne peut transmettre des informations qu'aux interlocuteurs limitativement énumérés par le code monétaire et financier, qui relèvent de deux catégories.

En premier lieu, l'autorité judiciaire est systématiquement destinataire des informations qui, à l'issue de nos investigations, nous semblent, avec toute la prudence qui s'impose, susceptibles de caractériser une infraction pénale, quelle que soit l'infraction, quel que soit le montant en jeu, quelle que soit la personne concernée. Nous appliquons strictement l'article 40 du code de procédure pénale : dès lors que nos investigations font apparaître une présomption raisonnable d'infraction, nous transmettons systématiquement cette information, en n'exerçant aucun filtrage – tout cela reste soumis à l'appréciation du procureur de la République, nous ne faisons que fournir une information.

Nous sommes d'ailleurs parfois amenés à nous écarter de ce qui peut paraître notre rôle initial : nous transmettons beaucoup d'informations laissant à penser que des abus de faiblesse ont été commis, ce qui ne relève pas de la mission initiale du service, mais, jusqu'à preuve du contraire, l'abus de faiblesse est un délit puni par le droit français : dès lors que nous constatons une présomption d'abus de faiblesse, nous transmettons systématiquement l'information au parquet.

En matière de transmission judiciaire, une procédure particulière existe au sein du service. L'équipe de direction du service comprend les deux personnes présentes devant vous ce matin, mais s'y ajoute une troisième qui n'est pas présente parce que son statut est particulier : il s'agit du conseiller juridique du service, magistrat de l'ordre judiciaire en détachement, qui a pour mission de conseiller le directeur sur l'ensemble des problèmes juridiques susceptibles de se poser au service, mais qui exerce aussi une mission particulière consistant à émettre systématiquement, sauf urgence absolue, un avis sur la caractérisation de l'infraction, dans l'ensemble des dossiers transmis à l'autorité judiciaire. La teneur de cet avis est transmise au procureur de la République. Le conseiller juridique est amené à valider en quelque sorte l'analyse du service sur l'existence de l'infraction pénale, mais son avis est strictement consultatif : le directeur peut transmettre une information malgré un avis négatif. Les textes internes au service prévoient que, dans le cadre de cette mission spécifique, le conseiller juridique est strictement indépendant et que le directeur n'est pas habilité à lui adresser la moindre instruction.

En 2011, le nombre de transmissions au parquet s'est élevé à 495 dossiers, en assez nette croissance par rapport à 2010, où 404 dossiers avaient été transmis. N'y voyez aucune autoglorification de ma part, puisque ce n'est pas le directeur qui travaille, mais ses agents – si j'étais capable de travailler, je ne serais pas directeur ! En fait, nos effectifs ont sensiblement augmenté en 2009 et 2010, croissance à laquelle s'ajoutent, bien sûr, les effets des gains de productivité.

Pour l'ensemble du territoire français, 495 dossiers ont donc été transmis aux procureurs de la République, dans différentes matières, pour des enjeux financiers très divers – 26 % des dossiers représentent un enjeu inférieur à 100 000 euros, mais 23 % représentent un enjeu variant entre un million d'euros et dix millions d'euros.

Ces évaluations doivent être utilisées avec prudence : il s'agit des estimations d'un service de renseignement, qui a vocation non à approfondir les dossiers, mais à indiquer au procureur de la République l'existence d'une piste sur laquelle il semble utile de travailler. Évidemment, l'enquête du parquet est susceptible de remettre en cause très substantiellement ces chiffres. En général, nos évaluations sont plutôt revues à la hausse, mais il arrive que des dossiers soient purement et simplement classés sans suite, tout à fait légitimement, puisque telle est la prérogative du procureur de la République.

En second lieu, nous transmettons des informations à des administrations habilitées, limitativement énumérées par le code monétaire et financier : il s'agit d'administrations d'enquête – services de police judiciaire ou des douanes, susceptibles, dans le cadre de leurs compétences propres, de recevoir des informations – ; il s'agit aussi de nos homologues étrangers, puisque le code monétaire et financier nous habilite à leur transmettre des informations – à toutes fins utiles, car nous n'avons pas à leur donner d'instructions – ; il s'agit encore des autorités de contrôle des différentes professions assujetties – en effet, si nous estimons qu'un établissement a manqué à ses obligations déclaratives, nous pouvons échanger des éléments d'information sur cet établissement avec les autorités de contrôle prudentiel.

Enfin, il faut signaler deux catégories de destinataires particuliers. Tout d'abord, les services de renseignement : comme je le disais au début de mon intervention, TRACFIN fait partie de la communauté du renseignement et est donc habilité à échanger avec tous les services qui en font partie, mais nous n'échangeons que les informations susceptibles de se rattacher à des atteintes à la sûreté de l'État ou aux intérêts fondamentaux de la Nation, à l'exclusion de toute autre information.

Ensuite, et cette procédure est très récente, mais elle entre tout à fait dans le champ de votre commission d'enquête, depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009, qui a complètement remis à plat la législation française dans ce domaine, nous sommes habilités à transmettre des informations à l'administration fiscale. Il s'agit d'un cadre particulier, puisque les informations qui caractérisent une infraction pénale sont nécessairement transmises au procureur de la République. Cependant, dans son infinie sagesse, le législateur a souhaité, en matière de fraude fiscale, que les informations détenues par le service, lorsqu'elles s'appuient uniquement sur de la fraude fiscale ou du blanchiment de fraude fiscale, soient transmises non pas au procureur de la République, mais uniquement à la Direction générale des finances publiques qui, du fait de la technicité du domaine et des procédures spéciales de lutte contre la fraude fiscale – notamment

l'intervention de la Commission des infractions fiscales –, est seule habilitée à mettre en place la procédure qui suivra.

Depuis le 30 janvier 2009, nous transmettons donc des informations à la Direction générale des finances publiques, mais il ne s'agit pas du cœur de la mission assignée à notre service, à savoir la lutte contre le blanchiment et les trafics financiers clandestins. Néanmoins, nous sommes amenés à traiter du blanchiment de fraude fiscale, qui est une infraction comme une autre : nous avons donc transmis 96 dossiers à l'administration fiscale en 2011.

Pour l'ensemble des transmissions aux administrations, à la différence des transmissions à l'autorité judiciaire, le service n'est soumis à aucune obligation : il apprécie, en fonction de sa politique interne et des accords passés avec d'autres administrations destinataires, s'il est opportun ou non de transmettre telle ou telle information à un service de renseignement, à la police judiciaire ou à l'administration fiscale. La situation n'est en rien comparable avec celle qui prévaut pour la transmission à l'autorité judiciaire, où nous n'exerçons aucun contrôle d'opportunité : dans ce cadre, le service n'a pas de politique, si ce n'est celle qui est déterminée par la loi républicaine.

J'ajoute une dernière information : depuis le 27 décembre 2011, nous sommes également habilités, à notre demande, à transmettre des informations aux organismes de protection sociale, puisqu'il nous est apparu qu'un certain nombre de nos informations étaient susceptibles de caractériser des fraudes assez massives et il nous semblait dommage de ne pas les transmettre aux organismes sociaux. Nous avons donc signé, sous l'égide de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, un protocole avec l'ensemble des organismes sociaux concernés et nous allons mettre en place concrètement, effectivement, ce type de transmission à compter des prochains jours ou des prochaines semaines.

J'ai essayé d'être aussi complet que possible dans ma présentation du service, monsieur le président. Nous sommes à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – Merci, monsieur le directeur, votre exposé était effectivement très complet. Je donne la parole à M. le rapporteur, qui va vous poser un ensemble de questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Messieurs, je vous poserai une première série de questions et j'en ajouterai peut-être quelques autres après un premier échange.

Première question, vous avez évoqué la lutte contre le blanchiment, qui est votre mission essentielle, mais pourriez-vous définir ce que recouvre précisément cette notion et nous confirmer si la fraude et l'évasion fiscales entrent pleinement dans le champ des signalements que vous évoquez, puisque tel est l'objet de notre commission d'enquête ?

Deuxième question, le document relatif aux affaires marquantes suivies par TRACFIN que vous nous avez remis nous apprend que *Le Parisien* a révélé, en mars 2011, que l'argent de la drogue était blanchi en Belgique. Je suis un élu du département du Nord, donc voisin de la Belgique, ce sujet m'intéresse donc précisément. Pourriez-vous nous expliquer plus particulièrement les mécanismes de blanchiment de l'argent produit par les divers trafics de drogue : quelles sont les techniques qui permettent de blanchir cet argent et de le réinjecter dans des circuits « normaux » ?

Ma troisième question porte sur la montée en charge de votre service, qui est assez spectaculaire. Parvenez-vous à gérer de plus en plus de dossiers ? Vous nous avez dit que vos effectifs avaient légèrement augmenté : sont-ils suffisants, selon vous, pour appréhender le phénomène qui est massif ?

Quatrièmement, s'agissant des déclarations de soupçon qui vous sont transmises, combien concernent l'évasion fiscale internationale ? Comment ces déclarations sont-elles exploitées ? Sur l'ensemble des dossiers transmis aux autorités judiciaires, pouvez-vous nous dire quel est le taux de suite, de quel type d'enquête il s'agit, quelles sont les condamnations éventuelles ? Êtes-vous informés des suites réservées aux dossiers que vous avez pu transmettre ?

Cinquièmement, la collaboration avec vos homologues étrangers se passe-t-elle bien ? Parvenez-vous à obtenir des réponses à toutes vos sollicitations, quels que soient les pays concernés ?

Sixièmement, vous avez évoqué Internet. Le développement extraordinaire des nouvelles technologies a-t-il compliqué votre tâche ? Dans votre service, une cellule est-elle spécialement consacrée à l'étude de ces questions ? Existe-t-il des formations particulières pour certains agents ? Quels sont les dispositifs mis en place pour répondre aux défis de cet outil qui doit compliquer votre tâche et comment vous y êtes vous adaptés ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jean-Baptiste Carpentier.

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Je vais essayer d'être succinct.

Tout d'abord, vos deux premières questions portaient sur le blanchiment. Le concept est d'introduction relativement récente en droit français : les premières réflexions sur la création d'une infraction de blanchiment remontent à la fin des années quatre-vingt, et la création de ce que l'on a appelé le « délit général de blanchiment » ne date que de 1995 ou de 1996. Avant cette date, n'était visé que le blanchiment de l'argent issu du trafic de drogue et de la criminalité organisée. Depuis lors, en droit français, le blanchiment est susceptible de recouvrir l'ensemble des processus visant à donner une apparence licite à des fonds provenant de quelque infraction que ce soit, délictuelle ou criminelle.

Pour répondre plus précisément à votre question, la fraude fiscale étant un délit puni, au titre de l'article 1741 du code général des impôts, d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, le blanchiment de fraude fiscale est purement et simplement inclus dans la définition générale du blanchiment.

En pratique, le blanchiment recouvre des réalités extrêmement différentes. Contrairement à ce que l'on a parfois tendance à croire, il ne concerne pas uniquement la mafia internationale et ne met pas toujours en cause des schémas avec paradis fiscaux ou judiciaires. Pour adopter une présentation caricaturale, la première étape du blanchiment consiste très concrètement, pour un voyou, à déposer sur son compte en banque l'argent de la vieille dame qu'il vient de détrousser dans la rue : ce simple dépôt sera considéré comme un acte de blanchiment.

La jurisprudence française est très innovante – c'est d'ailleurs l'une des meilleures au monde en la matière –, puisqu'elle accepte que l'on puisse être à la fois l'auteur de l'infraction principale et le blanchisseur de l'argent directement détourné. Tout en restant dans le même patrimoine, le blanchiment va consister à occulter l'origine des fonds, afin de ne pas faire apparaître directement que ceux-ci proviennent d'un crime ou d'un délit.

Ensuite, toute une série d'actions, plus ou moins développées en fonction de la nature de l'infraction et de l'ampleur de la somme en cause, visera à donner une apparence licite à des faits illicites. Je voudrais éviter de donner des recettes, mais l'une des techniques de blanchiment régulièrement citées – la meilleure presse l'a déjà mentionnée et dont je peux donc parler sans grande crainte – est le rachat de tickets gagnants de PMU. Quelqu'un qui vend de la drogue doit pouvoir justifier la détention de liquidités importantes : la production d'un ticket gagnant de PMU, qui permet d'obtenir le versement de gains en argent liquide dans la limite de 5 000 euros, est donc une solution intéressante.

On distingue en général trois étapes du blanchiment – cette typologie est un peu académique et pas toujours utile, certains types de blanchiment ne comportant qu'une seule de ces étapes, d'autre deux.

La première étape est le blanchiment de proximité, consistant à intégrer les fonds à l'économie, leur caractère illicite étant encore relativement patent. Cette étape est la plus facile à découvrir pour nous, dans la mesure où elle est la plus proche de l'infraction sous-jacente.

La deuxième étape, le « vrai » blanchiment selon moi, correspond à la technique de l'« empilage » ou « lessivage » : elle consiste à faire tourner l'argent pour le rendre « propre ». Elle peut prendre la forme d'une circulation d'argent de compte à compte, ou de toute une série de procédures qui visent à brouiller les pistes, avec des circuits internationaux ou tout simplement nationaux : il suffit, par exemple, de déposer l'argent sur le compte d'une autre personne qui vous le reverse par chèques. L'essentiel est de faire en sorte que l'origine illicite de l'argent soit plus difficile à cerner pour un enquêteur.

Mme Marie-France Beaufile. – S’agit-il du même mécanisme que celui qui a été dévoilé récemment concernant la TVA ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Pour la TVA, les mécanismes étaient plutôt plus simples, mais j’y reviendrai si vous le souhaitez.

La troisième étape du blanchiment est celle de l’intégration dans l’économie : elle consiste, pour le blanchisseur, à réaliser des investissements, par exemple l’achat d’une villa sur la Côte d’Azur pour couler ses vieux jours ; l’argent est « lavé », d’apparence propre, car il reste toujours sale en fait.

En ce qui concerne la montée en charge du service et son lien éventuel avec une explosion du phénomène, il est toujours très difficile de vouloir chiffrer le blanchiment. J’ai eu l’occasion de le dire devant la Cour des comptes, et je l’assume tout à fait, TRACFIN ne dispose pas des moyens permettant de procéder à une telle évaluation. Des chiffres sont évoqués par un certain nombre de revues, je ne suis pas capable de les confirmer ni de les invalider. On peut me dire que le blanchiment représente 5 % de l’économie mondiale, 3 % ou 1 %, je n’ai pas les moyens de me prononcer et ce chiffrage suppose un travail extrêmement difficile.

En effet, pour chiffrer le blanchiment, il faut chiffrer la délinquance : je n’ai pas besoin de vous expliquer qu’il s’agit d’un sujet de polémiques. De surcroît, il faudrait pouvoir chiffrer une délinquance particulière, la délinquance à production financière : il peut s’agir du produit de braquages, mais aussi d’abus de biens sociaux ou de fraude fiscale. Il est donc extraordinairement difficile d’appréhender cette délinquance, car elle est souvent occulte. Dernière difficulté, qui n’est pas la moindre, il s’agit non seulement de chiffrer la délinquance française, mais aussi la délinquance internationale dont les fonds sont blanchis en France : nous sommes parfaitement incapables de nous prononcer sur ce point.

Je sais en revanche que le travail mené par les différentes équipes de l’administration et par le service que j’ai le plaisir de diriger depuis trois ans a conduit à sensibiliser davantage les différentes professions assujetties. Cette sensibilisation se traduit par une amélioration des procédures, notamment au sein du secteur bancaire : rien n’est parfait, mais un certain nombre de pratiques, courantes il y dix ans ou quinze ans, ne le sont plus ou sont devenues très difficiles à mettre en œuvre.

Nous travaillons quotidiennement, avec Yves Ulmann, à la sensibilisation de l’ensemble des autres professions : nous rencontrons parfois des difficultés, notamment avec les avocats, qui sont censés être assujettis au dispositif. Avec d’autres professionnels plus récemment assujettis, il est également plus ou moins facile de faire admettre la finalité de notre action, mais je crois que l’augmentation du nombre des déclarations résulte autant de ce travail de sensibilisation et d’acceptation par les professionnels d’un dispositif assez nouveau et contre-intuitif pour eux que d’une réelle explosion du phénomène de blanchiment. Telle est du moins mon analyse.

Dans un article que j'ai signé à titre personnel dans le dernier *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, j'ai eu l'occasion d'expliquer pourquoi je ne pense pas que la France soit une place forte du blanchiment mondial, ce qui ne signifie pas que nous soyons totalement à l'abri. En effet, notre pays est riche, il produit donc de la délinquance ; il est accueillant et constitue donc une cible tentante pour ceux qui veulent couler leurs vieux jours en dépensant leur argent, fût-il mal acquis. Néanmoins, je ne pense pas que la France soit, à ce jour, le pays le plus accueillant pour les blanchisseurs, mais « au royaume des aveugles, les borgnes sont rois » !

Le phénomène de blanchiment est-il en croissance ? Je l'ignore, mais je sais que toute délinquance qui produit un flux financier produit du blanchiment, sauf cas exceptionnel : tant que l'on n'aura pas totalement éradiqué la délinquance en France, et je ne pense pas ce soit demain la veille, le blanchiment existera.

En matière de fraude fiscale, j'ai omis de vous dire lors de mon exposé liminaire que les personnes assujetties au dispositif doivent établir une déclaration de soupçon. Néanmoins, les différentes professions déclarantes ont appelé l'attention de l'administration, lors de la mise en place du dispositif, sur le fait qu'un banquier, un expert-comptable ou un notaire n'avaient souvent pas la possibilité de juger si une somme provenait ou non de la fraude fiscale et qu'il ne fallait pas leur assigner une mission impossible, sinon ils risquaient, dans le doute, de faire des déclarations de soupçon systématiques, au risque d'engorger notre service.

Je ne me prononcerai pas sur ces arguments, mais la loi a prévu qu'un décret fixerait un certain nombre de critères objectifs permettant d'établir un soupçon de fraude fiscale. Le décret du 16 juillet 2009 fixe seize critères, comme la sous-évaluation ou la surévaluation d'un bien, qui permettent aux professionnels d'étayer leurs déclarations.

De vous à moi, ce décret n'a fait qu'objectiver ce qui constitue un soupçon en général. En effet, l'une des principales difficultés que nous rencontrons en matière de blanchiment tient au fait que, si l'on demande à la personne qui vient déposer une somme importante en liquide de déclarer l'origine de ces fonds, elle ne va pas nécessairement dévoiler leur origine délictuelle, mais tenter de donner une explication crédible. Elle ne va pas afficher que l'argent provient de la corruption ou du trafic de drogue ! Le fait qu'un ou plusieurs des critères déterminés par le décret de 2009 soient satisfaits est donc censé créer un doute dans l'esprit du professionnel. Depuis la parution de ce décret, nous constatons une augmentation très sensible du nombre de déclarations de soupçon qui envisagent une hypothèse de fraude fiscale : celles-ci ont représenté plus de 10 % des déclarations de soupçon reçues en 2011. Cette information est à prendre avec précaution, car beaucoup de déclarants se refusent à qualifier l'infraction sous-jacente.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur, peut-on considérer que ce pourcentage représente le plancher de votre activité

consacrée à l'évasion ou à la fraude fiscales ? En effet, vous vous occupez du financement du terrorisme, du trafic de drogue, mais notre commission d'enquête s'intéresse uniquement à l'évasion et à la fraude fiscales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous indiquer également le montant global des sommes concernées ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Pour répondre à la question de M. le rapporteur, les informations que nous recevons ne comportent le plus souvent pas de montant, mais portent sur des indices qui permettent de suspecter des montages fiduciaires à l'étranger ou des détentions de comptes non déclarés à l'administration fiscale. Par ailleurs, si nous connaissons des montants, ils ne sont pas nécessairement significatifs. Sur ce point, il m'est donc assez facile de vous répondre.

La réponse à la question de M. le président est un peu plus difficile, parce que nous ne nous arrêtons jamais à la qualification donnée par un déclarant, lorsqu'il en donne une. En effet, certains déclarants peuvent qualifier à tort, car rien ne ressemble plus à l'argent de la fraude fiscale que l'argent de la drogue, et réciproquement. Pour nous, les qualifications avancées par les déclarants sont des indications que nous utilisons, mais une affaire non qualifiée en fraude fiscale peut déboucher sur la découverte d'une telle fraude.

En revanche, nous avons essayé d'élaborer un « mode d'emploi » interne en matière de lutte contre la fraude fiscale. Comme je vous l'ai dit, le dispositif légal que nous appliquons vise à lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme – il ne s'agit pas d'un choix du service, mais c'est l'obligation qui nous est assignée par la loi républicaine –, nous ne sommes donc pas un service de lutte contre la fraude fiscale. Au demeurant, nos 90 agents auraient du mal à accomplir le travail qui incombe aux 120 000 agents de la Direction générale des finances publiques : il faut savoir raison garder !

J'ajoute que les moyens que je consacrerai exclusivement à la fraude fiscale ne seraient pas disponibles pour accomplir les autres tâches du service. Il est pour nous techniquement impossible de dédier le service à la fraude fiscale, ce qui relèverait par ailleurs du détournement de pouvoir.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Mais les informations que vous obtenez éventuellement sont systématiquement transmises ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Le principe est le suivant : nous ne recherchons pas la fraude fiscale ; en revanche, lorsque nous en trouvons des indices qui présentent un caractère de gravité ou de complexité avérées, ils font systématiquement l'objet d'une transmission à la Direction générale des finances publiques. Nous ne disposons pas de retour concernant la qualité de nos transmissions, mais j'ai cru comprendre que les informations qui ont été transmises par TRACFIN depuis 2009 – la période d'observation est assez courte – sont souvent considérées comme constitutives de « dossiers à fort

enjeu », pour reprendre le jargon de la Direction générale des finances publiques, mais nous ne disposons pas de plus de précisions à ce stade, ce qui est bien normal, car les procédures prennent un certain temps en matière de fraude fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Que sous-entend l’expression « fort enjeu » ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Il s’agit d’une catégorisation interne à la Direction générale des finances publiques, qui qualifie ainsi les dossiers fiscaux donnant matière à un recouvrement substantiel par rapport aux dossiers lambda.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous indiquer un ordre de grandeur ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Je ne le connais pas et la Direction générale des finances publiques ne le connaît vraisemblablement pas non plus.

Je vais m’expliquer différemment : pour que notre service perçoive un phénomène, il faut qu’il se détache du bruit de fond. Il nous sera difficile, voire impossible, de détecter des fraudes fiscales de quelques centaines d’euros ou de quelques milliers d’euros. Nous ne détecterons que des fraudes qui se distinguent par la complexité du mécanisme mis en place – personne ne recourt à des contrats de fiducie ou à des comptes non déclarés à l’étranger pour blanchir cinq cents euros de fraude fiscale ! – ou par l’importance des sommes dissimulées.

Le service n’a plus d’équipe strictement dédiée à la fraude fiscale, parce que nous estimons que tout le monde est susceptible d’y recourir. Notre doctrine est donc simple : la fraude fiscale n’est pas notre métier de base, mais, quand nous la trouvons, nous en informons la Direction générale des finances publiques – pour 2011, je vous ai indiqué le chiffre de 96 transmissions.

M. Philippe Dominati, président. – Avant que je ne donne la parole à nos collègues qui souhaiteraient poser des questions, pouvez-vous répondre à la dernière question de M. le rapporteur sur les nouvelles technologies ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – M. Ulmann vous répondra sur les nouvelles technologies, mais je souhaiterais auparavant répondre à la question portant sur le taux de suite des informations que nous transmettons aux autorités judiciaires.

Nous ne disposons que d’éléments assez partiels : le suivi de nos dossiers est assez compliqué – ayant été moi-même magistrat, je ne jette pas la pierre à mes anciens collègues ! Nous savons que les dossiers transmis par TRACFIN sont très rarement classés sans suite. Le suivi dans la durée est beaucoup plus difficile et nous ne disposons pas d’informations précises sur le sujet.

Vous m'avez également demandé si nos effectifs étaient suffisants : cette question n'a pas de réponse ! Dans la période compliquée que nous vivons, les effectifs ne sont jamais suffisants ; néanmoins, je me flatte de diriger l'un des rares services de Bercy qui, non seulement, n'a pas été soumis à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais encore a vu ses effectifs croître de près de 30 % en trois ans : je serais donc mal placé pour me plaindre ! Nous disposons peut-être d'une marge de croissance, mais, à missions constantes, nos effectifs correspondent à un standard international correct, alors que nous en étions encore très éloignés il y a quelques années.

Enfin, vous m'avez également interrogé sur notre collaboration avec nos homologues étrangers : celle-ci dépend desdits homologues – nous travaillons d'autant mieux avec un partenaire que nos relations avec lui sont fréquentes –, de leur système juridique – il ne nous appartient pas de donner des leçons de droit à la terre entière –, et de leurs pratiques. Nous collaborons de mieux en mieux avec les membres de l'Union européenne, et la France a mené une action très importante pour utiliser les cellules de renseignement financier à leur pleine mesure – car il s'agit d'une création du GAFI, transposée par une directive de l'Union européenne. Yves Ulmann a réalisé un travail très important pour développer cet outil au sein de l'Union européenne.

La cartographie des pays coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment n'est pas nécessairement la même que celle des pays coopératifs en matière fiscale ou en matière judiciaire. Nous travaillons très facilement avec certains pays qui ont, par ailleurs, une mauvaise réputation en matière d'entraide pénale internationale, alors que nous travaillerons mal avec d'autres pays qui ont pourtant de bons échanges avec nous en matière de coopération judiciaire ou fiscale.

En ce qui concerne les nouvelles technologies, avant de laisser la parole à Yves Ulmann, je préciserai qu'elles représentent parfois une aide pour nous, car elles permettent une meilleure traçabilité des flux financiers. J'ai déjà eu l'occasion d'écrire que je détestais l'argent liquide : je n'ai toujours pas compris comment l'on pouvait détenir légalement 3 000 euros en liquide en France ! Par construction, l'argent liquide ne permet pas d'établir une traçabilité, or l'essence même du blanchiment consiste à rendre impossible l'établissement du lien entre une somme d'argent et sa source. L'argent liquide n'a pas d'odeur, alors que l'argent électronique laisse au moins une trace ! Une des raisons pour lesquelles la France est peut-être un peu moins concernée que d'autres pays par le phénomène de l'empilage réside dans son taux très élevé de bancarisation – 97 %, si mes souvenirs sont bons : notre pays est l'un des plus bancarisés d'Europe, et même du monde. Ce taux de bancarisation fait que la quasi-totalité des flux sont écrits, enregistrés, transmis et surveillés, ce qui facilite énormément notre travail.

Néanmoins, les nouvelles technologies sont également à l'origine de nouveaux risques et Yves Ulmann pourra vous parler des travaux que nous avons engagés depuis quelques mois sur la monnaie électronique.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yves Ulmann.

M. Yves Ulmann, sous-directeur du service Traitement de l'information et action contre les circuits financiers clandestins. – Le développement de la monnaie électronique a été encouragé par l'Union européenne, notamment parce que cet instrument permet aux migrants d'opérer des transferts à moindre coût. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international soutiennent également les initiatives qui visent à favoriser la monnaie électronique.

En droit communautaire, deux directives existent : la plus ancienne, dite « directive monnaie électronique 1 », remonte à 2000 et a été transposée en droit français ; la plus récente est en cours de transposition. Le droit communautaire est fondé sur l'idée que l'usage de la monnaie électronique doit être facilité dans l'Union européenne, en raison de l'abaissement des coûts qui en résulte pour les personnes les plus défavorisées, notamment celles qui ne sont pas bancarisées – plusieurs pays membres sont concernés par cette dernière hypothèse, même si ce n'est pas tout à fait le cas de la France.

Pour encourager ce mouvement de libéralisation, on a voulu autoriser la distribution de la monnaie électronique de la manière la plus large et la moins coûteuse possible, en permettant notamment aux établissements de monnaie électronique établis dans l'un des États membres de l'Union européenne, quel qu'il soit, de disposer d'un réseau de distribution dans un autre État, la surveillance dudit réseau étant assurée par l'établissement lui-même. Pour vous donner un exemple, un établissement de monnaie électronique exerçant au Royaume-Uni, mais provenant d'un pays balte et dûment accrédité par les autorités financières de ce pays, peut disposer d'un réseau de distribution dans les bars-tabac, les boucheries ou les magasins de téléphones mobiles. Or ces commerçants ne sont pas des professionnels de la monnaie électronique : la vigilance à l'égard d'éventuelles opérations de blanchiment risque donc d'être assez faible et la surveillance exercée sur le distributeur par l'établissement basé à Vilnius, par exemple, peut également être assez fragmentaire. Il existe donc un risque réel.

Le droit communautaire part du principe que les dispositifs de contrôle des différents États membres sont toujours équivalents, mais cela n'est parfois que partiellement vrai.

Deuxième difficulté : la monnaie électronique favorise la substitution de l'argent liquide, parce qu'il est possible d'acquérir des cartes prépayées jusqu'à 250 euros sans que l'identité du détenteur soit connue et jusqu'à 2 500 euros dès lors que cette carte est rechargeable annuellement. On voit donc qu'il est possible d'acquérir des biens, notamment sur Internet, avec ces nouveaux moyens de paiement qui sont de parfaits substituts à l'argent liquide et, comme l'a dit M. le directeur, l'argent liquide lui-même pose un problème de traçabilité.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Le service que vous animez, messieurs, jouit d'une réputation qui n'est plus à faire, puisque nous avons pu constater, lors des nombreuses auditions que nous avons tenues, l'expression du respect, voire d'une crainte révérencielle dès que son nom était mentionné. Il se trouve que j'étais avocate au moment où l'on a travaillé sur la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats, la CARPA, et je sais que cela posait un certain nombre de problèmes.

Je souhaiterais vous poser plusieurs questions.

La première porte sur la formation de votre personnel, non seulement aux nouvelles technologies, mais aussi aux nouveaux procédés employés – on est quand même dans la guerre de l'obus et du blindage. Comment apprenez-vous à vos agents à suivre, des techniques qui sont de plus en plus élaborées ?

Ensuite, quel est le délai entre l'alerte ou la déclaration de soupçon et la transmission ? Quels sont, d'une manière générale, les délais de traitement de vos informations ?

J'ai compris que le décret fixant vos compétences vous donnait satisfaction. Ne trouvez-vous pas un peu frustrant de ne pas pouvoir exercer de « droit de suite » sur les informations que vous transmettez ? Souhaiteriez-vous disposer de davantage de pouvoirs de contrainte ? Vous avez évoqué le droit d'opposition que vous pouviez exercer dans un délai de quarante-huit heures, tout en risquant d'alerter les délinquants présumés ; puisque nous vous auditionnons dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire, nous pourrions peut-être relayer certaines de vos préconisations tendant à améliorer le dispositif existant.

Nous entendons parler quotidiennement - l'actualité nous le rappelle - de mouvements de sommes d'argent liquide extrêmement importantes : êtes-vous en relation avec la Commission pour la transparence financière de la vie politique ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jean-Baptiste Carpentier.

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Les fonctionnaires de notre service appartiennent au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour des raisons historiques, puisque notre service a fait partie de la Direction générale des douanes jusqu'en 2006, il s'agit majoritairement de douaniers. Depuis que je suis arrivé à la tête du service, et conformément aux demandes des différents ministres, nous avons cherché à diversifier l'origine de nos agents, en utilisant de manière importante la ressource de recrutement qu'offre la Direction générale des finances publiques : aujourd'hui, 30 % de notre personnel environ en sont issus. Nous recrutons également quelques contractuels. Nous avons essayé de recruter au niveau interministériel : la procédure s'est révélée un peu compliquée, non pas que les fonctionnaires des autres ministères soient de moindre qualité – encore que les personnels de

notre ministère soient plus particulièrement qualifiés pour travailler sur des flux financiers –, mais, dirigeant un service dont je tiens à concentrer les efforts dans une logique opérationnelle, je cherche à réduire au maximum les coûts de gestion et des fonctions support. Or la diversification du personnel suppose des frais de gestion des ressources humaines que je ne souhaite pas assumer, considérant la petite taille de la cellule qui est la mienne.

Cela dit, nos personnels suivent des formations : nous avons développé un programme de formation interne dont près des trois quarts du personnel bénéficie chaque année ; nous avons également accès à un certain nombre de formations organisées par le ministère au titre des fonctions support. On peut toujours manquer de personnels mieux formés, mais - excusez-moi d'être aussi brutal ! – le personnel en formation ne produit pas : il faut donc trouver un équilibre entre formation et activité. Par ailleurs, notre travail s'apprend beaucoup par la pratique.

En ce qui concerne les délais entre la déclaration de soupçon et la transmission de l'information, il est très difficile de vous répondre, sinon par la fameuse boutade chère à l'armée sur le refroidissement du fût du canon... Oui, il faut un certain temps, car, contrairement au monde judiciaire, nous ne travaillons pas en flux : les déclarations que nous recevons sont stockées pendant dix ans, dans un cadre tout à fait légal, validé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés. C'est le traitement des informations stockées qui nous permet ensuite de ressortir des affaires : une première information n'est pas nécessairement utilisable, mais une deuxième information reçue deux ans plus tard apportera peut-être un éclairage qui justifiera la constitution d'un dossier. Il y aura peut-être eu deux ans d'écart, mais, en réalité, cela fera beaucoup moins.

Abstraction faite de ces considérations de délai, notre service a vocation à réaliser un travail d'analyse documentaire, sans exercer d'activités opérationnelles. Ce travail ne justifie donc pas des années de procédure. Selon le niveau de complexité des affaires, la nécessité ou non de recourir à la coopération de nos homologues internationaux, les temps d'investigation varient entre moins d'un mois et six à neuf mois. Certains dossiers atypiques peuvent donner lieu à une investigation d'une durée supérieure à un an, mais ces dossiers se comptent sur les doigts d'une seule main : il s'agit d'affaires délicates, compliquées, sur lesquelles nous avons beaucoup de peine à « caler » un scénario.

Il faut bien voir que la nature même de notre action consiste à travailler sur scénario : nous cherchons à raconter une histoire. Nous constatons que 100 passent de A à B, que B donne 50 à C et 50 à D et qu'ensuite D donne 100 à E. Nous observons ces divers mouvements et cherchons à savoir à quoi ressemblent ces flux. Très souvent, nous n'arrivons pas à raconter l'histoire, ce qui explique que le dossier ne soit pas toujours transmis : des mouvements peuvent paraître étranges sans pour autant cacher des agissements illicites.

Soyons très clairs : la déclaration de soupçon n'est pas une déclaration d'opération illicite. Je travaille sur des opérations légales. Simplement, elles ont suscité chez les professionnels qui nous informent des interrogations. C'est la raison pour laquelle notre fichier est radicalement confidentiel et que personne, absolument personne, n'y a accès, ni les services de renseignement ni les services de police.

Nous contrôlons systématiquement les accès à notre fichier, car les noms qui y figurent ne sont pas des noms de suspects ; il ne s'agit pas d'un fichier de police : n'importe lequel d'entre nous est susceptible d'avoir accompli une opération qui est apparue suspecte à un banquier.

Pour vous donner un exemple, on nous a signalé qu'une personnalité semblait recevoir assez massivement des fonds de Suisse et cette personne n'avait pas déclaré de compte à l'étranger ; or il est apparu, au fil des investigations que nous avons menées, dans un contexte fortement marqué par la recherche de comptes à l'étranger non déclarés, que cette personne avait résilié un contrat d'assurance-vie en France et viré cet argent sur un autre compte français, mais il figurait pour la banque destinataire comme ayant transité par la Suisse, pour des raisons informatiques liées au fonctionnement de la compagnie d'assurances. La personne concernée n'avait donc jamais réalisé d'opération en Suisse, il s'agissait d'une opération effectuée de Paris à Paris mais, pour des raisons internes à l'établissement financier, la banque destinataire a enregistré un virement provenant de Suisse. L'origine du virement a été totalement retracée, sans la moindre hésitation.

Vous voyez donc que des opérations peuvent nous être déclarées, alors que leurs auteurs n'ont strictement rien à se reprocher.

Pour répondre à votre question, nous traitons les affaires les plus simples en quelques semaines, les plus complexes en quelques mois, notre objectif étant de nous en tenir à un délai normatif de trois à six mois pour les affaires les plus classiques.

Vous m'avez demandé si j'étais satisfait de mon statut : j'essaie de ne pas être le ravi de la crèche ! On peut toujours avoir des ambitions démesurées : en ce qui me concerne, je suis un fonctionnaire républicain, je m'efforce de faire fonctionner au mieux le service qui m'est confié dans le cadre légal et réglementaire de la République. Si on nous confie des pouvoirs supplémentaires, nous essaierons de faire également pour le mieux ; pour le moment, je me contente de cultiver mon jardin, sans aller chercher ce qui se trouve dans le jardin des autres.

Il faut éviter de créer de l'entropie dans le dispositif : je pourrais avoir la « grosse tête », mais je ne sais pas tout et je ne peux pas tout faire. Les services fiscaux font leur métier, l'Office central de répression de la grande délinquance financière fait son métier, de même que la justice : quant à nous, nous essayons d'assurer un travail de renseignement au profit des autres autorités républicaines.

J'ai parfois eu l'occasion de formuler des suggestions. D'une manière générale, je pense que le législateur, ou le pouvoir réglementaire, devrait limiter au maximum la circulation d'argent liquide, puisque, comme je vous l'ai dit, je continue à m'interroger sur le fait que le plafond de paiement en liquide soit fixé à 3 000 euros. Je n'ai jamais eu une telle somme sur moi et je ne conçois pas que l'on puisse détenir des sommes substantielles en argent liquide sans que l'on ait à en justifier l'origine. Tout ce qui pourra être fait pour réduire les plafonds de paiement en liquide sera important : si l'on observe le cas d'autres États qui connaissent des difficultés financières importantes, l'une des premières mesures qu'ils ont prises a consisté à baisser le plafond des paiements en argent liquide à 1 000 euros – il me semble que tel a été le cas en Italie. Certains estimaient que la France était un État fasciste parce qu'elle interdisait les paiements en liquide, mais je constate que nos voisins transalpins ont adopté un plafond sensiblement plus bas – je rappelle que l'Union européenne fixe un plafond à 15 000 euros. J'ai toujours présenté cette suggestion à mes ministres, mais je ne peux rien faire de plus.

Par ailleurs, un billet de 500 euros est en circulation. A titre personnel, je me suis toujours demandé pourquoi la Banque centrale européenne émettait la plus grosse coupure actuellement en circulation dans le monde depuis que les billets de 1 000 dollars ont disparu, sans jamais trouver la réponse.

A quoi sert un billet de 500 euros ? Personne ne veut accepter ce billet de façon légale, mais il présente l'avantage de pouvoir transporter plusieurs dizaines de milliers d'euros dans un étui à cigarettes et de passer ainsi très facilement les frontières, plus facilement en tout cas qu'avec des coupures de 20 euros. Évidemment, on ne résoudra pas tous les problèmes en supprimant ce billet, mais il faut reconnaître qu'il pose un problème.

Paradoxalement, nos amis britanniques, qui ne font pas partie de la zone euro, ont prohibé l'utilisation du billet de 500 euros à l'achat et à la vente, au motif que, pour 90 %, son utilisation serait liée à la fraude, selon leurs études. Je suis surpris que des éléments pris en compte par un État qui n'est pas membre de la zone euro ne soient toujours pas pris en compte par les États membres de cette zone...

Dernière proposition : j'ai eu l'occasion de m'interroger sur la licéité de méthodologies permettant tout à fait légalement à un citoyen de mettre en place un certain nombre d'opérations financières licites mais dépourvues de tout fondement économique, avec pour seule fin de dissimuler l'origine des fonds. En matière de blanchiment, pour qu'un juge puisse prononcer une condamnation, il faut qu'il retrouve l'origine illicite des fonds.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous illustrer votre observation d'un exemple concret ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Il s'agit d'une proposition originale que je présente à titre strictement personnel, mais c'est l'ancien magistrat qui parle. En matière de blanchiment, il faut toujours pouvoir caractériser

l'infraction sous-jacente : à un moment donné, le juge doit pouvoir établir qu'une infraction a été commise. Or il est parfois extrêmement difficile de caractériser l'infraction sous-jacente, parce qu'elle se perd dans le temps ; dans les limbes ou dans les sables mouvants des différentes méthodologies financières qui ne permettent plus de retracer les opérations. Cependant, on sait que certaines méthodologies ne peuvent pas avoir d'autre objectif que d'opacifier l'origine des fonds. On pourrait donc envisager, comme je l'ai fait dans un article, de créer un délit de blanchiment objectif : le simple fait de mettre en place des opérations financières qui n'ont pas d'autre logique apparente, sauf justification contraire, que d'opacifier l'origine des fonds pourrait, en soi, constituer une infraction, il s'agirait dans ce cas d'un délit objectif.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner un exemple concret ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – On pourrait en donner des dizaines...

Mme Nathalie Goulet. – La fiducie...

M. Jean-Baptiste Carpentier. – La fiducie peut être tout à fait légale, surtout en France, où l'on a mis en place un dispositif extrêmement vertueux par rapport à ce qui peut se faire à l'étranger.

Vous voulez un exemple ? Lorsqu'une personne fait circuler, sans raison valable, de l'argent entre plusieurs comptes pour revenir au point de départ, on pourrait envisager de lui demander de justifier ces opérations ; selon moi, il y a peu de chances qu'elles visent à créer des commissions pour le secteur financier ; en revanche, elles ont vraisemblablement pour objet de dissimuler l'origine des fonds...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ces phénomènes ne sont-ils pas liés à la présence de certaines entreprises françaises dans des paradis fiscaux ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Je serais plus prudent, car il faut se souvenir que cette présence est légale. Il n'est pas interdit, jusqu'à preuve du contraire, de recevoir de l'argent d'un paradis fiscal – le législateur est souverain et il peut décider de prohiber de tels flux. On a le droit de recevoir de l'argent des Bahamas ; il s'agit ensuite d'être en mesure de justifier de l'origine et de l'utilisation de ces fonds. On ne peut pas interdire à nos compatriotes de travailler avec ces pays : des emplois, en France, dépendent de tels flux financiers. Contrairement à vous, il ne m'appartient pas de changer le monde, j'essaie seulement de faire fonctionner un service.

Je ne veux pas considérer des activités comme étant intrinsèquement suspectes, uniquement parce qu'elles font intervenir des pays à fiscalité privilégiée. Beaucoup de gens honnêtes travaillent avec Singapour, même si cet État soulève régulièrement des interrogations ; il serait contre-productif, économiquement, de considérer comme suspect et *a fortiori* prohibé le fait de travailler avec Singapour : si on ne peut plus travailler qu'avec des pays

irréprochables fiscalement, les flux internationaux vont se réduire considérablement. Il faut donc trouver un équilibre.

Je me méfie de manière générale des systèmes trop « automatisants » : par exemple, une personne peut avoir d'excellentes raisons de travailler avec le Maroc, mais on doit aussi pouvoir lui demander de présenter ses justifications.

Enfin, pour répondre à votre dernière question, la Commission pour la transparence financière de la vie politique ne figure pas sur la liste des destinataires autorisés de nos informations : nous ne sommes donc pas en mesure de lui en communiquer. Au demeurant, je pense que cela n'aurait guère de sens, puisque cette commission n'a pas de pouvoir opérationnel. En revanche, nous serions en mesure d'exercer à son égard notre droit de communication.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Pouvez-vous exercer vos compétences dans le domaine des biens mal acquis ? Avez-vous eu l'occasion de travailler sur ce sujet ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Nous n'exerçons pas de compétence particulière, mais nous avons eu l'occasion de travailler sur des phénomènes de blanchiment de l'argent de la corruption, et les biens mal acquis le sont grâce au blanchiment de cet argent-là. Je le dis d'autant plus volontiers que les faits sont publics : depuis plusieurs années, nous avons été amenés à travailler sur différentes affaires dans lesquelles nous estimons, à tort ou à raison - vous voyez que je reste prudent -, qu'il existe des suspicions de blanchiment d'argent de la corruption. Ces dossiers ont été transmis au parquet de Paris.

Par ailleurs, au moment de ce que l'on a appelé « le printemps arabe », TRACFIN a pris l'initiative, quelques heures après le départ précipité d'un dictateur, de diffuser publiquement des informations visant à appeler l'attention des professionnels déclarants sur la nécessité de surveiller particulièrement l'ensemble des flux financiers rattachés à ce que nous appelons des « personnes politiquement exposées » et susceptibles de correspondre au blanchiment de l'argent de la corruption.

Je me flatte d'observer que cette initiative s'est révélée particulièrement efficace, parce qu'elle aboutissait, en pratique, à un gel, même si tel n'était pas le cas juridiquement. Les personnes concernées ont effet renoncé à un certain nombre de mouvements qu'elles avaient envisagés, parce qu'elles savaient qu'il y aurait une déclaration TRACFIN et que nous ferions usage de notre droit d'opposition. Enfin, vous me permettrez cette unique manifestation d'autosatisfaction, j'ajoute que cette mesure a été jugée suffisamment innovante pour être considérée comme un modèle par l'Union européenne et par les États-Unis – c'est même l'une des rares fois où

les États-Unis ont pris exemple sur la France, puisqu'ils se sont référés explicitement à l'action française pour mettre en place les mêmes mesures.

Ces événements sont tout à fait symptomatiques de l'action dynamique menée par notre service et les autorités françaises au sein de l'Union européenne pour améliorer le traitement international de ce type de dossier – je le dis d'autant plus volontiers que je n'y suis pour rien.

Cela étant, nous n'exerçons pas de compétence particulière en matière de biens mal acquis, *a fortiori* maintenant que ces affaires sont judiciairisées et relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le ministre a-t-il accès à votre fichier ? J'imagine que oui...

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Non !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le ministre donne-t-il un avis sur l'opportunité de transmettre ou non un dossier à l'autorité judiciaire. Si oui, selon quels critères ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Ma réponse est également négative.

Le service est placé sous ma responsabilité exclusive. Le ministre est informé des affaires sensibles susceptibles d'être traitées au sein du service, ce qui est normal. Je suis un fonctionnaire tout à fait loyal et respectueux de l'autorité hiérarchique : l'information du ministre de l'économie s'impose donc, de même que celle du ministre de l'intérieur ou du ministre de la justice. En revanche, aucune instruction n'est donnée ni sollicitée. Je n'ai jamais connu de sollicitations à cet égard, et elles n'auraient été de toute manière ni acceptables ni acceptées.

Notre fichier n'est accessible à aucune autre catégorie de personnes que les membres du service TRACFIN. Par ailleurs, depuis que le service existe, aucune des fuites que l'on a pu lire dans la presse n'a émané du service. Je m'en flatte, car cet aspect est essentiel, puisque l'un de nos rôles primordiaux consiste à protéger nos déclarants. Nous appliquons un dispositif législatif particulier qui nous permet de ne pas révéler l'origine de nos informations : nos sources sont protégées. Cette protection joue parfaitement, puisque nous ne révélons pas au procureur de la République l'origine des informations qui nous ont permis d'étayer nos dossiers et le procureur de la République ne peut pas nous demander de les lui révéler, sauf dans une série limitative de cas.

Lorsque des fuites se sont produites lors du débat judiciaire qui est par nature partiellement public – ce n'est pas toujours normal, mais cela peut se produire ! –, aucune information ne provenait de TRACFIN.

M. Philippe Dominati, président. – Si je comprends bien, vis-à-vis de l'autorité judiciaire, vous jouez un rôle de blanchiment de vos sources ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Nous agissons en totale transparence à l'égard de l'autorité judiciaire qui, me semble-t-il, est globalement satisfaite.

Soyons clairs : nous demandons à des professionnels de dénoncer leurs clients ! Ce n'est tout de même pas rien ! Le notaire de province qui doit dénoncer son client peut raisonnablement penser qu'il risque d'en subir les conséquences en termes de clientèle. Si le dispositif ne protège pas très efficacement la source, il cessera de fonctionner immédiatement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Après la révélation des 8 000 comptes étrangers non déclarés, avez-vous pu évaluer systématiquement si les personnes physiques ou morales concernées avaient, ou non, failli à leur obligation de déclaration ? Dans ce cas, quel constat avez-vous été amené à faire ?

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Cette affaire a été suivie exclusivement par la Direction générale des finances publiques : nous n'avons pas été saisis. Comme vous le savez, le dossier a été traité par l'autorité judiciaire et la Direction générale des finances publiques ; nous avons pu avoir connaissance d'éléments, mais nous n'avons pas eu à réaliser de travail systématique au sein du service sur cette liste.

Mme Nathalie Goulet. – Vous savez que le Sénat organise des stages en entreprise pour les sénateurs. Accepteriez-vous qu'un modeste sénateur effectue son stage dans votre service pour observer son fonctionnement de l'intérieur ? Je précise qu'il s'agit d'une question personnelle.

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Hélas, c'est impossible ! Notre pratique est très simple : nous ne recevons aucun stagiaire, pour des raisons de confidentialité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il est tout de même ennuyeux que nous ne puissions disposer d'aucun élément concernant ces 8 000 comptes non déclarés...

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Le dossier a été traité par la Direction générale des finances publiques, je n'ai aucun commentaire à formuler. Il faut bien avoir en tête que TRACFIN est, malgré tout, un service de taille modeste, qui ne peut pas tout faire.

M. Philippe Dominati, président. – Vous respectez une sorte de répartition des tâches...

M. Jean-Baptiste Carpentier. – Oui ! Je n'ai pas à me prononcer sur le fond, mais la principale difficulté pour un service, selon moi, consiste à éviter de créer de l'entropie dans un dispositif. J'essaie de faire travailler mon service afin de maximiser la valeur ajoutée qu'il peut apporter dans les domaines où j'estime, à tort ou à raison, que les autres services sont moins bons que nous. Je pense que la Direction générale des finances publiques dispose à la fois d'un personnel plus compétent et d'une meilleure

connaissance des accords fiscaux pour traiter ces 8 000 comptes. Si l'on avait confié ce dossier à mon service, il risquait de créer plus de désordre qu'autre chose ! Il vaut mieux que chacun évite de marcher sur les plates-bandes du voisin, plutôt que les institutions ne succombent à la folie des grandeurs, à l'instar de leurs directeurs...

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie de cet exposé extrêmement précis qui a intéressé tous les membres de la commission.

**Audition de M. Philippe Bock, co-secrétaire général
du syndicat Solidaires douanes**
(3 avril 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Nous accueillons M. Philippe Bock, co-secrétaire général du syndicat Solidaires douanes.

Je vous rappelle, monsieur le co-secrétaire général, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Philippe Bock, co-secrétaire général du syndicat Solidaires douanes. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous propose de commencer cette audition par un exposé préliminaire. Ensuite, je donnerai la parole au rapporteur et aux membres de la commission d'enquête qui souhaitent vous poser des questions.

M. Philippe Bock. – Nous vous remercions de nous avoir invités à déposer devant cette commission d'enquête. Pour nous, c'est un thème majeur, qui fait partie intégrante de la lutte contre la fraude, dans toutes les acceptions de ce terme.

Ce sujet est en effet important à plus d'un titre. Son adaptation aussi bien à la réalité du monde économique et financier qu'à celle des trafics que nous affrontons nous interpelle. Cette thématique soulève en outre des questions d'ordre budgétaire – on ne peut plus d'actualité –, mais aussi d'équité et de citoyenneté.

Afin de n'être pas trop long, je vais vous exposer le regard que nous portons sur ce sujet, en axant mon propos sur les missions douanières en la matière.

Un journaliste m'a récemment demandé ce qui s'était passé depuis le G20 de Londres, qui s'est tenu en 2009 et où fut abordée la question des paradis fiscaux. Sans vouloir apparaître d'emblée trop sévère ou pessimiste, je dirai qu'il ne s'est pas passé grand-chose... On ne peut pas dire que nous

ayons connu d'évolutions majeures en la matière et, pour les douanes, c'est encore plus vrai.

En matière douanière, le contrôle des capitaux, c'est principalement celui des espèces ou quasi-espèces de plus de 10 000 euros. Une fois qu'on a dit cela, on a quasiment tout dit ! C'est donc une mission strictement encadrée, qui n'a pas de sens pour les mouvements immatériels. Or, quand on voit le montant que représentent les transactions dématérialisées entre Paris et Londres, par exemple, on réalise le décalage entre notre quotidien et la réalité du monde économique et, surtout, financier.

Ceci dit, les agents des douanes restent clairement en première ligne. En effet, si vous voulez dissimuler des fonds, que ce soit pour des raisons fiscales ou autres, l'espèce ou la quasi-espèce reste une « valeur refuge », sans mauvais jeu de mots. Les quasi-espèces comprennent les chèques ou les sorties d'assurance vie, par exemple. Il existe toute une série d'objets à caractère financier, qui entrent dans cette catégorie.

Il faut savoir qu'en France, un chèque est « traçable » : on sait qui l'émet, qui le reçoit et par quel établissement il transite. Avec l'interposition d'une frontière, le processus devient beaucoup plus opaque. Lorsqu'on parle de paradis fiscaux, on évoque généralement les îles exotiques ou des archipels dans la zone Pacifique. Cependant, d'une certaine façon, une frontière est un début de paradis fiscal : la France est, en quelque sorte, le paradis fiscal de l'Allemagne et réciproquement. C'est une réalité vécue au quotidien : avec une frontière, la chose est nettement moins traçable !

Quant à notre mission en matière financière, je dirai qu'elle est à la fois maltraitée et mal traitée. Pour préparer cette audition, je me suis astreint à lire la prose officielle de mon administration : dans son bilan pour 2011, pas un mot sur le sujet ! C'est assez révélateur, surtout quand on sait que cette mission figure en toutes lettres dans le code des douanes !

La fraude financière n'est pas citée parmi les grands courants de fraude, ce qui, dans le contexte actuel, me paraît assez frappant et révélateur du positionnement de l'administration.

Bien évidemment, une administration ou un pouvoir politique fixe ses priorités : cela tombe sous le sens, et bien loin de moi l'idée de le contester. Mais de là à voir cette mission et l'action menée concrètement pour son accomplissement passées complètement sous silence... Je crois que le balancier est allé un peu trop loin.

Parmi les critères de performance, avec lesquels l'administration vit au quotidien – ce n'est d'ailleurs pas quelque chose que le syndicat Solidaires apprécie beaucoup, la douane s'y étant convertie outre mesure –, il n'y en a aucun en matière financière et très peu en matière fiscale.

Je vous citerai quelques chiffres. En 2010, pour une mission pourtant traitée à la marge, si vous me permettez ce raccourci, 91 millions d'euros au titre des sommes non déclarées à l'exportation ont tout de même été

enregistrées : ce n'est pas rien ! En 2009, 1 363 manquements ont été constatés par les services et 188 millions d'euros de sommes dissimulées ont été recensés. Ce n'est donc pas négligeable. Même s'il est toujours difficile de donner un ordre de grandeur à quelque chose qui, par essence, est dissimulé, je pense que, si la douane réinvestissait ce terrain, les sommes que je viens de mentionner pourraient être multipliées par dix. Et cette estimation n'est pas outrancière, loin s'en faut.

Dans ces sommes, il y a de tout. Parmi elles, évidemment, des choses sales, voire très sales, liées aux trafics divers : stupéfiants, armes, tabacs, entre autres. Il y a aussi du fiscal. Cela dit, par nature, la fraude sur des produits prohibés est également fiscale. A la louche, 90 % des sommes constatées ont, au moins, une incidence fiscale.

Le système que l'on applique au quotidien pour la lutte contre la fraude a été largement désarmé. Sur le terrain, tout d'abord. Je suis originaire de l'est de la France. Dans cette région, où se situent les frontières suisse et luxembourgeoise, l'apparition du douanier a toujours fait peur. J'ai le souvenir de douanes extrêmement efficaces du côté de Thionville, qui étaient la terreur du Luxembourg. Je me demande si les banques luxembourgeoises ont sablé le champagne quand on a changé notre dispositif sur place !

Sans vouloir entrer dans notre petite cuisine sur le terrain, tout cela est marquant. Ces unités ne rentraient jamais bredouilles. Sans vous donner trop d'astuces, pour frauder, ne prenez pas de train direct pour Luxembourg. Allez d'abord à Metz, puis prenez le TER (Transport Express Régional). C'est une chose toute bête, mais ce sont des quasi-autoroutes de l'évasion fiscale, qui sont connues par beaucoup de monde, y compris par les douaniers : heureusement !

Vous le voyez, ce sont les particuliers qui sont principalement ciblés.

Malheureusement, le constat est pratiquement le même pour les sociétés et les échanges commerciaux. Nos moyens pour contrecarrer la fraude financière et son organisation au sein des sociétés sont également en deçà du nécessaire. Les administrations sont relativement désarmées face à la technique des prix de transfert, par exemple. *Idem* pour les exportations majorées. Il est assez facile de réaliser un montage permettant de faire entrer ou sortir des fonds sans véritable justification économique. L'administration fiscale ferait à peu près le même constat.

Il ressort de tout cela l'impression que, parmi les infractions prévues par le code des douanes, qui considère pourtant la fraude financière comme un délit, certaines fraudes apparaissent comme graves – les stupéfiants, les armes – et d'autres moins graves, comme la fraude financière. Tout se passe comme si c'était un délit de second rang.

La crise financière a, sur ce point, un peu changé la donne, mais je n'irai tout de même pas jusqu'à me féliciter qu'elle ait eu lieu... Avant la crise financière, mon administration, que je vais être obligé de critiquer un peu,

voulait exonérer le chèque de l'obligation déclarative, alors que c'est un moyen de paiement international extrêmement difficile à tracer. Plutôt que de sortir des billets du territoire, y compris des billets de 500 euros, plus pratiques parce que le volume est moindre, mieux vaut envoyer un chèque par la poste ! C'est une astuce toute bête. Les courtiers qui pratiquent l'évasion fiscale – pour ne pas dire qu'ils se sont spécialisés dans cette matière – connaissent fort bien cette technique. Le risque de se faire intercepter est assez faible.

Quelques mots au sujet de l'or. Le code des douanes ne comprend plus d'articles le concernant. C'est assez frappant. Alors que nous assistons à une envolée sur ce terrain depuis six à huit mois, nous sommes ainsi désarmés. J'ai vu des gens venir avec de l'or du sud de l'Italie, être contrôlés à la frontière, et tout étonnés qu'il ne se passe rien, puis repartir avec de l'argent de Belgique – ce pays pratiquait les meilleurs taux de conversion – et n'être contrôlés, et sanctionnés, qu'à ce stade. La situation est donc un peu difficile, tant du point de vue des principes que de la réalité de terrain.

L'administration est plus à l'aise avec les pays tiers, du fait d'un règlement communautaire en vigueur dans l'Union européenne. De ce côté, pas de souci. En revanche, en ce qui concerne le trafic intracommunautaire, l'administration est gênée aux entournures. Or il est difficile d'avoir une idée précise de l'ampleur des flux, aussi bien intracommunautaires qu'avec les pays tiers - je pense néanmoins que la circulation intracommunautaire est quantitativement la plus importante. Je ne reparlerai pas du Luxembourg, sinon on va croire que je fais une fixation !

En ce qui concerne le dispositif de sanction, l'obligation déclarative est sanctionnée de zéro à 25 %. Je vais vous donner l'exemple d'une situation certes caricaturale, mais devant laquelle nous nous sommes trouvés il y a quinze jours : elle est d'ailleurs assez gênante. Nous avons intercepté des personnes se déplaçant entre les Pays-Bas, la France et l'Espagne, et transportant, chose tout à fait interdite, un montant excessif d'espèces imprégnées de cocaïne. On applique une amende de 25 % et on renvoie le reste de l'argent par virement. L'exemple est extrême : c'est une hérésie ! Là, on atteint vraiment les limites du système.

Mme Nathalie Goulet. – Comment est-ce possible ?

M. Philippe Bock. – L'administration a décidé d'appliquer une sanction de 25 %, c'est-à-dire l'amende maximale. Que fait-elle du reste de l'argent ? Difficile de le remettre à la personne : cela choquerait vraiment ! Nous avons fait passer les billets dans une machine qui, grâce à un certain nombre de critères, a révélé le contact avec des produits stupéfiants. La machine est devenue rouge ! Nos collègues Hollandais ne voulaient pas non plus que l'on rende l'argent. Nous avons eu un débat sur le fait de savoir si nous pouvions rendre l'argent par virement bancaire, l'argent étant ainsi tracé.

Mme Nathalie Goulet. – On ne peut donc pas procéder à la confiscation des espèces ?

M. Philippe Bock. – C'est très difficile.

M. Philippe Dominati, président. – Mais, en l'occurrence, on n'a trouvé que de l'argent, n'est-ce pas ?

M. Philippe Bock. – En effet. Il n'y avait pas de drogue. Mais on sait très bien d'où venait cet argent ! On a établi un lien logique et certain. Le lien juridique, lui, est beaucoup plus difficile à mettre en évidence. Nous hésitons à aller en justice si nous risquons de tout perdre, c'est vrai. Nous verrions alors les personnes interceptées repartir avec ce qu'elles transportaient, ce qui n'est pas très satisfaisant. Quand il s'agit de personnes qui ont – comme dans le cas qui nous occupe – un casier judiciaire gigantesque aux Pays-Bas, quand notre machine devient rouge vif, on sait de quoi il retourne ! Et nous voilà pourtant dans une situation de quasi-non-sens. Cela dit, le virement n'a pas été effectué. Un magistrat farceur aurait pu nous dire que nous étions complices du blanchiment. Je pense que cela n'aurait pas été apprécié !

Mme Nathalie Goulet. – Cela représentait quelle somme ?

M. Philippe Bock. – 300 000 euros.

Même s'il est difficile d'établir une catégorisation des montants qui circulent, on pourrait dire que quand la somme se limite à quelques centaines de milliers d'euros, le trafic des stupéfiants est envisageable. Quand la somme représente deux ou trois millions d'euros, elle provient, non pas nécessairement du trafic des stupéfiants, mais peut-être plus vraisemblablement de la fraude fiscale. Pourtant, le texte qui s'applique est exactement le même.

Il est donc parfois difficile d'accepter que nos possibilités de saisie soient limitées à l'égard de sommes ayant totalement échappé à un impôt, français ou étranger.

Pourtant, bien que le douanier soit souvent considéré comme nécessairement intraitable, je ne prône pas la saisie systématique à 100 %. En revanche, disposer d'une gamme de sanctions plus large que celle qui existe aujourd'hui me paraît hautement souhaitable. Actuellement, ce n'est pas le cas. Il y a quelque temps, nous disposions pourtant d'un tel outil. Vous connaissez peut-être le système de transaction douanière, où la personne signe un quasi-contrat : ce système a l'avantage de décharger la justice. J'ai vu une personne transiger pour blanchiment avec une pénalité si élevée qu'elle représentait 500 ans de remboursement à sa charge. Le magistrat avait tout simplement appliqué le code des douanes : « Monsieur, puisque l'argent provient de la déforestation de l'Afrique, je prononce une amende de 100 %. » Cela ne paraît pas franchement disproportionné ! Je ne pense pas non plus que cela pose de problème quant au respect des droits de l'homme.

J'ai vu que M. Jean-Baptiste Carpentier, Directeur du Service traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), avait été entendu juste avant moi. Je ne vais critiquer le dispositif qu'il dirige car il pourrait croire que je lui en veux ! Il a dû vous parler du nombre croissant de déclarations qu'il reçoit et du nombre de signalements qu'il transmet, notamment, à mon administration, en augmentation lui aussi. Je suis assez d'accord avec lui : c'est un phénomène révélateur ! Il faut pousser la logique jusqu'au bout, sans pour autant tomber dans le cynisme. Le nombre de signalements est certes à considérer. Mais que s'est-il passé après leur transmission ? A quoi ont abouti les administrations et la justice ? Sur ce point, il y aurait beaucoup de choses à dire.

Je ne pense pas que le moral des services qui s'occupent de délinquance financière, qu'il s'agisse des douanes, de l'intérieur ou des services de la DGFIP, soit flamboyant ces temps-ci ! Et c'est vrai depuis quelques années.

Ce qui me fait peur, c'est qu'on se retrouve quasiment avec des structures « alibi ». Le terme est un peu méchant, j'en conviens. Nous disposons d'un système présentable, qui peut contenter le Groupe d'action financière internationale, le GAFI, mais le résultat de son action concrète, au regard de l'intérêt de sa mission, est assez douteux.

On le constate fréquemment, les banques ou les opérateurs financiers, sur lesquels il faut être strict, ont surtout peur d'une chose : la publicité ou la complicité. Ils vont donc dénoncer des personnes à TRACFIN, tout en se hâtant de fermer leur compte et de leur dire d'aller voir ailleurs. En la matière, règne donc, sinon une certaine hypocrisie, du moins quelque chose qui s'en approche.

La structure judiciaire fiscale qui a été créée est composée d'une petite équipe. M. Jean-Baptiste Carpentier, lorsqu'il occupait d'autres fonctions, m'avait dit que cette structure ne pourrait pas mettre tout le monde en garde à vue pour des motifs fiscaux. Je n'ai d'ailleurs pas de désaccord de fond sur ce point. En effet, les administrations doivent, à mon sens, rester dans leur rôle, en fonction des moyens dont elles disposent. En outre, leurs résultats sont loin d'être négligeables, et il faudrait les amplifier.

Je viens de me livrer à l'exercice le plus facile de mon intervention : exposer et critiquer : il est plus difficile de dégager des pistes d'amélioration.

Il faut, à mon sens, développer l'obligation déclarative et dépasser le stade de la simple déclaration des espèces ou quasi-espèces d'un montant égal ou supérieur 10 000 euros. Plutôt que d'imposer un carcan contraignant pour le service, qui aboutit parfois à des situations extrêmes, telles que celle que j'ai dépeinte tout à l'heure, je pense que disposer d'un éventail de sanctions, assez large pour tenir compte de la bonne foi – ou de la mauvaise ! –, est assez intéressant. Fixer une amende de 100 % des sommes concernées ne me paraît pas non plus outrancier.

En termes douaniers, il faut également en revenir à un délit plein, et non plus à un délit de « seconde zone ». Par exemple, un de nos pouvoirs spécifiques, prévu par le code des douanes, la visite domiciliaire – qui est l'équivalent d'une perquisition – existe en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ou de fraudes commerciale et fiscale. En revanche, nous ne disposons pas de ce pouvoir en matière de fraude financière ! On pourrait peut-être revenir sur cette différence de traitement.

Enfin, sans vouloir ouvrir un grand débat, bien que ce soit peut-être le moment, l'inversion de la charge de la preuve me semble souhaitable. Nous parlons d'argent illicite, non fiscalisé, qui représente, pour moi, le vol de la collectivité : ce n'est pas anodin. Il faudrait peut-être mener une réflexion, ouvrir un débat, sur ce point. Des pays aussi restrictifs et « communisants » que le Canada et les États-Unis sont quasiment sur cette ligne, me semble-t-il. Ils commencent par saisir à 100 % en cas d'absence de justificatif : un passeur de fonds me l'a confirmé. Il m'a aussi confié que, si auparavant nous faisons peur, il craignait dorénavant beaucoup plus les Américains : il faut dire que leur méthode est extrêmement intrusive. Malgré tout, sur ce terrain, la donne a changé.

Pour conclure, je dirai que, alors que, comme je le disais en préambule, les enjeux se sont accrus, et à plus d'un titre, nos moyens, eux, aussi bien humains que juridiques, n'ont pas suivi le même chemin.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez parlé de transactions dématérialisées entre Paris et Londres : pourriez-vous nous indiquer à combien s'élève le montant des transactions dématérialisées entre ces deux places financières ? Existe-t-il un chiffre estimé ou connu ? C'est une information dont je souhaiterais disposer.

Ensuite, travaillez-vous à l'international avec vos homologues douaniers ? Les conventions fiscales apportent-elles – selon vous - une réponse satisfaisante ou pas au problème de l'évasion ?

Par ailleurs, nous avons entendu le point de vue de l'administration sur la RGPP. Quel est le vôtre ? J'ai cru comprendre qu'il y avait peut-être des choses à dire à ce sujet.

Disposez-vous de chiffres relatifs aux contrôles aux frontières avec nos voisins, notamment ceux qui sont attachés au secret bancaire, comme la Suisse ou le Luxembourg, que vous avez cités dans votre propos liminaire ?

Sans mettre en doute sa capacité de travailler sur ce sujet, l'évasion fiscale entre-t-elle bien dans les missions de l'administration des douanes ? Quelles sont ses compétences dans ce domaine ? Vous avez parlé des moyens humains, mais cette fonction est-elle clairement incorporée ?

J'en reviens au contrôle. Estimez-vous que le contrôle des valeurs en douane est mené de manière rigoureuse, satisfaisante ? Si ce n'est pas le cas, quelles améliorations suggérez-vous ?

Enfin, au cours des dernières années la France a-t-elle été auditée et évaluée par les autorités européennes au titre de son action dans la lutte contre la fraude ?

Voilà pour une première série de questions.

M. Philippe Bock. – L'estimation du mouvement d'échanges entre Paris et Londres est quasiment impossible. C'est un agrégat de sommes qu'il faudrait additionner : les échanges boursiers, bancaires, les chambres de compensation, entre autres. La mission est presque impossible. Paris échange environ 180 milliards d'euros de titres par jour. C'est une estimation « à la louche ». Même les professionnels avec lesquels nous sommes en contact régulier – ils ne sont quand même pas tous sulfureux ! – éprouvent de la difficulté à établir des masses. C'est vraiment très compliqué.

Les relations internationales se développent, essentiellement en fonction des priorités. La situation a récemment été perçue comme insupportable : l'Allemagne, notamment, en a eu assez que des maillons faibles soient proches de l'Union – comme la Suisse – ou membres de celle-ci. Les échanges d'informations entre les services augmentent donc, même s'il est parfois assez difficile d'opérer le passage entre l'accord initial et les outils permettant la mise en place de procédures. On se retrouve avec des gens qui vont dire que la convention pose tel principe, mais qu'ils ne vont pas communiquer tel ou tel élément, en l'absence de commission rogatoire internationale. Une telle attitude ferme la porte à tout le pan administratif. Ce n'est pas toujours évident !

L'évocation de la RGPP me provoque une poussée d'urticaire immédiate ! Prenons l'exemple de la Suisse : la douane avait une présence assez forte sur la frontière avec ce pays. Historiquement, les douaniers qui étaient de ce côté étaient très « réceptifs » et rentraient rarement bredouilles d'une mission. Or on a largement désarmé cet aspect de notre travail. Après l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen, nos effectifs ont été « passés à la moulinette » et la perte a été assez importante. Sur le terrain, cela s'est fait sentir immédiatement : le nombre de dossiers liés à la frontière suisse s'est totalement effondré. Cela ne nous empêche pas de mener des missions de contrôle inopiné, sur lequel est fortement axé le travail de la douane. On peut très bien contrôler un train venant de Zurich à la gare de l'Est, y compris pour un manquement à l'obligation déclarative ; c'est tout à fait autorisé par le code des douanes.

Cela dit, notre travail a été sensiblement dématérialisé. Les unités ont été concentrées, et elles se projettent de plus en plus loin, ce qui, pour ce type de missions, est délicat. En effet, il est nécessaire de connaître le terrain, de le maîtriser. Ce n'est pas depuis Paris que l'on remonte les écheveaux. Le désarmement est donc très net.

J'en viens à votre question portant sur notre action contre l'évasion fiscale. Que nous en ayons la compétence, c'est clair ; que ce ne soit pas notre priorité, c'est tout aussi clair, et c'est même vécu au quotidien. Interceptor des stupéfiants, des contrefaçons, du tabac, c'est très bien. Mais faire respecter l'obligation déclarative est également important. Or il n'y a pas de message « affaire marquante » sur une saisie ; ou alors il faut qu'elle s'élève à deux à trois millions d'euros et qu'elle détonne dans le paysage.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Est-ce un choix de votre hiérarchie que de mettre la priorité sur les stupéfiants plutôt que sur l'évasion ?

M. Philippe Bock. – C'est un choix clairement affiché. Les contrats de performance ou les bilans annuels de la douane réservent une place à part aux trafics autres que financiers. Le trafic de stupéfiants est par nature illicite. Le trafic financier ne l'est pas forcément. Cela étant, pour moi – c'en est presque une litanie ! –, il n'est pas anodin et, de plus, il est lié. Nous avons eu des débats intenses sur le sujet car, dans les divers trafics, qu'il s'agisse de stupéfiants, d'objets d'art ou d'un tas d'autres choses, beaucoup d'argent circule.

En ce qui concerne la valeur en douane, je constate aussi, malheureusement, un désarmement. En outre, la matière douanière est de plus en plus complexe et son évolution rapide. L'immobilisation d'une marchandise en douane dure moins de cinq minutes ; c'est même souvent instantané. Les procédures informatiques nous ont fait entrer dans cette ère. C'est une réalité incontestable.

Il reste qu'on a beaucoup de mal à suivre. Entre ce que font les administrations douanières – au pluriel, parce que la réflexion vaut au plan communautaire comme au plan mondial – et la façon dont fonctionne l'économie à l'échelle des multinationales, le décalage est patent.

S'agissant des audits que nous avons subis, j'ai personnellement vu à l'œuvre le GAFI plus que l'Union européenne, même si elle s'est aussi investie sur ce terrain-là. Des *satisfecit* sont souvent donnés. Cela dit, je considère tout cela avec un peu de réticence. Je vais encore devoir dire du mal du Luxembourg ! Ces instruments se fondent sur des critères : si on y satisfait sur le papier, tout va bien. Le Luxembourg est jugé coopératif, alors que, en réalité, il ne satisfait pas à beaucoup de ces critères. J'ai donc beaucoup de difficultés avec les audits, qui me paraissent assez éloignés de la réalité.

En 2009, on avait beaucoup parlé des fameuses listes aux coloris variés : noire, grise, gris clair, et autres. C'est clairement ce que j'appelais, il y a un instant, un alibi. Cinq pays, me semble-t-il, figuraient dans la terrible liste noire. Ils en sont sortis au bout de quelques mois par l'affichage de certaines mesures. C'en était même parfois amusant ! Des paradis fiscaux clairement identifiés – Nauru et autres – ont passé entre eux des accords, qui, à mon avis, n'aboutissent pas à grand-chose, mais qui leur ont permis de sortir de ces listes. C'est de la déclaration d'affichage. Dans la réalité, on en est très loin !

Mme Nathalie Goulet. – Je voudrais vous poser une question que j'ai déjà posée dans le cadre d'une autre audition.

J'ai rencontré à plusieurs reprises un représentant du syndicat des douanes à Roissy, où il y a tout de même beaucoup d'agents. J'ai été très surprise. Il m'a fait visiter le service ; il était content que quelqu'un s'intéresse à son métier. Il m'a parlé d'un sujet sur lequel je crains que, malheureusement, le législateur ne puisse rien faire. D'après lui, des remboursements de TVA sont accordés à des personnes disposant de plusieurs passeports, même lorsqu'un certain nombre de justificatifs requis manquent, car on ne peut pas vérifier exactement leur domicile. Cela représente un montant absolument astronomique : il m'a dit qu'il fallait absolument essayer de faire quelque chose et, d'après lui, c'est de l'évasion fiscale.

Je voulais donc avoir votre avis sur ce point. En réalité, un seuil de 175 euros est fixé au niveau européen, à partir duquel on rembourse la TVA. Or ce douanier a évoqué des remboursements allant au-delà de 100 000 euros, dont il sentait intuitivement qu'ils n'étaient pas légitimes, mais auxquels il ne pouvait s'opposer. Confirmez-vous cette situation ? Avez-vous des préconisations à faire, qui sortiraient du cadre européen, ou qui permettraient de l'améliorer, en ce qui concerne, en tous les cas, la charge de la preuve fournie par celui qui demande le remboursement de TVA et dont on n'est absolument pas sûr que son domicile réel puisse le justifier ?

M. Philippe Bock. – Je confirme à 100 %, voire à 200 % ! Ce mécanisme est celui du bordereau de vente en détaxe. Il concerne la France de très près. Pour simplifier, je dirai que ce sont surtout les achats de luxe qui sont visés. C'est donc important pour la place parisienne et pour la France de manière générale. Le « but du jeu » est de sortir du territoire en prétendant qu'un objet acheté en France va à l'étranger, et n'est donc pas assujéti à la TVA. Les modalités de preuve sont relativement simples. Elles consistent en un coup de cachet donné sur un papier. Cela va très vite, trop vite.

Rappelons-le toutefois, ce dispositif de détaxation est un outil économique : l'avantage fiscal permet de disposer d'un avantage commercial. En principe, le fait générateur fiscal – la sortie de la marchandise du territoire – ne devrait pas poser de problème. Cela dit, les modalités de contrôle sont effectivement faibles.

Les montants sont énormes. Il y a dans Paris des sociétés avec un chiffre d'affaires de 100 millions d'euros, dont 90 % proviennent de cette clientèle ! Il y a forcément une partie de ces 90 millions d'euros qui ne sont pas justifiés, même si je ne dis pas qu'ils le sont tous. Cela peut même aller jusqu'à une forme de complicité de la société, qui a été démontrée dans certains cas. Il est vrai que cela peut représenter un avantage commercial et de trésorerie assez intéressant.

Quelle est la réponse administrative ? Il y a assez peu de contrôles. Ces derniers se déroulent le plus souvent à la guérite des douanes. On y voit un afflux de passagers avec des marchandises et un douanier qui tamponne à

tour de bras : c'est clairement insuffisant. Il faudrait mettre en place, à mon sens, des contrôles sur la base des montants financiers. Si le montant est important, le contrôle pourrait être un peu plus approfondi. On se heurte néanmoins au problème de la vitesse d'exécution requise dans un aéroport. Nous sommes tributaires de l'activité dans ce lieu, dont la fonction première est le transport des passagers et des marchandises. La question est donc compliquée. Mener d'autres contrôles, notamment au sein des sociétés, serait une solution. D'une certaine façon, par légèreté éventuelle – pour ne pas dire plus –, elles sont complices de la perte de trésorerie pour l'État que cela représente.

Mme Nathalie Goulet. – Elles touchent aussi un pourcentage, parfois ?

M. Philippe Bock. – Oui, c'est clair.

Mme Nathalie Goulet. – Mais un contrôle du domicile devrait pouvoir se faire, non ? Et quelle somme annuelle le remboursement de TVA représente-t-il ?

M. Philippe Bock. – Je dois pouvoir vous retrouver ce chiffre.

Mme Corinne Bouchoux. – Il figure dans le dernier rapport de la Cour des comptes.

M. Philippe Bock. – C'est de toute façon loin d'être négligeable. Les douaniers ont souvent la hantise de savoir si une taxe est récupérable ou non. En l'occurrence, elle ne l'est pas : elle est dans la nature. Il y a un gouffre !

M. Philippe Dominati, président. – En réalité, la difficulté provient du fait que la marchandise se trouve dans les bagages du voyageur. Or, parfois, vous tamponnez les documents permettant de valider la détaxation lorsque la personne n'a plus à portée de main ses marchandises et ses bagages. Vous pouvez faire des sondages, tout de même ? Constatez-vous beaucoup d'infractions ?

M. Philippe Bock. – Il y a des destinations et des publics qui sont plus « porteurs » que d'autres. Pour vous donner un chiffre qui n'engage que moi, il y a *grosso modo* 10 % à 15 % d'irrégularités.

M. Philippe Dominati, président. – Ah oui ?

M. Philippe Bock. – A la décharge de l'administration, je dirai que c'est une mission complexe. Il y a un aspect économique. La demande d'opérateurs qui sont de tout premier plan – LVMH et autres –, rend tout cela compliqué.

Pour l'instant, la réponse qui est apportée consiste dans la mise en place de composteurs automatiques dans les aéroports. On craint en effet la corruption et il est vrai que certains dérapages ont été constatés.

On a donc vu arriver des composteurs, dénommés PABLO. La réponse est clairement insuffisante. De plus, j'ai assisté à leur déploiement,

dans l'aéroport d'Orly. Les passagers vont au composteur, puis repartent. On n'a même pas eu l'intelligence de placer le composteur en zone internationale !

M. Philippe Dominati, président. – Ah bon ?

M. Philippe Bock. – C'en était presque navrant ! A voir le nombre de personnes qui tournaient autour, cela donnait une idée du trafic. Les unités de contrôle de Roissy et Orly ont dû changer leur mode de fonctionnement. Les douaniers se positionnent, en civil, près des composteurs. Il ne se passe pas cinq minutes avant qu'ils repartent avec un « client » ! C'est toujours le même débat sur le décalage entre la nature des contrôles et les impacts fiscaux du trafic.

Mme Corinne Bouchoux. – Je vous remercie de votre exposé, qui était tout à fait passionnant. J'aurais beaucoup de questions à vous poser, mais je me limiterai à deux.

Les concours de recrutement des agents des douanes, tels qu'ils sont encore pratiqués, font l'objet de nombreuses candidatures de gens surqualifiés et très diplômés. Ce mode de sélection est-il encore adapté pour remplir les missions dont vous nous avez parlé ? N'y a-t-il pas, en la matière, une piste de progrès sensible pour les douanes ?

Certains connaisseurs des pratiques judiciaires mettent en cause la compétition entre services et la difficulté de coopération interministérielle, notamment au cours des dernières années, qui expliqueraient, selon eux, une grande partie de l'évasion des capitaux et des actifs. Avoir superposé différentes structures, chacune avec des objectifs de RGPP différents, poursuivant chacune leur propre logique, a permis l'apparition d'interstices nouveaux entre les mailles du filet, qui permettent des fraudes de plus en plus massives. Que pensez-vous de cette lecture, un peu brute et systémique ?

Par ailleurs, un journaliste suisse m'a demandé – malicieusement - si notre commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France intégrait la question du financement offshore des partis politiques. Avez-vous une réflexion sur cette thématique ? J'ai entendu dire qu'aux douanes, certains ne se privaient pas de poser la question. Je voulais donc savoir si vous y aviez réfléchi, soit à titre personnel, soit dans le cadre de votre syndicat.

M. Philippe Bock. – Les concours restent le mode normal de sélection pour la fonction publique. Le débat, à mon sens, doit porter sur le degré de formation dans des matières très techniques. Je le situerai donc plutôt en aval. Il est vrai, néanmoins, que nous avons eu des cas de recrutement d'agents surdiplômés, qui ont néanmoins dû faire ensuite, en tenue, de l'obligation déclarative à l'aéroport de Roissy. Il peut donc arriver que l'agent recruté soit déçu.

Je reste persuadé que l'expérience de terrain est essentielle. Pour la douane, l'intégration dans le milieu économique et logistique, dans les ports ou les aéroports, est vitale. Il faut garder cette spécificité, et l'étendre à l'aide de spécialisations et d'un bagage technique renforcé.

Je n'aurais pas tout à fait le même avis que vous sur la concurrence entre administrations. Certes, des quantités astronomiques de stupéfiants sont saisies et les différents services chargés de cette lutte se jettent parfois au visage les chiffres des volumes saisis, ce qui peut ressembler à une guerre des services. Si je le niais, je ne respecterais pas le serment que j'ai prêté il y a quelques instants.

Toutefois, en matière financière, je ne ferais pas tout à fait le même constat. Je dirai que les administrations investies sur ce terrain « pleurent » tout ensemble car elles n'ont pas assez d'outils ou de moyens pour faire face aux enjeux.

Cela dit, nous poursuivons des cibles différentes, et nous ne nous marchons pas trop sur les pieds : les terrains sont relativement bien partagés et l'organisation de l'administration française est cohérente. Cela se passe donc plutôt bien.

Le financement des partis est une question sulfureuse. A certaines époques, oui, les douaniers sont tombés sur quelques cas ; c'est certain, on a vu passer les valises. Cela a suscité beaucoup de problèmes, car ces affaires ne faisaient pas plaisir à l'administration. Cependant, on en voit moins aujourd'hui, même s'il reste toujours des scories.

Parfois, quand quelque chose est vraiment très douteux – et je ne parle pas nécessairement du financement des partis : un problème d'origine fiscale, une captation d'héritage, un abus, des sommes dont la fiscalisation n'est pas claire –, on recourt à des techniques à l'ancienne. On retrouve alors ici un chèque, là des espèces.

Je pense que c'est toujours une réalité, mais je ne dirais pas que les montants sont énormes. Je ne pense pas que, si nous menions des contrôles un peu plus ciblés avant une campagne, dans la période actuelle, par exemple, nous intercepterions de nombreuses personnes. Mais il serait naïf de croire que cela n'existe plus du tout.

M. Michel Bécot. – Les accords de Schengen ont-ils pesé sur l'efficacité de votre administration ? En pratique, lors de vos interventions, pouvez-vous vous rendre sur place dans l'entreprise ou chez le particulier ? Enfin, en ce qui concerne les prises de douanes, comme vous l'avez signalé tout à l'heure, vous appliquez des amendes allant jusqu'à 25 %. Pourquoi ne pas aller jusqu'à 100 % ? Est-ce un véhicule législatif qui vous manque ? A mon sens, si l'argent est frauduleux, il n'y a aucune raison de le remettre à son détenteur !

M. Philippe Bock. – Schengen a certes été un changement important, mais surtout en matière de contrôle des personnes ; or cette mission relève du ministère de l'intérieur. Il a changé notre vécu, car les contrôles ne se déroulent pas de la même façon. Je pense néanmoins que nous avons su y faire face. Schengen n'a pas forcément conduit à revisiter notre quotidien de A à Z : je ne le mettrais donc pas sur le même plan que 1993. Je suis, pour ma part, entré dans les cadres des services douaniers en 1992 et je me souviens que certains collègues étaient déstabilisés par les transformations en cours.

Schengen ne se situe pas sur le même plan car la convention affecte plutôt la façon dont se déroulent les opérations. La circulation de marchandises a été multipliée par dix entre 1980 et, aujourd'hui, la vitesse de celle-ci est beaucoup plus grande. Des nouveautés techniques sont apparues, comme le fret express, qui est un moyen massif de transport de marchandises diverses et variées, licites et illicites. Le défi est important à relever et, pour le dire sous forme de litote, il y a des progrès à faire.

En matière d'interventions dans les entreprises, le code des douanes est relativement souple et facile d'emploi : c'est un outil satisfaisant, notamment au regard du droit de communication des documents. Nous allons devoir prendre position sur le prochain débat : la dématérialisation des documents. Moi qui suis maintenant entre deux âges, je cherche systématiquement les documents papier ! Les choses changent de manière assez rapide et profonde. Une comptabilité peut être déplacée, envoyée à l'étranger. Il est plus difficile de la rattraper quand elle est en Irlande, ce qui, en outre, laisse éventuellement le temps de travailler dessus pour me présenter quelque chose de beaucoup plus « sympathique ».

Je comprends parfaitement que la visite domiciliaire, chez les particuliers, puisse être considérée comme intrusive : je le sais pour la pratiquer. Elle est conduite sous le contrôle du juge. Le code des douanes comporte, sur ce point, beaucoup plus d'exigences que lorsque je suis entré dans les cadres, cela qui me paraît tout à fait normal. Aller frapper à la porte de quelqu'un à six heures du matin n'est en rien anodin. Ceci dit, en matière financière, nous n'avons pas ce pouvoir. On pourrait réintroduire un outil dont nous disposions auparavant : quand une personne est interceptée à la frontière, nous pourrions aller voir ce qui passe chez elle, car on y recueille souvent – je ne dis pas : systématiquement – des éléments. Des réflexions devraient donc être menées sur ce sujet.

A propos de l'élargissement de la gamme des sanctions, une disposition du code des douanes crée une sorte de délit particulier, qui n'apparaît pas parmi les délits douaniers classiques. Il est à part. Il prévoit une amende maximale de 25 %. Il prévoit aussi une possibilité de confiscation, mais elle doit être si solidement étayée qu'il est très difficile de satisfaire aux exigences.

L'administration a parfois du mal à trouver le juste équilibre en la matière. Quand l'enquêteur se décide à appliquer une mesure assez forte, comme l'amende de 25 % ou la demande de confiscation pleine et entière, il arrive que l'administration s'inquiète. Elle préférera éventuellement une sanction plus faible, afin de ne pas prendre de risque. Les affaires, au-delà d'un certain montant, sont transmises à la direction générale : celle-ci hésite souvent à aller jusqu'au bout des possibilités offertes par le droit. Elle se méfie parfois même du juge et craint que, une fois portée en justice, l'affaire ne tourne à l'avantage du contrevenant ou du délinquant. Je pense que cette peur est abusive car j'ai le plus souvent constaté que le juge n'avait pas de fausse pudeur. Pour reprendre l'exemple précédent, la transaction condamnant une personne à cinq siècles de remboursements avait été validée en justice. Il y a donc une forme de crainte injustifiée qu'il faut combattre.

Il y a quelque temps, le service auquel j'appartiens a intercepté entre les mains d'une personne assez « sulfureuse » une somme d'à peu près 6 millions d'euros. Les modalités de garde ayant changé, la retenue douanière, par définition, aussi : l'administration était donc très inquiète. Elle n'a pas voulu mettre la personne en retenue. Il a d'abord été demandé de procéder à un comptage exact des espèces. Or notre vieille machine à compter les billets était tombée en panne et le comptage n'a donc pas pu se faire rapidement. Cela s'est terminé devant la justice : il a été décidé que, n'ayant pas placé la personne en retenue immédiatement, nous avons violé les droits de la personne. Fin de l'affaire.

Mme Nathalie Goulet. – 6 millions d'euros !

M. Philippe Dominati, président. – C'est peut-être pour cela que votre administration préfère se livrer à une transaction, plutôt que de prendre le risque d'une procédure ?

M. Philippe Bock. – C'est en partie vrai.

M. Philippe Dominati, président. – Cet exemple illustre peut-être les raisons pour lesquelles votre direction préfère avoir recours à une amende ou une pénalité d'ordre transactionnel, plutôt que de prendre le risque de s'engager dans la voie judiciaire, puisque vous nous dites que cette dernière, en l'occurrence, n'a pas produit le résultat escompté.

M. Philippe Bock. – Vous avez bien analysé la situation. Prenons néanmoins un peu de recul : une fois que la personne a été interceptée, nous savons très vite déceler si elle se livre à des activités douteuses. L'enquête, de façon générale, avance en quelques heures. C'est à ce moment qu'il faudrait déclencher une procédure, de manière à montrer que le fait n'est pas anodin, que ce n'est pas un délit mineur, et éventuellement enclencher la saisie immédiatement ou envisager une confiscation complète. Il faut, en tout cas, faire évoluer la perception de cette fraude.

Nous sommes tous un peu responsables de cette situation. Même les agents sont parfois rétifs en la matière. Si la lutte contre les contrefaçons ou les stupéfiants ne leur posent pas de problème, celle contre le trafic des biens culturels, ou autres, est plus compliquée. Je ne me lancerai pas ici dans un inventaire à la Prévert, mais la lutte contre la fraude financière est aujourd'hui plus difficile qu'elle ne devrait l'être.

Mme Nathalie Goulet. – Comment une personne peut-elle transporter 6 millions d'euros en espèces alors qu'au cours de l'audition précédente, les inconvénients du maniement d'un seul billet de 500 euros ont été soulignés ?

M. Philippe Bock. – Nous avons un dispositif de permanence qui nous alerte sur certains dossiers sensibles. Cela fait dix-sept ans que j'exerce ce métier, et je suis toujours effaré de voir ce qui peut circuler.

M. Philippe Dominati, président. – Comptabilise-t-on, annuellement par exemple, les contrôles effectués par les douanes ?

M. Philippe Bock. – Les manquements sont comptabilisés, ainsi que les déclarations d'espèces à la douane, mais les contrôles ne le sont pas.

Je m'occupe aussi de trafic d'objets d'art et j'ai notamment vu des trafiquants d'antiquités égyptiennes. Cette activité est assez rémunératrice, une fois que l'objet en question est mis en vente sur une place de l'art connue et reconnue. Je donnerai l'exemple d'une personne qui transportait sur elle, assez tranquillement, 50 000 à 100 000 euros. Elle était passée à un autre stade de la fraude qui lui permettait de déclarer ces sommes. L'intéressé lui-même était étonné que tout se passe très bien. C'est un peu l'hypocrisie du système déclaratif. Il existe mais ne suffit pas en tant que tel : il faudrait approfondir les investigations.

Mme Nathalie Goulet. – En déclarant un objet, on le blanchit ?

M. Philippe Dominati, président. – Un objet ou de l'argent ?

M. Philippe Bock. – Ces objets provenaient d'Égypte. Ce pays a une réglementation très stricte en matière de trafic d'antiquités et dans le cas que j'ai évoqué, il y avait effectivement une infraction commise au regard du droit égyptien. D'une certaine façon, l'Union européenne et la France n'avaient pas à s'en préoccuper puisque cela ne dépendait pas d'elles. Nous avons simplement cherché à savoir si l'objet entrait en contrebande ou non. S'il rentre en contrebande la douane peut le saisir. Si la personne n'avait pas déclaré l'argent, on aurait pu se poser des questions mais elle l'a déclaré et il était donc difficile d'agir. Les autorités égyptiennes étaient d'ailleurs assez mécontentes. Cela fait dix ans que le département des antiquités s'efforce de prendre cette personne en défaut. Nous sommes donc parfois confrontés à des situations ambiguës.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous une idée des circuits d'alimentation en œuvres d'art des ports francs de Genève et de Singapour, par exemple ? Avez-vous des informations à ce sujet ?

Par ailleurs, diriez-vous qu'il y a des pays ou des personnalités qui bénéficient, dans notre pays, d'une certaine clémence ? Je pense à certains émirats moyen-orientaux, à certains pays de la « Françafrique », gros propriétaires de capitaux, par exemple. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

Quelle est la répartition des compétences en matière de transaction douanière ? A quel niveau le directeur général de votre administration, voire le ministre concerné, intervient-il ?

Vous avez indiqué que le bilan de votre administration ne mentionnait pas la fraude financière. Comment l'expliquez-vous ?

M. Philippe Bock. – Je suis également très préoccupé par le sujet des ports francs. Les ports francs, suisses notamment, ont suscité beaucoup d'interrogations en ce qui concerne les objets d'art. Je vais tenter de ne pas trop noircir le tableau ! Les galeries d'art parisiennes voulaient parfois se livrer à des opérations discrètes, et les ports francs – puisque chaque ville, ou peu s'en faut, en est dotée – leur servaient de réceptacle, Genève en premier.

Tout n'est pas forcément sulfureux dans le port franc. Il a aussi une vocation logistique, ou de discrétion des affaires. Mais il revêt aussi des aspects fiscalement discutables. On peut saluer une initiative de nos amis helvétiques : des textes tendant à exclure les objets archéologiques des ports francs ont été pris. La situation s'est donc améliorée. On trouvera sûrement encore quelques belles toiles de maître dans les ports francs suisses, sur lesquelles la France ou d'autres pays européens pourraient vouloir se pencher, mais les choses ont changé.

Comme vous l'avez signalé, monsieur le rapporteur, un déplacement du monde des affaires, des objets d'art et de la finance vers l'Orient et le Pacifique peut être discerné. Singapour ou Dubaï, par exemple, sont en train de prendre le relais. Nous pouvons désormais faire aux ports francs émergents, qui évoluent très vite, le reproche que nous faisons aux autorités suisses. Il faut en outre compter avec un élément matériel : ces ports francs émergents sont géographiquement encore plus éloignés de nous et les modalités d'intervention et de coopération y sont ardues. Elles existent, mais nous allons buter sur de sérieux obstacles, et l'histoire, à mon avis, va se répéter. Mais cela apparaîtra avec plus d'évidence dans quelques années.

Selon moi, la clémence vis-à-vis de certains « opérateurs » existe bel et bien. Quand des investisseurs sont interceptés avec des objets ou de l'argent, la situation est parfois très délicate. Je vais vous livrer un souvenir, en préservant, conformément à la règle du secret, l'identité des personnes. Le contrôle d'un voyageur empruntant les passages privatifs à l'aéroport de Roissy avait permis de découvrir que ce dernier transportait des objets d'art

et de l'argent : une vraie caverne d'Ali Baba ! L'affaire a tout de suite pris un tournant diplomatique et s'est terminée par une transaction, dont je n'ai pas su grand-chose. Nous étions clairement « comme sur des œufs ». C'est arrivé, cela arrive, et cela arrivera demain.

En ce qui concerne la répartition des compétences en matière de transaction, je pourrai vous fournir les modalités précises. Le seuil de transaction local est assez bas, et les dossiers montent très rapidement à la direction générale. Au-delà d'un certain montant c'est le ministre qui est compétent.

J'en viens à votre question relative à l'absence de mention des cas de fraude financière dans le bilan d'activité de l'administration des douanes. Je vous ai rappelé que la douane s'était convertie aux critères de performance. Les priorités mises en place sont tout à fait admissibles. L'accent mis sur la lutte contre les stupéfiants, et en particulier sur les drogues « dures », me semble tout à fait normal. Cela dit, ce faisant, on « gomme » les autres missions.

La douane a une caractéristique, qui contribue à l'intérêt du travail de ses agents et au sentiment d'attachement qu'ils éprouvent à l'égard de leur administration : ses missions sont extrêmement variées. Nous avons parlé tout à l'heure des biens culturels, domaine qui m'est cher. Mais l'action visant à faire respecter la convention de Washington sur les espèces protégées a subi, elle aussi, un grand coup de gomme ! On arrivera toujours à montrer une saisie douanière à la télévision, à trouver un spécialiste pour en discuter, à passer de belles images, mais la réalité, derrière l'écran, est nettement moins joyeuse. Il y a quelque temps, il a été demandé au douanier de Roissy spécialisé en matière de convention de Washington de changer de fonction. Ce petit exemple vaut ce qu'il vaut, mais il est assez révélateur. On demande à l'administration de concentrer ses forces, qui, parfois, se réduisent : elle s'exécute ; elle est même trop « bon soldat ».

Le problème est posé en termes de détermination des missions prioritaires. Personnellement, je ne suis pas favorable à une telle approche. En effet, je dois, en tant que fonctionnaire, appliquer le code des douanes. Le législateur m'envoie remplir une mission, et il me faut la remplir dans sa totalité. Le tri des missions – je reprends là ma casquette syndicale, même si l'agent n'est pas très loin – m'est insupportable. Ce n'est pas pour cela que j'ai choisi ce métier !

En outre, quand un danger apparaît sur un terrain qu'elle avait abandonné et qu'il faut réinvestir, l'administration doit se réarmer. Or le temps à consacrer pour qu'elle le maîtrise à nouveau est assez long. A force d'abandonner des domaines d'action, qui sont en évolution constante et rapide, l'administration complique sa tâche.

Je voudrais dire un mot sur le système déclaratif douanier. A mon entrée dans les cadres, des factures et de nombreux autres documents étaient présentés au douanier. Le « flair » du douanier n'est pas un vain mot : il

existe, je l'ai rencontré ! Or, aujourd'hui, il est presque au musée ! Désormais, on fonctionne avec des écrans, des dédouanements en un clic, des systèmes de feux rouge, vert ou orange. La tâche est beaucoup plus dématérialisée et difficile. Nous parlons tout de même de fraude financière, de trafic de stupéfiants ou d'autres phénomènes en marge de la légalité ! C'est presque un appel au secours que je lance et mon directeur général pourrait d'ailleurs sans doute le cosigner. Au cours d'une discussion un peu libre, le 1^{er} janvier, il m'a confié être étonné de la conversion de sa propre administration et de l'oubli de certains terrains. Il avait l'air de le regretter aussi. Avis partagé pour identité de motifs, dirions-nous dans l'administration.

Mme Corinne Bouchoux. – J'aimerais vous poser une dernière question, à laquelle vous n'êtes pas obligé de répondre immédiatement. Vous pourrez prendre le temps de vous documenter et de nous faire parvenir votre réponse ultérieurement. Elle concerne un des sujets que je suis attentivement : les ports francs suisses. Comme vous l'avez indiqué à juste titre, la situation s'améliore pour les biens archéologiques. Pour les œuvres d'art, en revanche, elle est toujours insatisfaisante. Je voudrais rappeler aux membres de cette commission d'enquête quatre chiffres qui sont pour moi la clé du système sur lequel nous nous penchons. Durant la dernière guerre mondiale, la France a été spoliée de 100 000 œuvres d'art pillées par les nazis. Sur ce total, 60 000 ont été récupérées par les Alliés et ramenées en France et 45 000 de ces dernières ont été restituées à leurs héritiers ou à des ayants droit. Par ailleurs, nos musées abritent 2 000 œuvres d'art dites « Musées Nationaux Récupération » (MNR), qui constituent le fleuron de ce patrimoine.

Pouvez-vous me confirmer qu'en dépit des principes approuvés par la France et admis à la Conférence de Washington de 1998, les douaniers français, à la demande des Américains ainsi que des Russes – à la suite d'une affaire purement diplomatique – auraient reçu la consigne de ne pas traiter ce dossier et de ne pas utiliser le fichier des œuvres spoliées, qui leur aurait permis de procéder à un certain nombre de vérifications portant aussi bien sur l'entrée que sur la sortie des œuvres d'art ? Pouvez-vous donc me confirmer que la France a décidé de ne pas utiliser ce fichier ? Ce point, vous le comprenez, est évidemment en lien avec la question des ports francs suisses.

Je le redis, je n'attends pas de réponse immédiate, mais j'aimerais avoir l'éclairage d'un syndicaliste sur cette question des ports francs suisses en matière d'œuvres d'art spoliées, qui rentreraient en France et en ressortiraient *via* la Suisse, parallèlement bien entendu à des flux de capitaux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ma question, très brève, porte sur la démarche déclarative. Prenons un exemple : je déclare 20 000 euros à la douane en espèces. Cela signifie que je peux quitter le territoire avec cette somme dans ma poche. Y a-t-il un plafond ? TRACFIN est-il avisé ? Y a-t-il des suites apportées à cette déclaration, ou bien la seule déclaration suffit-elle ?

M. Philippe Bock. – S’agissant de la question des ports francs suisses, je n’ai pas connaissance d’instruction donnée aux services français. J’en donne acte à mon administration : aucune instruction en ce sens n’a été donnée. Il s’agit en tout cas d’une question extrêmement complexe. Des œuvres continuent de circuler et la situation juridique devient parfois, au fil du temps, inextricable. Elle peut aussi aboutir à la découverte d’un possesseur de bonne foi, ce qui rend l’affaire encore plus complexe.

Tout le monde est embêté mais, de façon hypocrite – j’emploie beaucoup ce mot ! –, craint la mauvaise publicité. Une galerie et *a fortiori* un musée ne veulent pas être pris dans une telle affaire. Tout le monde regarde cela d’un œil de plus en plus distant. Certains objets sont encore laissés en déshérence, dans un contexte lourd de charge émotive et historique.

D’autres trafics prennent actuellement le relais. Je veux parler des pillages : c’est un sujet sur lequel on peut se poser beaucoup de questions. De plus en plus d’États pillés nous appellent au secours et nous demandent de faire quelque chose. Là encore, je suis tenté d’utiliser le mot « hypocrisie ». On brandit la convention UNESCO de 1970 et les engagements qui y figurent. Mais la mise en place d’outils opérationnels de droit positif est beaucoup plus délicate. Une personne pourrait entrer dans un pays avec un objet pillé dans un autre État, passer devant un poste communautaire ou français en indiquant d’où provient l’objet, mais le douanier serait désarmé. Même si une action est théoriquement possible en droit commun, elle est, en pratique, compliquée. Le douanier a besoin d’une infraction, d’une entrée en contrebande ou d’une fausse déclaration comme fondement pour agir. La gamme d’outils à sa disposition n’est parfois pas satisfaisante. La question du bien culturel se situe ainsi en arrière-plan de ce contexte général.

Sur ce point, heureusement, le code des douanes existe ! Certains trouvent l’outil un peu vieillot, mais – je vais me livrer à un plaidoyer *pro domo* ! – il ne faut surtout pas s’en défaire. C’est le dernier rempart de notre action : s’il saute, c’est fini ! Et je sais que certains nourrissent, à son égard, des tentations assez mortifères

J’en viens à votre question sur la déclaration, monsieur le rapporteur. En effet, si la somme est déclarée, l’argent est totalement « *clean* ». La déclaration fait l’objet d’une saisie dans une banque de données. L’administration peut éventuellement se pencher dessus par la suite, mais ce n’est pas une obligation. Le montant peut être énorme : il n’y a pas de plafond. Nous ne sommes pas censés nous poser systématiquement des questions. Nous le faisons parce que nous avons cette « fibre » professionnelle, mais les fondements du système ne sont pas pensés pour cela.

Il faut surtout rappeler que la déclaration de capitaux et l’information fiscale sont des sujets très sensibles. Sans vouloir refaire l’histoire, il m’a toujours paru assez ahurissant que l’on attende 2009 pour créer des passerelles entre les services fiscaux et TRACFIN, service administratif, puis centrale de

renseignement. Le lien n'est pas très ancien et cela me laisse un arrière-goût désagréable.

Si la douane intercepte un « client » détenant des contrefaçons, elle peut lui infliger des sanctions sévères. Si on attrape une personne avec de l'argent, cela va être beaucoup plus compliqué, même si l'affaire montre que l'origine des fonds fait peu de doutes. Lorsqu'on les interroge, certaines personnes finissent par nous dire que ce qu'elles ont fait n'est pas bien grave, qu'elles ont gagné leur argent par le travail. Du travail, oui, sans doute, mais est-il déclaré et fiscalisé ? C'est la faiblesse de leur raisonnement.

Il y a un artisanat, pour ne pas dire une « épicerie », de la fraude, qui peut aller jusqu'à un degré de raffinement assez élevé. J'ai vu des systèmes bien construits d'évasion de produits d'assurance vie, qui s'appuyaient sur des réseaux d'officines et d'inspecteurs régionaux. C'est effarant ! Lors des auditions conclusives, les personnes responsables avaient bien conscience de ne pas être tout à fait dans les clous, mais n'y voyaient pas grand mal ! C'est assez révélateur, non pas d'une mentalité à la française - ce serait réducteur de l'affirmer - mais de la perception que l'on a de ce secteur, qui me fait penser que le travail de votre commission tombe plus qu'à propos.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste donc à vous remercier, monsieur Bock.

**Audition de M. Thierry Nesa, directeur
de la direction nationale de vérifications de situations fiscales
(3 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Thierry Nesa, directeur de la direction nationale de vérifications de situations fiscales.

Je vous rappelle, monsieur le directeur, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal. En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Thierry Nesa, directeur de la Direction nationale de vérifications de situations fiscales. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, ainsi que des membres de la commission. Vous avez la parole.

M. Thierry Nesa. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je voulais commencer mon propos par une réflexion. Je suis un peu étonné de l'intitulé de la commission d'enquête, « sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France », et je vais m'en expliquer.

Ce titre révèle bien l'intention de la commission, qui cherche à savoir dans quelle mesure la sortie des actifs et des capitaux logés sur le territoire français repose sur des motifs d'évasion fiscale. Pour moi, le fait de sortir des capitaux n'est pas un problème en soi sur le plan fiscal : en effet, les résidents français sont imposés sur leurs revenus mondiaux. Tout le monde a le droit de sortir ce qu'il veut en capital, sous réserve de déclarer les revenus perçus à l'étranger.

En revanche, ce qui peut constituer un sujet d'inquiétude, c'est la « sortie » de la personne physique, car elle fait disparaître l'assiette fiscale, cette dernière étant moins liée au capital qu'à la résidence fiscale de la personne.

Tout le monde peut détenir un compte à l'étranger et être tout à fait en règle avec l'administration fiscale française, si tous les revenus sont déclarés. Donc, dans sa lutte contre l'évasion fiscale, l'administration fiscale s'emploie

plutôt à rechercher les capitaux et les actifs détenus à l'étranger et non déclarés qui ont souvent pour caractéristique de n'avoir jamais transité sur le territoire français.

Par conséquent, on ne peut pas parler d'« évasion des capitaux », au sens physique. Ils ne s'évadent pas ! Et, s'ils se déplacent, ils laissent évidemment des traces. Le détenteur d'un patrimoine important qui veut le délocaliser pour se soustraire à ses obligations fiscales va laisser des traces partout, avec, en premier lieu, des virements bancaires. On ne passe plus les frontières les valises pleines de billets : cela n'existe quasiment plus.

Ce que nous cherchons à détecter, ce sont plutôt des capitaux qui ne rentrent pas.

Les gens peuvent sortir des capitaux pour de nombreux motifs, pas nécessairement fiscaux : la crainte, à un moment donné, d'une surtaxation en France, la peur d'un régime quelconque, que sais-je ? On peut imaginer mille motifs, au rang desquels la préoccupation fiscale est, à mon sens, secondaire.

Plus précisément, ce n'est pas le fait de faire sortir des capitaux qui est générateur de fraude. C'est plutôt l'intention de frauder qui conduit à loger des actifs hors de France.

Pour la Direction nationale de vérifications de situations fiscales (DNVSF) qui a en charge le contrôle des particuliers disposant d'un certain niveau de revenus et de patrimoine – je me place du point de vue de l'impôt sur le revenu, en laissant de côté tout ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et les flux intragroupes – le vrai problème, c'est la délocalisation des personnes physiques elles-mêmes.

Au-delà du problème de justice – ceux qui disposent de certains moyens peuvent évidemment se délocaliser plus facilement – au-delà du problème moral que peut poser la perte de l'*affectio nationalis* de celui qui émigre, se pose le problème de l'assiette fiscale. Puisque son détenteur s'échappe, comment la récupérer ? La libre circulation des personnes et des capitaux complique singulièrement la tâche de l'administration fiscale, puisque tout repose sur un principe d'ouverture.

Nonobstant la difficulté qu'elle pose à l'administration fiscale, la libre circulation des personnes et des capitaux est vécue comme un progrès général. Que faire lorsque vous vous rendez compte qu'à une heure de train ou d'avion de Paris – je ne citerai pas de pays limitrophes – vous pouvez trouver le dispositif fiscal qui vous convient ? Pourquoi parler de fraude ? Celui qui s'expatrie à une heure de Paris et s'installe dans un endroit où les plus-values ne sont pas taxées n'en commet *a priori* aucune. Il est totalement dans son droit en allant chercher un dispositif fiscal qui lui convient là où il est. Et il a le droit de le faire.

Quelqu'un qui s'exonère des plus-values parce qu'il va résider dans tel ou tel pays n'est pas un fraudeur. Son civisme fiscal peut être contesté, mais en tout cas, il ne fraude pas. Celui qui va chercher dans un autre pays l'exonération de droits de succession parce qu'il détient un gros capital mobilier qu'il voudrait transmettre à ses enfants sans leur faire payer de droits à son sens trop lourds ne fraude pas non plus. Jusqu'à preuve du contraire, il n'est en rien répréhensible, si l'on excepte la connotation morale dont je parlais. Du point de vue de l'administration fiscale et du droit fiscal français, il n'y a pas grand-chose à faire : il est allé là où le régime fiscal est le plus favorable.

Tel est le schéma général que je souhaitais résumer en préambule. Ce qui pose un problème d'assiette, c'est moins « l'évasion des capitaux » que le problème des capitaux qui ne rentrent jamais et qui, eux, sont véritablement fraudés.

J'y ajouterai le problème des personnes qui se délocalisent pour aller chercher les régimes favorables là où ils se trouvent. Mais j'aurai tendance à appréhender la question moins en termes de fraude que d'harmonisation des législations fiscales européennes, voire mondiales. Aujourd'hui, le plus facile est de se délocaliser au cœur de l'Europe : en effet, à une heure de Paris, on peut mieux s'organiser pour préserver ses liens familiaux et sociaux.

Ce qui soulève une petite difficulté, ce sont les faux expatriés, ceux qui, sur le papier, ont déménagé à l'étranger pour bénéficier de régimes fiscaux plus favorables mais qui continuent, de facto, à mener leur vie réelle en France. Le problème est que la preuve est extrêmement difficile à rapporter. Le juge administratif nous demande de produire une preuve formelle qu'il nous est difficile de matérialiser, sauf à avoir des constats de police judiciaire. C'est sur ce point, celui de la fausse expatriation, que l'on pourrait parler de fraude.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La commission s'intéresse également à ce que vous évoquez, c'est-à-dire l'optimisation fiscale légale - chacun le mesure bien – mais qui, pour autant, peut être tout à fait contestable du point de vue de la « redevabilité » des contribuables au budget de l'État. Nous ne perdons pas de vue cette idée, au sein de notre commission.

En même temps, la lutte contre l'optimisation fiscale est évidemment compliquée par certains aspects des traités européens, comme le principe de libre circulation des capitaux et des biens. C'est un fait qui doit indéniablement compliquer votre travail. Il serait souhaitable, dans ces conditions, de procéder à une harmonisation mais j'ai le sentiment que nous en sommes très loin. Le principe de libre concurrence est inscrit dans les textes européens et, à partir de là, tout est possible. Du point de vue législatif, il y a une réflexion et travail de fond à mener.

Ma première question est la suivante : en fonction de quels critères sélectionnez-vous les contribuables qui entrent dans le champ de compétences de votre direction ? Auriez-vous des données chiffrées quant au nombre de contribuables concernés, au montant des revenus et du patrimoine relevant du périmètre de votre direction ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Chargée du contrôle des revenus de certains particuliers, notre direction met en œuvre des critères à la fois objectifs et subjectifs. Au titre des critères objectifs, qui figurent dans la note de compétences de ma direction, je citerai d'abord le montant des revenus ou des patrimoines. Sont visés tous les contribuables dont le revenu global est supérieur à 770 000 euros ou dont l'actif brut taxable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est au moins de 6,9 millions d'euros. Sont également concernées toutes les professions non commerciales dont les recettes sont supérieures à 1,22 millions d'euros.

Le deuxième critère retenu pour entrer dans le champ de compétence de la DNVSF, qui s'attache à la qualité des personnes, est celui de la notoriété. Il s'applique aux contribuables dont la notoriété nationale ou internationale dans leur domaine professionnel ou électif est avérée : les grands sportifs, les « people », les artistes célèbres, voire certaines personnalités politiques dont les revenus sont assez importants.

Le troisième critère tient à la complexité de la situation fiscale. Nous traitons les dossiers de contribuables dont la situation fiscale est complexe, par exemple, parce qu'ils relèvent d'au moins deux conventions internationales, leurs revenus étant issus de différents pays. Ce sont aussi les contribuables dont les activités sont diversifiées sur le territoire national et à l'étranger.

Enfin, relèvent du champ de compétences de notre direction les contribuables qui font l'objet d'une instance judiciaire.

Pour être tout à fait complet, je dois dire que, depuis l'année dernière, la DNVSF a aussi une compétence exclusive dans le contrôle de ce que nous appelons dans notre jargon administratif, des « dossiers à très fort enjeu », c'est-à-dire qui concernent des revenus supérieurs à 2 millions d'euros et un actif brut supérieur à 15 millions d'euros. En termes de contrôle, y compris le contrôle du dossier, ces contribuables sortent de la compétence des directions territoriales pour relever de la compétence exclusive de la DNVSF.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais vous interroger sur les conseillers fiscaux, qui jouent un rôle important dans l'optimisation. Lorsqu'ils ont encouragé la mise en place d'une fraude fiscale, estimez-vous qu'ils ont une responsabilité ? Selon vous, cette responsabilité devrait-elle être renforcée par la loi ?

M. Thierry Nesa. – Le sujet est difficile car il est, la plupart du temps, presque impossible d'établir que des cabinets de conseils ont facilité une fraude. Conscients que leur responsabilité peut être mise en jeu, ils sont extrêmement prudents. Je pense notamment aux cabinets qui ont une certaine notoriété et par exemple aux cabinets anglo-saxons. S'il est très rare qu'ils mettent en place un schéma de fraude, en revanche, ils mettent très souvent sur pied des schémas d'optimisation maximale, toujours légale – en tout cas, à leurs yeux.

Ces grands cabinets n'ont nullement l'intention de mettre leurs clients en difficulté en cas de contrôle. Ils savent que cela leur retomberait dessus ! Et ils le savent d'autant mieux qu'il leur arrive d'être mis en cause lorsque les schémas d'optimisation fiscale qu'ils ont conseillés sont contestés par l'administration fiscale, qui les combat en mettant en évidence qu'ils se sont trompés. Leur responsabilité est alors engagée par leurs clients et les tribunaux les condamnent à rembourser les honoraires. Ils sont, au demeurant, assurés contre ce risque.

De plus, même si c'est assez rare, le conseil peut être inquiété, notamment au cours de l'instruction en tant que complice d'un schéma de fraude : tel est le cas lorsque l'administration porte plainte au pénal puisqu'elle le fait toujours contre auteur, coauteurs et complices. Le juge peut alors mener des investigations et faire procéder à des perquisitions pour chercher des traces d'implication du conseil susceptibles d'aboutir à sa mise en examen.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Arrivez-vous à quantifier les expatriations fiscales ?

M. Thierry Nesa. – En mettant à part les dossiers d'expatriation fiscale à très fort enjeu, qu'on se réfère au bulletin de compétences en vigueur ou à sa version originale, nous n'avons encore jamais établi de chiffre précis. Si cela vous intéresse, je pourrais demander à l'administration de vous transmettre le chiffre calculé sur la base du critère objectif des revenus. J'évalue approximativement le nombre de contribuables qui relèvent de la DNVSF autour de 10 000.

M. Philippe Dominati, président. – M. le rapporteur vous interrogeait sur le nombre des départs.

M. Thierry Nesa. – Il est difficile de quantifier le phénomène. L'administration s'est livrée à un exercice de dénombrement en prenant comme base l'Impôt sur la Fortune (ISF) : on tourne autour de 800 départs – disons quelques centaines par an. L'année dernière, M. Jean-Marc Fenet, au nom de la Direction générale des finances publiques, vous a donné pour l'ISF un chiffre légèrement supérieur à 800.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Qu'en est-il des retours ?

M. Thierry Nesa. – Je ne peux pas répondre, car nous ne les mesurons pas. Peut-être pourrions-nous le faire.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Au cours de ces dernières années, avez-vous constaté une recrudescence des montages complexes d'optimisation fiscale ? Le nombre de pratiques fiscales frauduleuses a-t-il crû pendant la même période ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Plutôt que de recrudescence, je parlerais d'adaptation et j'ajouterais que nous les détectons peut-être mieux. Il est très rare que nous rencontrions des fraudes caractérisées. Les pratiques d'optimisation sont, quant à elles, nombreuses. Outre le dispositif de bouclier fiscal, elles utilisent différentes techniques d'effacement des revenus, ou de l'actif taxable à l'ISF.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourriez-vous détailler ce genre de procédé ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – A la DNVSF, on rencontre assez souvent des personnes qui délocalisent fictivement leurs activités dans des sociétés étrangères alors que ces activités continuent d'être exercées en France. La Direction nationale des enquêtes fiscales, qui travaille sur le terrain, nous renseigne sur un certain nombre de fausses délocalisations. Ce sont, bien souvent, des activités individuelles, libérales ou commerciales, exercées en France et faussement imputées à une coquille vide qui peut être logée dans un pays limitrophe. Ce montage, assez basique, est relativement fréquent.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, le montage « franco-français » typique, qui ne relève pas à proprement parler de l'évasion, fait intervenir des techniques de déqualification des revenus en plus-values. C'est notamment le cas pour tout ce qui concerne la rémunération des dirigeants, avec des montages de type LBO (*Leveraged Buy-Out* ou acquisition d'une entreprise au moyen d'un emprunt). Les contribuables essaient, dans ce qu'ils pensent être le cadre de la loi, d'échapper au barème progressif pour être imposés au barème proportionnel.

Les techniques d'effacement du revenu ont eu pour objectif d'éviter d'en percevoir pour pouvoir bénéficier au maximum du bouclier fiscal : c'est un peu daté, puisqu'il a désormais été supprimé, ainsi que le plafonnement. Soit on se distribue des dividendes jusqu'à l'année considérée et puis, quand arrive le bouclier, on cesse la distribution de dividendes - qu'on laisse dormir dans la « cagnotte » - et on profite pleinement du bouclier. Soit on fait de la location meublée et on n'enregistre que des pertes.

En ce qui concerne à présent l'ISF, le but de certains contribuables qui veulent se livrer à de l'optimisation est d'éviter que l'essentiel de la valeur patrimoniale, qui est constituée par des titres de sociétés de famille, ne soit taxée à l'ISF. Leur objectif est alors de faire en sorte qu'elle soit considérée comme un bien professionnel. Dans cette hypothèse, certaines personnes très âgées continuent – en tout cas sur le papier ! – à être opérationnelles dans leur entreprise jusqu'à la fin de leur vie pour éviter la taxation à l'ISF et pour que leurs titres puissent continuer à être considérés comme des biens professionnels.

La chose est difficile à démontrer, faute de pouvoir suivre ces personnes vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Leur entourage leur fait signer, à leur domicile si besoin est, les procès-verbaux de conseil d'administration. Comme ces documents constituent une preuve administrative, ils sont produits devant le juge pour démontrer que la personne continue à être aux affaires et à assister aux assemblées générales.

Il faut ajouter les mécanismes d'évasion qui s'organisent autour du démembrement de propriété afin d'échapper notamment à l'ISF, avec des donations préalables à des cessions de titres en vue de se soustraire à la plus-value. Le schéma est simple : vous êtes en train de discuter de la vente des titres de votre entreprise, PME ou grosse société. Au moment où les accords peuvent se conclure, vous donnez les titres à vos enfants pour la valeur à laquelle ils vont être cédés. Ils sont ensuite vendus, faisant ainsi disparaître la plus-value. En effet, cette dernière est, en principe, à la charge des enfants : or ils sont devenus propriétaires des titres pour la valeur à laquelle ils ont été vendus. Une telle opération est *a priori* conforme au droit en vigueur.

L'essentiel de notre travail consiste à essayer, par exemple en produisant des lettres d'accord ou d'intention, de démontrer que la cession a eu lieu avant la donation. Mais, dès lors que les conseillers fiscaux sont conscients du danger de redressement et prennent des précautions, la preuve est très difficile à établir.

Les apports avec cession constituent encore une autre technique. On apporte les titres que l'on possède à une société que l'on crée. Or les plus-values d'apports ne sont pas taxables : c'est du report d'imposition. L'entreprise ainsi créée, après avoir récupéré les titres, les cède. Au final, tout se passe comme si des liquidités étaient transférées à la nouvelle structure, sans plus-value imposable.

J'ajouterai à cette liste de procédés de contournement de l'impôt, les délocalisations dont j'ai parlé en préambule, celles des personnes physiques qui veulent échapper aux droits de succession ou à la taxation des plus-values.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais revenir sur la question des faux expatriés que vous avez signalée comme l'un des problèmes

importants du moment. Combien en avez-vous détecté ? Par quels moyens ? Quelles suites avez-vous données à ces observations, le cas échéant ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Il est difficile de dire combien nous en avons détecté. Si tel avait été le cas, nous aurions sans doute cherché à les domicilier. Dans un certain nombre de cas, on sait, par des renseignements transmis par nos services d'enquête ou obtenus en lisant la presse, qu'un prétendu expatrié est manifestement sur le territoire français. Notre rôle consiste alors à démontrer qu'il est résident français, et donc assujéti aux impôts français.

Ce qui complique les choses, c'est que nous intervenons *a posteriori*. Ce n'est pas parce que l'on se trouve aujourd'hui sur le territoire français que l'on y était en 2009 ou 2010, qui sont des années vérifiées au plan fiscal. Nous cherchons toutes les traces que la personne a pu laisser : abonnement, bail, facture... Ce sont ceux qui sont mal conseillés ou qui connaissent mal les pratiques de contrôle – mais ils sont de plus en plus rares ! – qui laissent des traces. Ceux-là, nous arrivons à les domicilier.

Les personnes qui connaissent bien les méthodes de l'administration – et ils sont les plus nombreux ! – ne laissent aucune trace. Ils n'ont pas de bail à leur nom, car ils logent trois ou quatre fois par semaine dans leur ancien domicile donné à leurs enfants, par exemple.

En résumé, on peut savoir qu'une personne est sur le territoire français sans être en mesure de le prouver malgré tous les moyens que nous déployons. Nous y arrivons parfois, mais ce n'est pas facile.

M. Philippe Dominati, président. – La presse a fait état de près de deux cents personnes dont l'expatriation peut être mise en doute.

M. Thierry Nesa. – C'est le chiffre global pour la France tandis que je vous ai apporté les données concernant l'activité de ma direction : le nombre de tentatives, en moyenne, avoisine 45 et le nombre de « réussites », autour de 20. Je précise que, parmi les échecs, il peut s'agir de personnes qui n'étaient pas réellement résidentes sur notre territoire.

Les faux expatriés sont surtout nombreux dans nos départements limitrophes de pays étrangers et dans certaines régions de France. Le fraudeur, ce n'est pas tellement le ressortissant étranger qui ne perçoit pas nécessairement de revenus de source française : dans certains cas, l'objectif de ce dernier est de faire profiter sa famille de la scolarisation en France ou d'une certaine douceur de vivre et non de dissimuler une assiette fiscale française. Le fraudeur, c'est plutôt le national qui s'expatrie faussement : pour celui-là, on peut réellement parler de fraude fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Comment arrivez-vous à le détecter ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – D’abord, par les traces de ce qu’il a fait avant de partir. Ensuite, la Direction Nationale des Enquêtes Fiscales (DNEF) nous amène des affaires à traiter. Elle obtient des renseignements soit par ses investigations de terrain, soit par le canal de dénonciations non anonymes, soit par la lecture de la presse quotidienne, qui fait apparaître que la personne réside très souvent en France.

On se doute bien que celui qui est parti quelques mois avant de devoir déclarer une plus-value pourrait préférer rester vivre à Paris. S’expatrier, c’est prendre le risque de couper tout lien social et de vivre dans des pays pas toujours très agréables, notamment sur le plan culturel. Il faut être motivé ! Ces personnes peuvent laisser des traces et être tentées de revenir. Donc, nous exerçons une surveillance.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous dites que l’on ne peut pas sortir de capitaux sans laisser de traces. Pourtant, l’histoire récente a montré que des comptes avaient été ouverts à l’étranger sans déclaration préalable. Quels types d’actifs sont déposés sur ces comptes ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – En ce qui concerne l’affaire dont vous parlez, l’expérience montre que les sommes d’argent en cause étaient le plus souvent détenues depuis très longtemps. Elles provenaient en grande partie d’activités exercées hors de France et n’avaient jamais transité sur le territoire français. J’ajouterai même qu’il y avait, dans un certain nombre de cas, une dimension historique remontant très loin, parfois jusqu’à la Révolution française.

Les fraudeurs actifs ont été les plus difficiles à faire « rentrer dans le rang ». En toute honnêteté, ils étaient loin de représenter la majorité. Il y avait des Français qui avaient travaillé à l’étranger à une certaine époque et qui n’avaient jamais rapatrié l’argent, pas forcément pour des raisons fiscales. Beaucoup de personnes avaient hérité de leurs grands-parents, voire arrière-grands-parents. Nombreux étaient ceux qui avaient touché des subsides au titre de marchés, de commissions sur le commerce international et qui n’avaient pas rapatrié les sommes en France. Là, cela pouvait être de la fraude.

Pour ce qui concerne les œuvres d’art, l’exercice est peut-être plus facile parce que le marché est international. Il n’est pas compliqué de se faire payer un tableau à l’étranger et, là aussi, c’est de l’argent qui ne rentre pas.

Quoi qu’il en soit, nous n’avons guère trouvé de personnes parties avec « de l’argent bien gagné en France ». Cela n’existe pratiquement pas et il faut se sortir cette idée de la tête ! La réalité est plus compliquée. La fraude est plutôt le fait de résidents français qui empruntent des circuits localisés hors de notre pays.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle est la fréquence de vos vérifications approfondies des contribuables à revenus élevés ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – La DNVSF effectue à peu près 600 contrôles par an sur ces personnes mais il ne s'agit pas nécessairement de contribuables à revenus très élevés. J'ai cité tout à l'heure les critères - de notoriété et d'instance judiciaire en cours - que nous utilisons.

S'agissant des très hauts revenus, sans doute savez-vous que l'administration s'est lancée, voilà maintenant une petite dizaine d'années, dans une politique de contrôle triennal systématique des dossiers des personnes à très hauts revenus. Ces contribuables faisaient l'objet tous les trois ans d'un contrôle sur pièces, lequel se distingue de la procédure d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, l'ESFP, que nous lançons le plus souvent et qui est plus intrusive. Le contrôle sur pièce du dossier vise à examiner la cohérence entre ce qui est déclaré et ce que nous savons des revenus et du patrimoine du contribuable.

En matière d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, il n'y a pas de critère relatif au niveau de revenu. Il faut savoir que quand l'administration fiscale utilise cette procédure très intrusive, par laquelle elle entre dans le quotidien des personnes, notamment en leur demandant leurs comptes bancaires, elle essaie autant que faire se peut de protéger la vie privée en n'agissant qu'à bon escient, quand le besoin s'en fait sentir. Cette procédure a en effet souvent été critiquée et attaquée, notamment dans vos murs, au niveau législatif. Certains l'ont qualifiée de liberticide.

Les choses évoluent, et cette procédure est maintenant un peu mieux acceptée, mais nous sommes restés pour la DNVSF sur une moyenne de 600 contrôles annuels de ce type. Dans un souci de meilleure efficacité, elle pourrait notamment être employée dans les dossiers dits « à très fort enjeu » sur lesquels nous avons maintenant une compétence exclusive. Nous chercherons toujours des motifs sérieux pour enclencher cette procédure, mais peut-être en nous autorisant à être un peu plus offensifs que par le passé.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour la liste des 3 000 évadés fiscaux qui a été révélée, un dispositif particulier a-t-il été mis en place ? Si oui, lequel ? Quelles actions avez-vous diligentées ? Y a-t-il eu des poursuites pénales consécutives à la transmission de la liste ? Si oui, de quel ordre ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – En termes de contrôle, l'exploitation de cette liste a été confiée à la DNVSF. Pour être très précis, elle comportait, en effet, environ 3 000 noms, mais elle correspondait, en réalité, plutôt à 2 200 foyers fiscaux. En effet, cette liste comportait, par exemple, un père et ses enfants, un

contribuable et son épouse sous son nom de jeune fille, des personnes décédées, des résidents étrangers qui avaient seulement une adresse en France. Une fois expurgée, la liste comprend donc plutôt 2 200 noms.

Nous avons engagé 811 vérifications avec succès. Je le souligne parce que, faute de preuve, ce n'était pas gagné. La liste en question, un simple *listing* à vrai dire, n'avait pas de valeur probante, car elle n'avait ni l'*imprimatur* des autorités helvétiques ni l'en-tête de la banque concernée. Par ailleurs, les données qui y figuraient étaient antérieures à la période vérifiable. Certes, nous avons les données exactes en valeur moyenne, mais cette liste ne disait pas que M. X ou M. Y avait 5 millions d'euros en 2008, 5 200 000 d'euros en 2009 et 5 800 000 euros en 2010. Or l'impôt est annuel.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il y a des prescriptions !

M. Thierry Nesa. – Oui, mais même sans parler des prescriptions, quand on nous dit qu'en 2005 M. X avait 5 800 000 euros sur son compte, c'est comme si nous n'avions rien. Tout ce que l'on sait, c'est que la personne a un compte. Mais, après, il faut asseoir l'impôt, lequel, encore une fois, est annuel. Quels sont les revenus produits par cette somme ? Pour l'ISF, c'est un peu plus facile parce qu'il s'agit d'un patrimoine. Si nous avons le montant, on peut le taxer.

Nous avons engagé les vérifications et lancé tout un travail de contact avec les contribuables pour les amener à nous fournir eux-mêmes les documents. Nous avons agi avec nos moyens, qui sont des moyens de contrôle. Si je parle de succès, c'est parce que, sur 800 dossiers – environ 500 sont maintenant clos –, nous avons d'ores et déjà récupéré 133 millions d'euros au titre des droits et pénalités. Ce n'est pas fini, puisque 300 dossiers environ sont encore en cours.

Nous avons commencé par les plus gros comptes de la liste. Actuellement, nous nous intéressons au bas de la liste, aux personnes qui ont moins de 500 000 dollars. Je précise ici que toutes les sommes dont nous parlons étaient en dollars. Pour le bas de la liste, nous avons contacté les personnes par une procédure qui, compte tenu de l'enjeu, n'est pas nécessairement celle de l'examen de situation fiscale personnelle. Nous leur avons demandé des explications et les avons incitées à se mettre à jour de leurs obligations déclaratives personnelles. Nous avons pris 304 contacts. Pour l'instant, près de 88 % des personnes ont répondu, c'est-à-dire qu'elles ont pris contact avec nous. Après, soit elles reconnaissent qu'elles ont un compte et s'expliquent, soit elles le nient. Nous nous assurons de la cohérence de leurs explications.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Allez-vous vous en tenir aux 811 vérifications ou irez-vous jusqu'à la fin de la liste ?

M. Thierry Nesa. – Nous essayons de tout traiter. En ajoutant aux 811 les 300 que je viens d'évoquer, nous en sommes déjà à 1 111. Ensuite, nous allons certainement continuer mais, plutôt que de lancer une procédure

très coercitive, nous préférons prendre des contacts pour mettre à jour les dossiers. En effet, les sommes auxquelles nous arrivons sont maintenant relativement dépourvues d'enjeu. En bas de la liste, on trouve des comptes avec 800 euros, des comptes qui, nous le sentons, sont très anciens, dormants, voire abandonnés.

Nous allons poursuivre le dépouillement de la liste, mais sans descendre tout en bas. Toutes opérations confondues, nous allons tourner autour de 1 400 à 1 500. Au-delà, il n'y a plus d'enjeu. Nous regardons notamment si la personne est assujettie à l'ISF. Dans l'affirmative, même si la somme est relativement faible – 100 000 ou 200 000 euros – on y va ! Mais, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu...

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – L'argent en question rentre-t-il ?

M. Thierry Nesa. – C'est le problème du contribuable : il a le droit d'en faire ce qu'il veut. Au vu de l'expérience, en général, l'argent rentre. Beaucoup de ces personnes étaient ennuyées. Elles avaient plus ou moins hérité de cette situation. Ce qui était en cause, c'était moins leur volonté de se mettre en règle que la crainte de révéler ce qui s'était passé auparavant.

M. Philippe Dominati, président. – Les personnes ne savaient pas comment s'y prendre pour régulariser.

M. Thierry Nesa. – Pour une bonne partie, ces personnes ont rapatrié l'argent. Pour les autres, c'est plus compliqué.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Pardonnez mon retard, mais une autre commission entendait le chef de la section antiterroriste du parquet de Paris, sujet également intéressant !

Je voudrais vous interroger, monsieur Nesa, sur le rapport public annuel publié en 2012 par la Cour des comptes. Cette dernière pointe du doigt ce qu'elle estime être un contrôle un peu trop limité des plus grandes fortunes, d'une part, et une diminution du rendement des contrôles de la DNVSF, d'autre part. Après une forte croissance observée au cours des années 2000, le rendement baisse. Les droits nets et les pénalités, qui s'élevaient en 2000 à 319 millions d'euros, étaient passés à 500 millions d'euros sur la période 2000-2004. En 2008-2009, le chiffre est retombé à environ 270 millions d'euros. En 2010, il n'est plus que de 255 millions d'euros. Pouvez-vous nous donner la raison de cette diminution, qui semble importante ? Vous heurtez-vous à des difficultés nouvelles ?

Enfin, pourriez-vous revenir sur la difficile frontière entre l'optimisation et la fraude ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le même ordre d'idées, l'Inspection générale des finances a élaboré un rapport sur la gestion des contribuables à fort enjeu. Quel message avez-vous fait passer à cette occasion ? Que pensez-vous des conclusions de la Cour des comptes ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Avant de vous répondre, je voudrais revenir sur la liste des 3 000 noms. J'ai, en effet, omis de préciser que, dans le cadre de notre action, nous avons déposé 27 plaintes au pénal à l'encontre de ceux qui étaient véritablement en situation de fraude active. Si nous l'avons fait, c'est parce que nous percevions une opposition du contribuable et que nous ne disposions pas de tous les moyens de prouver la fraude, la liste n'ayant pas valeur probante en tant que telle. Nous avons dès lors porté plainte afin que la police judiciaire, la Brigade nationale de répression de la délinquance financière et fiscale, amène les éléments nous permettant de procéder ensuite à des redressements et de pénaliser le contribuable. Car, évidemment, toutes ces affaires ont donné lieu au paiement de pénalités qui demeurent importantes, au-delà de la transaction intervenue sur un certain montant.

Pour en venir à votre question, monsieur le sénateur, la baisse du rendement des contrôles de la DNVSF s'explique par plusieurs raisons.

La première raison, essentielle, se rattache à notre organisation interne. Nous avons eu beaucoup de difficultés de programmation, car nous peinions à être alimentés en affaires comme par le passé. La procédure de l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, qui était initialement l'apanage de notre direction, a été progressivement étendue à l'ensemble des directions territoriales, lesquelles directions se sont saisies de l'outil et ont sans doute été conduites à conserver parfois certaines affaires au lieu de nous les transmettre. Sur le plan national, je ne pense pas que le rendement des EFSP ait forcément baissé.

Deuxième raison, nos méthodes, notamment la domiciliation, commencent à être connues. Les contribuables s'adaptent...

Troisième raison : le plus gros du « chiffre », nous le faisons souvent sur les établissements stables, c'est-à-dire sur l'activité fausement exercée de l'étranger, alors qu'elle l'était, en fait, sur notre territoire. Dans ce cadre, nous traitons de dossiers dont l'enjeu était souvent très important, mais qui ne relevaient pas forcément de la vocation de la DNVSF, notamment lorsqu'il s'agissait d'activités industrielles. Ces affaires, nous les avons un peu perdues, d'abord, parce que les entreprises évitent désormais de tomber dans ce piège, et ensuite parce que ces dossiers ont été réorientés vers les directions régionales plus spécialisées en matière d'impôts commerciaux.

Quand j'ai pris la tête de la DNVSF, nous avons mené, conjointement avec le directeur général, une réflexion sur le devenir de la direction dont j'ai la charge et sur la façon dont elle pouvait couvrir le portefeuille des dossiers à très fort enjeu dont l'Inspection des finances parlait. Au terme de cette

réflexion, il est apparu que nous avons fait des progrès extrêmement importants dans la connaissance de ces dossiers grâce à leur contrôle triennal. Au cours des premières années, le contrôle triennal a été très efficace ; il le reste, mais, pour passer à un palier supplémentaire sur les très gros dossiers, les dossiers extrêmement complexes, il fallait spécialiser des équipes, notamment au sein de la DNVSF.

La réponse est la suivante : nous allons maintenant déployer tout notre savoir-faire sur ces dossiers mais que nous ne traitons pas dans le cadre de l'examen approfondi de situation fiscale à la fois en raison de l'organisation antérieure et parce qu'ils sont, en général, très bien tenus sur le plan formel pour les très hauts revenus. Il était fort compliqué de déclencher un examen contradictoire de situation fiscale personnelle sans motif apparent. A un certain niveau, très souvent, ce n'est pas à l'échelon de la personne physique que les problèmes se posent. Il faut descendre dans ce qui est appelé le « râteau patrimonial », les sociétés *holding*, les sociétés civiles de portefeuille, les sociétés civiles immobilières.

La nouvelle approche, que j'ai proposée et que le directeur général a validée, vise à s'attaquer de manière encore plus professionnelle à ces dossiers afin de comprendre la stratégie patrimoniale globale pour la remettre en cause. Cette stratégie peut être inattaquable, si la personne a profité de tout ce que la loi l'autorise à faire sans jamais franchir la « ligne jaune ». Il peut aussi apparaître que le montage est inacceptable, qu'il relève de l'abus de droit, voire de la fraude, et là, on peut le critiquer. Mais, pour cela, il faut, au-delà de la simple vérification de la personne physique, aller vérifier les entités qu'elles détiennent.

Nous aurons maintenant, c'est une nouveauté, la possibilité de procéder aussi au « contrôle du bureau » pour ces dossiers, qui se conjuguera avec du contrôle sur pièces des structures. Nous pourrions également examiner l'ensemble des impôts – impôt sur le revenu et impôts patrimoniaux, droits de succession, ISF, droits de donation, etc.

À un certain niveau de richesse, la stratégie patrimoniale vise principalement à minimiser les droits d'une succession future, ce qui se conçoit, car ces impôts sont extrêmement lourds. Quand les patrimoines sont très importants, cela vaut la peine de se pencher, de son vivant, sur les droits de succession plutôt que de chercher une légère optimisation de l'ISF dont le taux est entre 1 et 1,5. Or, après un décès, c'est entre 40% et 60 % d'un patrimoine constitué sur plusieurs générations qui peut, d'un seul coup, être prélevé par l'État. Il faut comprendre cette stratégie, dès qu'elle se met en place, du vivant de la personne. Au moment du décès, les choses sont figées. La situation juridique qui avait été prévue remonte peut-être à quinze ou vingt ans. C'est trop tard pour agir.

Nous mettons en œuvre cette nouvelle méthode pour essayer de passer à la vitesse supérieure et être encore plus efficaces sur ces dossiers,

alors que le contrôle triennal nous a déjà fait gagner en efficacité. Nous allons tenter de passer un cran au-dessus !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez indiqué que les résidents sont imposés sur leur revenu mondial. Quels sont vos outils pour estimer correctement la situation ? Les pays étrangers collaborent-ils aisément ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Tout dépend du pays considéré, mais chacun voit son intérêt. Nous avons des conventions d'assistance relativement efficaces. Ce que l'on connaît, c'est ce qui relève de ce que l'on appelle « l'assistance d'office », c'est-à-dire, dans le cadre de la directive européenne, tous les revenus de capitaux mobiliers perçus par les résidents français dans la majeure partie des pays qui sont en convention OCDE avec nous. A partir des informations qui nous sont transmises, nous procédons à des recoupements, sachant, par exemple, que M. X a reçu 3 000 euros de dividendes à Dortmund et 4 000 euros à Milan. Hors convention internationale, la tâche est naturellement beaucoup plus compliquée.

En cas de revenus dissimulés, nous recherchons plus de renseignements, sans quoi on ne peut pas agir. Ce sont nos services de recherche, *via* la Direction nationale des enquêtes fiscales, qui les obtiennent. Conscients que des flux nous échappent, nous mettons en œuvre nos propres applications et tout un travail de programmation pour trouver les distorsions entre le revenu et le patrimoine et voir si certains revenus ne sont pas cachés. Il reste quand même des traces, car il est difficile d'échapper à tout impôt ! Comme les revenus perçus dans les autres pays sont soumis à la retenue à la source, le contribuable lui-même a parfois intérêt à déclarer les sommes parce qu'il va imputer les retenues à la source étrangères. Ainsi, nous remontons beaucoup de flux qui viennent de l'étranger et peuvent être taxés chez nous.

Néanmoins, il existe des revenus perçus qui nous échappent complètement. On les retrouve parfois, des années plus tard, sur certains comptes. Il peut s'agir, par exemple, de commissions. Un peu à l'instar du domaine policier, tout est, pour nous, affaire de renseignement.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – En ce qui concerne la réciprocité et les échanges avec l'OCDE, une bonne trentaine de pays ont signé des accords. Parlez-vous de ces 30 pays ou obtenez-vous des échanges d'informations à partir de conventions bilatérales ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Je n'ai pas toutes les conventions en tête, mais je suis certain des trente de l'OCDE, auxquelles s'ajoutent, par exemple, nos conventions passées avec l'ensemble des pays africains. Je ne sais pas si les

résidents français qui ont des revenus de capitaux mobiliers en Afrique sont nombreux. Quoi qu'il en soit, nous n'avons pas d'assistance d'office avec de nombreux pays, car cela concerne surtout les plus grands, où sont distribués des revenus de capitaux mobiliers.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – Compte tenu des écarts de régimes fiscaux d'un État à un autre, comment traitez-vous les aspects patrimoniaux ? Quand une personne a un patrimoine dans plusieurs pays et qu'elle est imposée selon des règles différentes, qui peuvent prendre en considération la fortune patrimoniale détenue dans le pays lui-même, un impôt est-il dû en France ? Dans l'affirmative, cela voudrait dire que l'on taxe plusieurs fois le même actif ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – J'imagine que vous évoquez l'ISF, qui existe dans très peu de pays. L'Espagne, y a mis fin, et c'était le dernier pays avec la France à connaître cette imposition. Nous avons donc très rarement de problème de double imposition à l'ISF.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – Il existe en Espagne un impôt au premier euro détenu, qui ne s'appelle pas l'ISF, mais qui est un impôt patrimonial. S'il était appliqué, cela voudrait dire que, dans ce cas, il y aurait une double imposition pour celui qui possède un bien en Espagne.

M. Joël Guerriau. – Notre convention fiscale avec l'Espagne règle le problème de la double imposition. Je ne sais pas, de mémoire, si elle vise l'impôt que vous avez cité. En tout cas, cela visait l'ISF de jadis. Si cet impôt est assimilable à l'ISF, à mon avis, le problème est réglé par la convention. Je vérifierai et pourrai vous faire parvenir la réponse. Nous avons très rarement de problème de double imposition : c'est totalement marginal.

M. Philippe Dominati, président. – On a évoqué la distinction entre la fraude fiscale et l'optimisation fiscale. Pouvez-vous nous parler du droit à l'image ? Pour quelles raisons, selon vous, la plupart des *people* ne vivent-ils pas sur le territoire national ? Je crois qu'il n'y a pas un seul footballeur d'une autre nationalité européenne qui joue en championnat de France. Quel est votre sentiment sur ces problématiques ?

La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – S'agissant des personnes à hauts revenus, les grands sportifs ou les artistes de renommée internationale, si Monaco n'avait pas une convention avec la France, elles seraient toutes installées dans la Principauté, comme le sont les grands sportifs étrangers. Les Français vont plutôt dans un pays limitrophe dont je vous laisse deviner le nom. Ils le font, en général, au cours de leur carrière, à un moment où ils perçoivent les plus hauts revenus. La progressivité de l'impôt est très pénalisante pour eux, alors

que leur carrière peut s'étaler sur une période limitée, entre sept et dix ans, en général. Après quoi, les revenus vont chuter. Nous avons un dispositif pour « lisser » cette progressivité franco-française : il figure dans l'article 100 *bis* du code général des impôts, qui prévoit de faire la moyenne glissante de cinq ans des revenus. On arrive néanmoins à des tranches d'imposition élevées.

Ces sportifs, on les comprend, sont conscients qu'au moment où ils gagnent très bien leur vie, ils vont entrer dans la tranche maximale et s'interrogent sur ce qu'ils feront quand ils auront dépassé la trentaine. Ils n'ont pas envie de se retrouver comme les vieilles gloires de jadis, les boxeurs ou cyclistes émérites, que l'on retrouvait derrière le comptoir d'un petit bistrot dans un coin perdu. Un peu mieux conseillés, ils décident de mettre un pécule de côté et de revenir dans leur pays d'origine, le cas échéant. Ils veulent surtout échapper à la progressivité de l'impôt, ce qui leur fait préférer, au passage, leur intérêt personnel à l'intérêt collectif de la Nation. !

Le fait d'avoir institué le droit à l'image n'est pas un problème en soi. La société de droit à l'image est taxable au titre de l'impôt sur les sociétés. Si une personne veut récupérer l'argent, elle doit donc payer, en plus, l'impôt sur les dividendes au titre de l'impôt sur le revenu. Les sociétés de droit à l'image constituent plutôt une facilité de gestion. Je citerai une grande nageuse française qui a une société de droit à l'image française. Ceux qui ont des sociétés de droit à l'image à l'étranger et qui sont résidents français – je ne parle pas des footballeurs expatriés, qui échappent à la souveraineté française – sont très rares parce qu'ils tombent sous le coup du dispositif de l'article 155 A du code général des impôts. Ce dernier permet de taxer directement la personne qui réalise des prestations en France ou qui obtient des revenus en France et les encaisse sous couvert d'une société étrangère dont le seul objet est d'être le réceptacle de ces produits. Ceux-là se font redresser systématiquement : ce n'est pas compliqué ! Si un grand sportif français fait de la publicité dans un journal pour telle ou telle marque, il suffit d'exercer le droit de communication pour savoir où est payée la prestation. Si elle est payée dans tel pays étranger, on fait jouer l'article 155 A et le sportif est tout de suite attrapé !

La même fraude peut se produire lorsque le flux est entièrement localisé à l'étranger. Il faut, pour cela, des sportifs de notoriété internationale, capables de décrocher des marchés dans des pays étrangers pour certaines marques, Nike, par exemple. Ces sportifs ont des sociétés de droits à l'image qui sont le réceptacle d'un seul contrat, mais d'un contrat étranger, avec des prestations facturées à l'étranger. Ceux-là peuvent nous échapper, sous réserve qu'ils ne laissent pas trop de traces. Qu'un joueur de rugby ait un contrat en Nouvelle-Zélande ou en Australie, cela peut passer, mais qu'un sportif français s'y risque dans un pays européen, c'est fiscalement dangereux pour lui ! Réaliser des prestations en France et créer une société de droit à l'image dans un pays voisin, cela relève d'une pratique ancienne. Avec l'article 155 A,

cela ne marche plus, même si nous avons des difficultés avec cet article, je pourrai en parler tout à l'heure.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Éclairez-nous dès maintenant, monsieur Nesa.

M. Thierry Nesa. – L'article 155 A permet de faire fi de la structure étrangère dont le seul objet est de percevoir les revenus de prestations artistiques, sportives, salariales, voire intellectuelles en France de manière à masquer ces revenus et à ne pas les déclarer en France. On taxe directement la personne. Ce qui est un peu compliqué, c'est que, maintenant, pour que ce dispositif ne soit pas attaqué au titre de la jurisprudence européenne sur les entraves à la libre circulation des capitaux et sur la liberté d'établissement, il faut que la structure soit située dans un pays à régime fiscal privilégié - sinon, on ne voit pas l'intérêt de l'opération - et qu'elle n'exerce pas d'activité réelle.

Pour contourner la difficulté et échapper à l'imposition, on commence à rencontrer des montages visant à s'adapter à la nouvelle législation en donnant à ces structures une petite activité réelle. C'est le jeu du gendarme et du voleur ! Pour mettre en échec un dispositif assez efficace, la nouvelle parade consiste à sortir de la lettre du texte pour affecter une petite activité réelle à cette société, par exemple, le droit à l'image d'un autre sportif d'importance moindre. En établissant qu'il s'agit d'une vraie structure, on peut exciper de la liberté d'établissement... C'est le rôle des conseils d'essayer de trouver les failles.

Ce dispositif, qui reste assez efficace, dissuade donc beaucoup de gens de pratiquer de la sorte. Néanmoins, des tentatives de contournements commencent à se faire jour.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Sur les dossiers « sensibles », quel est le rôle du ministre ? Vous est-il arrivé de recevoir des instructions pour retarder ou orienter une enquête sur un sujet donné ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Je vais vous dire comment les choses se passent. La direction établit son programme de vérifications et informe l'administration centrale de ce qu'elle va faire dans les mois qui viennent. En général, on fait passer sept ou huit programmes annuels qui portent sur trente ou quarante affaires. Nous annonçons le nom des personnes qui seront contrôlées. Là-dessus, l'administration centrale nous donne son accord. Je n'ai jamais au grand jamais reçu de directive pour « sortir » un nom.

Je suppose que l'administration centrale, lorsqu'il s'agit de personnalités très connues, politiquement ou médiatiquement, informe le cabinet du ministre qu'elles vont faire l'objet d'une vérification, ne serait-ce que pour éviter au ministre d'être pris au dépourvu s'il était interpellé dans tel

ou tel cercle. Mais je n'ai jamais connu d'intervention du ministre. Je pense, d'ailleurs, qu'il s'en garderait bien !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous avons pourtant lu des entretiens de ministres qui se félicitaient des réussites qu'ils avaient pu favoriser. Jusqu'où va leur rôle ? Quelle est la limite ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Ce que vous évoquez relève de l'information. Sur la fameuse liste des 3 000, il est bien clair que je faisais remonter l'information au fur et à mesure de nos résultats. Au ministre ensuite d'en faire ce qu'il voulait. Mais il n'intervenait pas dans le système. Nous avons un simple devoir d'information.

M. Philippe Dominati, président. – Je voudrais revenir sur l'article 100 *bis*. En réalité, le législateur a trouvé un système pour pondérer l'explosion de la progressivité de l'impôt sur une carrière courte. Cela signifie-t-il qu'on inciterait un sportif ou un artiste dont la carrière se poursuivrait au-delà de dix ans à sortir pour échapper à une pression fiscale très forte ?

M. Thierry Nesa. – Cet article 100 *bis* n'a pas de limite dans le temps.

M. Philippe Dominati, président. – Il peut être renouvelé ?

M. Thierry Nesa. – Tout à fait ! C'est à la personne de savoir si elle sort ou non du dispositif. Je parlais d'une durée de dix ans, parce que c'est la durée moyenne de la carrière d'un grand sportif, mais le dispositif peut perdurer si la carrière se poursuit au-delà.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens sur l'intervention éventuelle du ministre : s'il n'intervient pas au moment du contrôle, est-ce parce qu'il peut intervenir ultérieurement ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Le ministre fait ce qu'il veut, mais, jamais, dans ma carrière, je n'ai eu connaissance d'une intervention d'un ministre sur les affaires en cours !

M. Philippe Dominati, président. – Depuis combien de temps êtes-vous à la DNVSF ?

M. Thierry Nesa. – Je suis à la DNVSF depuis quatre ans. Auparavant, je travaillais en administration centrale, à la sous-direction du contrôle fiscal, et je connais donc les pratiques. Le ministre n'intervient jamais, mais il est informé.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Voilà quelques années, nous avons pourtant entendu un ministre déclarer qu'il avait mis fin à une enquête concernant un joueur professionnel, à l'étranger.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Cela ne me dit rien. Ce qui existait, il y a quelques années, et qui a été supprimé, notamment sur proposition de l'Inspection générale des finances, c'est la cellule fiscale. Dans certaines affaires, la représentation parlementaire intervenait et interpellait le ministre : cela pouvait concerner une personne âgée rencontrant des problèmes avec sa taxe d'habitation ou ce genre de choses. L'administration faisait alors monter un rapport au cabinet du ministre. La cellule fiscale rédigeait un projet de réponse pour le ministre, qui la signait. Il pouvait y avoir des discussions techniques sur la position prise. L'administration centrale revoyait le dossier qui avait été fait par l'administration territoriale et l'affaire se concluait. Mais il n'y avait pas d'intervention directe du ministre. Au final, la position de l'administration centrale était toujours suivie. Évidemment, le ministre signait, notamment en cas de recours gracieux sur une petite affaire. Cette cellule a disparu il y a deux ans, précisément pour dissiper toute ambiguïté.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Selon vous, dans ce genre de cas, il n'y a jamais de transaction ou de rescrit individuel ?

M. Thierry Nesa. – Si, il existe les transactions et les rescrits, mais au stade de l'administration. Les rescrits sont des questions posées *ex ante* par un contribuable, par exemple, une entreprise, qui souhaite être sécurisée sur une solution juridique qu'elle a choisie. Le directeur général ou le chef du service juridique répond et valide, ou pas, la proposition. Je fais moi-même partie du collège d'appel du rescrit qui intervient en cas de contestation par le contribuable. Nous sommes quatre ou cinq fonctionnaires dits d'un niveau technique suffisant et nous nous prononçons pour confirmer ou infirmer la décision. Voilà pour le rescrit.

Sujet tout à fait différent, les transactions ne concernent que le montant des pénalités encourues à la suite de contrôles fiscaux. Elles sont conclues dans plusieurs hypothèses. Je distinguerai trois cas. En général, premier cas, il s'agit pour nous de sécuriser l'assiette parce que nous doutons de la validité de notre position. Nous ne sommes pas certains de l'emporter, et le contribuable non plus. Considérant qu'un mauvais accord vaut mieux qu'un bon procès, on se met autour de la table et on propose une transaction diminuant la pénalité initialement envisagée, mettons 40 %, et des intérêts de retard. On peut revenir à 10 ou 20 % plus les intérêts de retard. Le contribuable, après avoir pesé le pour et le contre avec ses avocats, accepte et la transaction est signée.

Deuxième cas, l'objet de la transaction peut également être de sécuriser le recouvrement. Dans un certain nombre de cas, on sait d'avance

que nos rappels seront irrécouvrables parce qu'ils dépassent la capacité contributive du contribuable au moment donné ou parce que l'on ne connaît pas l'étendue de son patrimoine à l'étranger et que l'on sait, qu'en France, on n'y arrivera pas. Il est très difficile de faire du recouvrement à l'étranger. Comme l'État ne va pas recevoir l'impôt qui lui est dû, on entre dans une discussion pour amener au paiement. Les pénalités sont réduites pour devenir acceptables par le contribuable, qui pourra ainsi payer l'État.

Ce dispositif de sécurisation du recouvrement est très efficace : 98 %, voire 100 % des transactions sont payées. Dès lors que la personne signe, il est extrêmement rare que la transaction devienne caduque parce que le contribuable ne l'aura pas respectée. Imaginons une personne qui a optimisé dans des conditions douteuses. Les rappels interviennent sur trois, voire sur dix années si la prescription est allongée pour des comptes détenus à l'étranger, par exemple. Dès lors, la somme globale, qui comprend les lourdes pénalités accumulées sur dix ans, est telle qu'elle dépasse la capacité de la personne. A un moment donné, on travaille à vide ! Dans ces hypothèses, une transaction permet de sortir de la difficulté.

Il arrive, troisième et dernier cas, que nous sentions que la somme réclamée sera trop lourde pour le contribuable et qu'elle est peut-être disproportionnée par rapport à la faute. Le fonctionnaire chargé du dossier a une faculté d'appréciation qui l'autorise à faire une remise que je qualifierai de « gracieuse » pour atténuer la lourdeur de la pénalité par rapport aux faits commis.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourriez-vous nous parler des œuvres d'art qui échappent à l'impôt grâce aux ports francs de Genève ou de Singapour ? Comment réussissez-vous à appréhender ces actifs lorsque le cas se présente ? Comment se constituent ces stocks ? Auriez-vous des recommandations pour mieux contrôler ces circuits ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Sur le port franc de Genève, ce sont essentiellement les œuvres d'art qui sont concernées. A l'heure actuelle, c'est extrêmement difficile, car nous n'avons pas les moyens de les appréhender. Il faudrait vérifier que le port franc de Genève est bien couvert par la nouvelle convention. Je n'ai pas regardé précisément ce point.

Même quand nous obtenons un renseignement – comme dans certaines affaires récentes, à la suite de conflits familiaux ou de dénonciations – il est très délicat d'appréhender la réalité de ce qui existe. C'est quasiment « mission impossible ». Il arrive un moment où, malgré les conventions, on touche à la limite de la souveraineté d'un État et le droit trouve sa limite.

Comment les stocks se constituent-ils ? Toujours de la même façon, par des circuits étrangers, par des achats *via* des sociétés situées dans les pays

en question. Sur le marché de l'art, les biens ne sont pas achetés à Paris. Le client ne part pas passer la frontière avec un Picasso ou un Braque sous le bras ! Cela se fait toujours à l'étranger, sur le marché international. D'ailleurs, sur le marché français, les acheteurs sont très souvent des étrangers.

Quels sont les remèdes envisageables ? Il y a des pistes, mais on risque de tomber dans l'utopie. Nous pourrions, en effet, dresser un fichier mondial des œuvres d'art. Ce pourrait être une bonne chose pour le patrimoine de l'Humanité. Mais suivre un fichier, tracer les œuvres de renom, là, on frôle l'utopie !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Ce que vous nous dites, monsieur le directeur, est assez cohérent. Et puis, au fil de nos lectures, nous finissons par nous demander si nous faisons bien notre travail au Parlement. Un groupe de la grande distribution du Nord – M. le rapporteur voit sans doute duquel je parle – fait régulièrement l'objet d'articles de presse. Dernièrement, nous avons lu dans *Le Point* qu'il suffit de faire quelques kilomètres pour se retrouver le soir, tranquillement, en Belgique, dans un beau quartier de Bruxelles que tout le monde connaît. En faisant, sur le terrain, notre métier de maire ou d'élu, nous sommes parfois confrontés à des personnes éminentes qui se vantent carrément de cette situation. Quel est donc le régime exact dont elles font état ? A en croire la personne en cause, dont les magasins et les activités bancaires sont situées en France, il lui suffit de faire quelques kilomètres pour être fiscalement protégée. C'est, d'ailleurs, un peu ce qui est mis en scène dans la presse. Comment traitez-vous ce genre de situation ? Est-ce purement de la littérature, un de ces « marronniers » que l'on retrouve régulièrement dans la presse ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Non, ce n'est pas de la littérature. Mais, comme je vous le disais en préambule, on ne peut rien faire contre une personne qui a trouvé un régime fiscal favorable à une heure de Paris. On ne peut pas la contraindre, on ne peut pas la ficeler à Hénin-Beaumont ou ailleurs !

M. Francis Delattre. – A Marcq-en-Barœul ?

M. Thierry Nesa. – Pourquoi pas ? Si elle réside dans le pays que vous avez cité, elle peut, en effet, avoir, des intérêts économiques en France. S'il s'agit de sociétés, elles sont assujetties à l'impôt en France. Cette personne peut percevoir des dividendes. Elle échappe à l'ISF sur sa fortune mobilière, pas sur sa fortune immobilière française. Même si on est non-résident, le patrimoine immobilier français est taxable à l'ISF. Mais l'essentiel de la fortune de ces personnes est mobilière. Elles échappent à l'impôt sur le revenu français parce qu'elles sont résidentes dans un pays étranger. En revanche, elles sont assujetties à l'impôt sur le revenu dans ce pays.

Sur les dividendes, théoriquement, l'entreprise que la personne possède et qui les lui verse paie une retenue à la source en France puisque le flux de revenus mobiliers part à destination d'un résident étranger. La personne déclare son impôt en Belgique, par exemple, et déduit la retenue à la source acquittée en France. Le paysage ainsi brossé est d'une légalité parfaite.

M. Francis Delattre. – Y a-t-il un accord avec la Belgique ?

M. Thierry Nesa. – Oui, il y a une convention. La situation est normale : réciproquement, les Belges qui vivent à Paris sont soumis au droit fiscal français.

M. Francis Delattre. – *Quid* de la Suisse ?

M. Thierry Nesa. – En Suisse, il y a un forfait fiscal qui peut être lourd, ce qui n'est pas le cas en Belgique. Ce que je veux montrer, c'est que nous n'avons rien à reprocher sur le plan légal à la personne que vous citez, sauf s'il s'agit d'une fausse expatriation et que, dans les faits, la personne ne vit pas là où elle dit.

Ce sont les articles 4 et 4 *bis* qui traitent de la domiciliation des personnes. Un peu obsolètes, ils sont fondés sur la famille, les enfants, le foyer fiscal ; c'est le premier critère, mais les évolutions de la société le rendent un peu compliqué à appliquer. Car qu'est-ce qu'un foyer fiscal aujourd'hui ? Mais il y a un autre critère : le centre des intérêts économiques. Parfois, des personnes qui se croient à l'abri, redeviennent contribuables français parce que tous leurs intérêts économiques sont situés en France. Ce dispositif est assez efficace. Après, on fait jouer les conventions internationales pour éviter la double imposition. Nous arrivons à domicilier des personnes uniquement avec ce dernier critère.

M. Philippe Dominati, président. – N'est-ce pas l'exemple cité par M. Delattre ? La famille Mulliez n'est-elle pas dans ce cas ?

M. Thierry Nesa. – Je ne citerai pas de nom, mais les cas de ce type sont connus.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – S'agissant de la diminution du rendement de l'activité de votre direction, je pensais que vous auriez fait état d'un civisme plus important des plus fortunés ! Mais je n'étais pas assez naïf pour l'espérer tout à fait...

Vous avez fait état d'une réorganisation. J'en déduis que La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2013, constatera sans doute, du moins pouvons-nous l'espérer, une amélioration sensible.

Par ailleurs, vous avez évoqué la possibilité d'étalement sur plusieurs années dans le cas de difficultés de recouvrement. Le fonctionnaire décide-t-il seul ou la décision est-elle prise par une direction collégiale ?

On voit bien que le salarié lambda a peu de facilités pour échapper à la fiscalité, contrairement aux plus fortunés. Pensez-vous que la retenue à la source, même si elle peut être compliquée à mettre en place, puisse être un moyen de diminuer la fraude ou l'évasion fiscales, de ces plus fortunés, notamment ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Sur le civisme fiscal, je serai moins catégorique. On ne trouve plus les situations brutalement frauduleuses connues il y a quelques années. Tout le monde s'adapte, les techniques deviennent plus sophistiquées, et l'optimisation progresse. La libre circulation des capitaux et l'ouverture des frontières ont donné des possibilités de *treaty shopping*, pour reprendre une expression anglo-saxonne qui m'énerve beaucoup, c'est-à-dire d'utilisation des traités. Cela a fait disparaître ces fraudes basiques et frontales qui produisaient rapidement des chiffres énormes. Cela étant, il y a tout de même un peu plus de civisme, en ce sens que l'on cherche plus à optimiser qu'à frauder.

M. Yannick Vaugrenard. – C'est plus intelligent !

M. Thierry Nesa. – En effet ! Il est quand même un peu plus civique d'être dans la légalité plutôt que de s'inscrire dans des schémas totalement illégaux. L'adaptation des contribuables a fait disparaître certains types de montages.

Sur les transactions, il arrive, en effet, qu'un fonctionnaire agisse seul. Le vérificateur de base fait viser la transaction par son chef de service, qui donne son accord. En fonction des sommes en question, on s'élève dans le grade du décideur. Au-delà de 150 000 euros, cela va jusqu'au ministre, après consultation obligatoire du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, le CCFDC, qui donne son avis, le ministre n'étant pas tenu de le suivre.

Que le contribuable lambda ait moins de moyens que celui qui se paie un bataillon de conseillers, je ne saurais dire le contraire, sauf à trahir le serment que j'ai prêté au début de cette réunion !

M. Yannick Vaugrenard. – Ce n'était d'ailleurs pas l'objet de ma question ! Je vous ai demandé si la retenue à la source serait plus efficace.

M. Thierry Nesa. – S'agissant de la retenue à la source, peut-être aurait-elle une certaine efficacité, mais on peut frauder à la retenue à la source comme on fraude à l'impôt sur le revenu. Vous en avez vous-même signalé la complexité, et Dieu sait si elle est grande en France, et cela tient à des raisons qui ne sont pas l'objet de l'audition d'aujourd'hui. La retenue à la source serait utile au sens où elle éviterait de laisser à celui qui perçoit les revenus le soin de les déclarer.

M. Francis Delattre. – Autrement dit, pour frauder la retenue à la source, il faut être au moins deux fraudeurs !

M. Thierry Nesa. – Dans les petites entreprises – PME ou autres – le patron est seul maître à bord et il se distribue ses propres dividendes. Les deux personnes sont, en l'occurrence, très proches ! Après, il faut apprécier les coûts et les inconvénients et voir si le jeu en vaut la chandelle. On ne peut pas considérer que l'ensemble de la population française est « fraudogène » !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je voudrais obtenir une réponse à une question pointue qui m'a été posée mercredi dernier à l'université d'Angers à l'occasion d'un colloque que nous organisons sur le retour des œuvres d'art spoliées. J'en avais saisi le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mais nous n'avons pas eu de réponse, alors qu'elle nous était promise dans des délais assez brefs. Lorsque des propriétaires de biens pillés ou spoliés les récupèrent – je pense à trois œuvres sous statut juridique « Musées nationaux récupération », ou MNR, qui ont été restituées par la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, la CIVS –, lorsque des toiles sont rendues ou lorsqu'il y a indemnisation, les ayants droit paient-ils ou non quelque chose au fisc français ? La question portait sur le cas d'héritiers d'une grande collection dont le nom commence par un « R ».

D'une façon générale, les textes prévoient-ils ou non une fiscalisation ? Nous sommes dans le cas d'une succession et nous n'avons trouvé aucune dérogation. Le responsable de la CIVS a été d'une grande prudence mais nous a dit ne pas se souvenir d'une imposition. Ces biens font-ils ou non l'objet d'une imposition alors qu'il s'agit d'une succession ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Je résume votre question : des contribuables français retrouvent de nos jours des œuvres de valeur dont leurs aïeux ont été spoliés. Doivent-ils payer un impôt ? Oui, l'impôt sur les successions s'applique parce que c'est un actif successoral. Mais, en matière successorale, la prescription est de dix ans. Dire qu'on va prendre des droits de succession sur un retour d'œuvres alors que le décès remonte à plus de dix ans me paraît une hypothèse d'école. Peut-il y avoir des problèmes de plus-values ? Je ne le pense pas non plus. Le seul impôt qui me vient à l'esprit, c'est éventuellement l'ISF s'il s'agit d'une indemnisation. Les œuvres d'art, elles-mêmes, sont exonérées.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Vous avez indiqué que la situation s'est considérablement complexifiée depuis les dix dernières années. Cela signifie-t-il que, durant les quatre ou six dernières années, les conseillers fiscaux sont devenus beaucoup plus professionnels eu égard à l'explosion d'un certain nombre de rémunérations ? Cela a été une niche intéressante pour eux et on s'aperçoit que c'est de plus en plus difficile à cerner.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Qu'ils soient devenus plus professionnels, c'est certain, mais la situation s'est complexifiée pour diverses raisons. D'abord, du fait des règles européennes et parce que les frontières ont moins de consistance : tout est ouvert, et la souveraineté nationale a du mal à s'exercer sur un territoire ou un peuple. Mais la remarque vaut pour des activités autres que fiscales. C'est un vrai sujet en soi que celui de la mobilité géographique des capitaux et des hommes, qui finit par déborder l'administration d'un seul pays.

Ensuite, les lois sont complexes et s'empilent. Je sais que je m'exprime devant la représentation nationale, mais je vous donne mon sentiment. Ces lois donc ne sont jamais simples et prévoient toujours des exonérations, des exceptions, des cas particuliers et, au fur et à mesure qu'elles s'empilent et se combinent, des interstices s'ouvrent. Les lois peuvent en ouvrir mais leur combinaison en ouvre plus encore. Les spécialistes en la matière vont trouver la faille que personne n'avait imaginée – ni les fonctionnaires de Bercy, à l'origine de la conception législative, ni vous-mêmes, législateurs. On a beau tout scruter, le code général des impôts est inépuisable. Cette complexité législative joue beaucoup, de même que les règles européennes et la libre circulation.

J'ajouterai tout ce qu'a apporté la jurisprudence. Quand j'ai débuté ma carrière, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes n'existait pas dans le paysage fiscal. Jamais un contentieux ne remontait jusqu'à elle ! Maintenant, les contentieux fiscaux sont innombrables et il existe des dispositifs français sur lesquels les conseils trouvent des failles uniquement parce que telle disposition concernant un dispositif, néerlandais ou autre, à peu près comparable au nôtre, a été remise en cause. On nous oppose donc la jurisprudence défavorable au système néerlandais, pour mieux nous faire comprendre que nous sommes voués à l'échec et qu'il nous faut abandonner notre redressement.

Bien sûr, par hypothèse, cela ne concerne pas que la France, car, s'il s'agit d'un texte français, nous le maîtrisons convenablement. Il en va différemment quand il s'agit, par exemple, d'une taxe étrangère comme celle, fameuse, que Mme Thatcher voulait instituer en matière d'impôts locaux : la décision de casser le dispositif peut rejaillir sur notre taxe d'habitation aux termes de tel ou tel article du Traité de Rome !

Bref, toutes ces jurisprudences, sans parler de celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a beaucoup d'incidence sur le plan fiscal, sont venues rajouter à la complexité. Nous sommes confrontés à un énorme empilement de textes dans un environnement totalement mouvant et le résultat est complexe.

M. Philippe Dominati, président. – L'administration fiscale se trouve-t-elle en concurrence avec des cabinets privés qui accueillent souvent d'anciens agents de vérification fiscale ? Avez-vous constaté, sinon une

hémorragie, du moins un mouvement de départ des fonctionnaires de l'État vers ces cabinets privés ?

M. Thierry Nesa. – Non, le flux est toujours assez constant. Voilà une dizaine d'années, le mouvement s'était même un peu ralenti, les spécialistes de la fiscalité ne pouvant être trouvés qu'au sein de l'administration fiscale en France. Depuis, les universités forment des fiscalistes de très haut niveau, titulaires de diplômes élevés, de sorte que les jeunes diplômés ont un niveau à peu près équivalent à celui d'un fonctionnaire de l'administration fiscale doté de sept ou huit années d'expérience.

Le flux subsiste cependant parce que le fonctionnaire présente, pour certains cabinets, l'avantage de connaître le fonctionnement interne de la maison et qu'il a l'expérience des rouages et du terrain.

Pour répondre à votre question, non, il n'y a pas d'accélération. La plus grosse vague de départs s'est produite au moment de la fusion des conseillers fiscaux et des avocats. Là, il y a eu des départs massifs. Sinon, le flux est continu, et supportable.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le cadre du bouclier fiscal, vous a-t-il été demandé de vérifier systématiquement la situation fiscale des revenus des contribuables bénéficiaires, notamment les détenteurs des plus gros revenus ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Thierry Nesa.

M. Thierry Nesa. – Non, pas du tout. En revanche, lorsque nous ouvrons un dossier couvert par le bouclier, nous vérifions systématiquement. Mais il n'y a pas eu une action spécifique pour examiner tous les boucliers fiscaux. Quand il existe un dispositif amenant l'État à décaisser des fonds, les services de base ont toujours tendance à y regarder de plus près. C'est le cas pour le remboursement d'un crédit de TVA ou un crédit d'impôt-recherche. La pratique est connue. Mais il n'y a pas eu d'action massive et assumée de vérification systématique des boucliers fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur le directeur, de cette audition très complète, comme en témoigne le nombre des questions qui vous ont été posées.

**Audition de M. Edouard Fernandez-Bollo,
secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel
(3 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel, l’ACP.

Je vous rappelle, monsieur le secrétaire général, que conformément aux termes de l’article 6 de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de bien vouloir prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l’audition par un exposé liminaire avant de répondre aux questions de M. le rapporteur, puis des autres membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Je vais essayer de retracer le rôle de l’ACP pour voir comment il peut s’intégrer à vos propres préoccupations.

Le cœur de la mission de l’ACP est le contrôle prudentiel, c’est-à-dire le contrôle de la bonne santé financière, que ce soit sous l’angle de la solvabilité ou de la liquidité, de la quasi-totalité des intermédiaires financiers français, à l’exception des sociétés de gestion de portefeuille, lesquelles relèvent de l’Autorité des marchés financiers, l’AMF.

Notre compétence, très étendue, s’exerce non seulement sur les établissements de crédit, mais aussi sur les entreprises d’investissement et, pour ce qui concerne la lutte anti-blanchiment, sur des intervenants tels que les changeurs manuels.

Notre mission de surveillance de la solidité financière de ces structures doit bien s’entendre au sens large : nous veillons à ce que les intermédiaires financiers aient un système de gestion des risques financiers

satisfaisant, mais nous nous attachons également au risque de réputation ou de non-conformité, lié au respect de la réglementation. Ces entreprises doivent contribuer à la bonne réputation du système bancaire, selon l'expression consacrée par l'usage.

En outre, nous avons reçu du législateur une mission plus spécifique de contrôle du respect par ces intervenants du dispositif de lutte anti blanchiment et contre le financement du terrorisme. Cette compétence s'exerce y compris à l'égard de l'activité des changeurs manuels, qui ne présente pas vraiment de problématiques financières, puisque la sécurité financière des clients n'est pas vraiment en cause, ces agents ne faisant que de l'échange immédiat de billets.

Notre mission consiste donc à veiller à ce que ces établissements aient mis en place un système de contrôle interne de détection des opérations susceptibles, par leur caractère inhabituel, de soulever des suspicions. Elles doivent entrer dans un processus de traitement, d'analyse et de recoupement de données pouvant aboutir, le cas échéant, à des déclarations de soupçons à TRACFIN, dans le cadre du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

De par cette mission particulière, nous sommes donc en liens assez étroits avec cet organisme, puisque nous devons faire en sorte qu'il soit bien alimenté, même si sa compétence excède le champ des intermédiaires financiers. A l'heure actuelle, les déclarations faites par les assujettis à la compétence de l'ACP représentent tout de même plus de 80 % de l'activité de TRACFIN.

Dans le cadre de ces relations, nous échangeons nos analyses, perceptions et constatations sur le comportement des intermédiaires financiers, afin d'œuvrer ensemble à l'amélioration du dispositif de détection.

Au sujet de la lutte anti-blanchiment, il est important de souligner que l'ensemble des banques étrangères ayant une succursale en France, y compris les banques européennes, sont soumises au contrôle de l'ACP, ce qui n'est pas le cas, en ce qui concerne le contrôle de la solidité financière, pour les succursales des banques européennes. En effet, compte tenu de la répartition des compétences à l'intérieur du marché unique, la surveillance de la situation financière relève du pays du siège de l'établissement.

En revanche, les succursales implantées en France, quelle que soit leur nationalité d'origine, sont tenues d'appliquer la réglementation française dans le domaine de la lutte anti-blanchiment et de faire des déclarations à TRACFIN. Pour la cohérence du dispositif, nous assurons donc leur contrôle.

Nous exerçons également notre juridiction sur les organismes d'assurance, l'ACP étant issue de la fusion, notamment, de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, l'ACAM, et de la Commission bancaire.

Quantitativement, cela correspond à un peu moins de 1 000 établissements bancaires et à un peu plus de 1 800 structures dans le secteur de l'assurance, auxquels il faut ajouter environ 200 entreprises d'investissement, spécialistes des opérations de marché. Concernant ces dernières, il existe un partage des rôles avec l'AMF : nous sommes compétents pour les entreprises d'investissement autres que les quelques centaines de sociétés de gestion de portefeuille, lesquelles relèvent de l'AMF, pour ce qui est de la lutte anti blanchiment. Cette dernière est également compétente pour les conseillers en investissements financiers, tandis que l'ACP exerce son contrôle sur les changeurs manuels, un peu moins de 200 à l'heure actuelle, contre 600 avant l'instauration de l'Euro.

J'en viens à l'objet de notre contrôle. Notre rôle est d'abord d'assurer qu'il y ait des systèmes de contrôle à l'intérieur des établissements. Nos interlocuteurs ne sont pas les quelque 50 000 agences ou points de vente disséminés sur le territoire, qui sont en contact avec la clientèle, mais les services centraux des établissements, lesquels doivent mettre en place des mécanismes internes pour faire eux-mêmes l'analyse des risques au sens général, et plus particulièrement pour assurer la détection des opérations inhabituelles susceptibles de donner lieu à des soupçons de blanchiment.

Nous avons des contacts suivis, réguliers avec les établissements pour obtenir des informations sur leur situation financière, mais aussi sur l'organisation de leur contrôle interne. En ce qui concerne la lutte anti blanchiment, nous demandons aux dirigeants responsables des établissements de s'engager personnellement sur le caractère sincère et exact des informations qui nous sont données. Chaque année, les établissements doivent nous déclarer les caractéristiques de leur dispositif anti-blanchiment et, éventuellement, nous signaler les difficultés qu'ils auraient pu rencontrer, y compris pour leurs filiales à l'étranger. Nous estimons qu'il est de notre mission de nous assurer qu'il y a un pilotage des risques, tant financiers que de réputation ou de non-conformité anti-blanchiment, le plus centralisé possible.

À cet égard, nous nous appuyons sur les règles internationalement admises en matière de contrôle bancaire, notamment par le Comité de Bâle, qui réunit les principaux contrôleurs bancaires – il se trouve que je suis le président du groupe de travail de ce comité sur la lutte anti-blanchiment. Nous considérons qu'il doit y avoir un pilotage consolidé des risques au sein des établissements financiers. Les entreprises doivent donc être capables de mesurer les risques pris par les filiales et succursales implantées à l'étranger et nous devons être en mesure d'évaluer ce suivi, y compris au moyen de contrôles sur place. Mais nous n'avons pas de compétence extraterritoriale et il peut arriver que les législations nationales s'opposent à l'application de nos normes. Dans ce cas-là, nous demandons aux établissements de nous le signaler et d'en tirer les conséquences sur la mise en place d'un dispositif adéquat de gestion des risques, tant financiers que de non-conformité à la lutte anti-blanchiment.

Vous constatez donc que nous n'avons aucune compétence directement fiscale. Nous sommes juste chargés de surveiller que les entités respectent la réglementation professionnelle. Cela étant, les questions fiscales ne nous sont pas indifférentes, puisqu'il relève du bon fonctionnement du système bancaire que de prévenir la totalité des risques. Même si notre intervention se fait du côté des professionnels, il peut arriver que nous ayons accès, dans l'exercice de nos missions, à certaines informations individuelles sur les clients. Notamment, ces dernières doivent nous permettre, dans le domaine de la lutte anti-blanchiment, de dire si les déclarations de soupçons ont bien été faites. A cet égard, pour améliorer le contrôle, nous réclamons un raccourcissement des délais entre le moment où les opérations sont repérées et celui où TRACFIN est avisé *in fine*.

Notre rôle ne peut pas être de surveiller, une par une, les millions d'opérations quotidiennes effectuées par les établissements de crédit. Toujours est-il que, à l'occasion d'enquêtes ou de contrôles sur place, nous devons parfois regarder les dossiers individuels, à titre d'échantillonnage.

Je le répète, nous devons régulièrement nous assurer, auprès des directions centrales et des responsables du contrôle interne, qu'il y a de bons systèmes de détection en place. Pour ce faire, nous disposons, sous l'autorité de chefs de mission, d'un corps d'agents spécialisés qui tournent en permanence dans les établissements pour, en quelque sorte, capitaliser sur l'expérience. Par exemple, dernièrement, une série d'enquêtes thématiques sur la gestion de fortune a été réalisée. Nos enquêteurs ont regardé comment était organisée la surveillance de la lutte anti-blanchiment dans l'activité de banque privée, de façon transversale, dans plusieurs établissements.

Pour vous donner un ordre d'idée, en 2011, nous avons effectué un peu moins de 300 contrôles sur place, tous organismes confondus, qui ont donné lieu à des rapports. Le cas échéant, ces derniers peuvent envisager des suites allant des simples recommandations à des demandes de changement ou des mises en demeure.

Depuis la création de l'ACP, les établissements ne sont plus directement sanctionnés par le collège en charge du contrôle, en raison de la non-conformité de certains éléments du dispositif de contrôle antérieur aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, le contrôleur était auparavant amené à sanctionner lui-même les manquements qu'il avait constatés, ce qui était contraire au principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Il a donc été créé une commission des sanctions, distincte du collège en charge du contrôle.

M. Philippe Dominati, président. – On ne peut pas être juge et partie !

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Le Conseil constitutionnel ayant jugé ce dispositif inconstitutionnel, j'appelle votre attention sur le fait que le pouvoir de sanction sur le système bancaire antérieur à la création de l'ACP a

été annulé : l'article qui prévoyait les peines a été censuré. Les procédures en cours à la date de cette censure pour poursuite des manquements antérieurs au 9 mars 2010, date d'installation de l'autorité, sont donc juridiquement fragiles.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le secrétaire général, vous avez abordé un sujet sur lequel notre attention a été attirée à plusieurs reprises, à savoir la présence de grandes enseignes bancaires françaises et internationales dans les paradis fiscaux. Pourriez-vous nous décrire de manière concrète le type d'activités que ces entreprises y mènent ? S'agit-il d'activités de crédit, de gestion de titres pour tiers ou en compte propre ? Nous aurons l'occasion d'auditionner prochainement les représentants des banques sur ce sujet qui nous intéresse beaucoup.

Ensuite, quelles sont, du point de vue de la surveillance de la fraude fiscale, les compétences de votre organisme en tant que superviseur et quelles sont les sanctions à votre disposition ?

Êtes-vous en collaboration étroite avec vos homologues étrangers sur la question de l'implantation dans les paradis fiscaux ? Existe-t-il une harmonisation des procédures ?

Enfin, s'agissant de l'évaluation de la fraude fiscale internationale et de l'évasion des actifs, auriez-vous des éléments chiffrés ? Si c'est le cas, quelles en sont les méthodes de calcul ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Nous recensons toutes les implantations bancaires pour voir où les établissements sont susceptibles de prendre des risques. A ce sujet, il convient de dire qu'il ne s'agit pas nécessairement de filiales qui sont elles-mêmes des établissements de crédit ou autres établissements ayant une activité financière. Il peut y avoir par exemple des filiales qui rendent des services non financiers de trustee ou fiduciaire.

Je ferai en outre une distinction entre les paradis fiscaux, pays à fiscalité faible d'une façon générale, et les sites d'installation offshore, c'est-à-dire ceux qui ont créé un statut particulier pour les seules activités menées avec les non-résidents. Selon les pays, les activités sont différentes. Par exemple, la réassurance se fait souvent aux Bermudes, où l'on connaît un régime spécifique pour les sociétés de réassurance des professionnels.

Il est possible de regrouper les types d'activités internationales en trois grandes catégories, en trois réseaux internationaux. Tout d'abord, il y a les activités de *booking* d'opérations financières importantes. Ensuite, on peut citer les opérations de *corporate finance*, souvent liées au négoce international et donc aux activités de financement du commerce international, domaine dans lequel les banques françaises étaient très actives. Ainsi, en Suisse est localisée une activité de financement en dollars du négoce de matières premières très importante. Enfin, il y a la gestion privée, pour l'essentiel localisée en Suisse, au Luxembourg, à Monaco, aux Bahamas, à Jersey.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qu’entendez-vous par risques pour les banques qui interviennent dans les paradis fiscaux ? Votre tâche étant de veiller à ce qu’elles ne prennent pas de risques, pouvez-vous nous éclairer au moyen d’exemples concrets ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Il est impossible qu’elles ne prennent pas de risques, mais elles doivent néanmoins les limiter, en prenant des mesures de gestion et de réduction de ceux-ci.

Le métier de banquier, par définition, implique de prendre des risques pour financer l’économie. Prêter de l’argent à une entreprise est une activité risquée. Mais nous devons veiller à ce que les établissements financiers aient une gestion saine et prudente, selon l’expression consacrée.

Les banques doivent tout d’abord se prémunir par rapport aux risques de pertes susceptibles de les mettre en faillite et de léser les créanciers et déposants. A cet égard, nous avons tous en mémoire l’épisode des *subprimes*. Historiquement, le contrôle bancaire procède de cette volonté de mesurer les risques de solvabilité, de concentration – ne pas mettre tous les œufs dans le même panier ! – et de liquidité, lesquels résultent de l’investissement dans des actifs peut-être bons mais « illiquides » et, partant, susceptibles de mettre les établissements en défaut si les clients demandent tout d’un coup le retrait de leurs avoirs. Tel est le cœur historique du métier de contrôleur bancaire.

Par ailleurs s’est développée une conscience de plus en plus aiguë de l’existence d’autres risques inhérents à l’activité de banquier. Nous pouvons désormais rencontrer ce que nous appelons, dans notre jargon, un risque de non-conformité ou de réputation, lorsque la banque est susceptible de commettre des infractions à la réglementation, y compris étrangère. Par exemple, des banques françaises ont été poursuivies aux États-Unis pour avoir eu des activités avec l’Iran, en contravention avec la réglementation américaine, alors même que celles-ci étaient conformes à la législation française.

En outre, dans ce cadre, compte tenu, notamment, du rôle très important que la France a joué pour promouvoir la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, nous avons demandé, à partir des années quatre-vingt-dix, la mise en place d’un dispositif spécifique contre le risque de blanchiment, de nature à éviter que les banques ne soient utilisées par des tiers pour blanchir des capitaux. Ce danger avait été identifié comme très important, en particulier au Sommet de l’Arche en 1989. A partir de cette date s’est construit un arsenal juridique international, étendu à la lutte contre le financement du terrorisme après le 11 septembre 2001, qui occupe une part importante de l’activité des contrôleurs bancaires de par le monde.

Pour sa part, l’ACP demande qu’il y ait des inspections internes, des mécanismes d’approbation des produits, des dispositifs de révision des opérations, montrant que les banques se conforment bien à la réglementation qui leur est applicable et qu’elles ne sont pas utilisées par des tiers pour blanchir le produit de tout type d’activité illicite, du trafic de stupéfiants au

délict fiscal, désormais considéré par TRACFIN comme un délit sous-jacent du délit de blanchiment. A cet égard, techniquement parlant, nous intervenons non pas au titre de l'évasion fiscale ou du délit fiscal, mais, indirectement, au titre du blanchiment du produit d'un délit fiscal

Les sanctions qui peuvent être prononcées par la commission des sanctions sont de deux ordres.

Il y a tout d'abord les sanctions disciplinaires. L'ACP étant l'autorité d'accès aux professions de la banque et de l'assurance – le principe général de liberté du commerce et de l'industrie ne s'applique pas à ces activités, qui sont soumises à un régime d'autorisation préalable –, la sanction maximale peut être le retrait de l'autorisation administrative, aussi dénommée radiation de la liste des établissements agréés, qui entraîne la fin de l'activité. Il existe une gradation avant d'arriver à cette sanction : avertissement, blâme, suspension ou limitation d'activité, suspension ou démission des dirigeants.

Peuvent également être prononcées des sanctions pécuniaires, qui peuvent soit s'ajouter aux précédentes, soit les remplacer. Pendant très longtemps, la Commission bancaire observait un plafond de pénalité assez bas, à savoir le capital minimum, ce qui est révélateur de l'esprit dans lequel ce pouvoir lui avait été accordé. En effet, la logique d'origine du contrôle bancaire était la préservation de la solidité financière des établissements. De trop fortes sanctions auraient été susceptibles de mettre en péril cet objectif. Ainsi, la réglementation prévoyait que les établissements, selon leur catégorie, devaient disposer en permanence d'un « coussin de sécurité », dénommé capital minimum, qui pouvait aller de 50 000 euros à 5 millions d'euros. En conséquence, la capacité de sanction pécuniaire maximale de la commission bancaire découlait de cette règle.

L'ACP, quant à elle, a une capacité de sanction qui peut aller jusqu'à 100 millions d'euros. Mais j'attire votre attention sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une sanction du même type que celles prononcées par l'Autorité de la concurrence ou l'AMF, qui sont souvent proportionnelles au montant des profits ou des opérations. Imaginez que l'on applique ce principe aux activités des banques, qui représentent des milliards d'euros quotidiens...

Comme nous ne contrôlons pas les opérations, mais la discipline interne de l'établissement, la sanction n'a pas à être un multiple ou une fraction du montant des activités, mais doit dépendre des exigences de capital. Bien entendu, par ailleurs, la responsabilité civile et pénale des établissements demeure et peut donner lieu à des sanctions qui viennent s'ajouter à celles que nous prononçons.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez également parlé du risque fiscal. Pourriez-vous le définir précisément ? Considérez-vous qu'il y ait des niveaux de risque acceptable en l'occurrence ? Dans l'affirmative, à combien les évaluez-vous ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Je n’ai pas répondu à cette question car je n’ai pas vraiment d’éléments. Compte tenu de notre activité, nous ne voyons que les bilans agrégés des banques et le type de leurs opérations, ce qui représente des milliards d’euros par jour. Mais nous n’avons pas d’estimation – même les gens directement compétents ont beaucoup de mal à en faire – de ce que serait le risque de fraude fiscale passant par les établissements de crédit.

Déjà, pour être complètement honnête, je dois dire que, dans la lutte contre le blanchiment, il nous est très difficile de faire la part de ce qui relève ou non de la fraude fiscale. Une opération est ou n’est pas suspecte, est ou n’est pas habituelle, mais il est très difficile de discerner si le motif en est la fraude fiscale ou autre chose. D’ailleurs, l’un n’exclut pas l’autre : Al Capone ne faisait pas que de la fraude fiscale, mais il a quand même été condamné pour ce motif. Il est très difficile d’attribuer à un délit spécifique sous-jacent les sommes suspectes en matière de blanchiment.

Par ailleurs, nous ne voyons que des opérations qui ont été repérées dans les systèmes internes comme étant inhabituelles. Elles ne représentent qu’une part minime des opérations courantes de l’établissement. Le système est fait pour aller chercher l’exception et essayer de la traiter. Si le métier de banquier est plutôt de conseiller son client, en l’occurrence, il est astreint à une obligation de le dénoncer.

Les sommes en jeu peuvent parfois être très importantes, mais on ne peut pas en faire un chiffrage macro-économique. Le FMI avait considéré, voilà deux décennies, que le blanchiment à l’échelle mondiale se chiffrait à environ 500 milliards de dollars annuels. Sincèrement, cette tentative était méritoire, mais les statisticiens de la Banque de France ont toujours estimé que cette mesure n’était pas vraiment scientifique.

Il y a quelques années, sous la présidence française du Groupe d’action financière, le GAFI, M. Jean-Louis Faure, qui avait été notre secrétaire général, s’était heurté à un scepticisme certain des organismes statistiques en essayant de relancer ces travaux de mesure. Malgré tout, le FMI a continué ses travaux, mais je ne dispose pas de chiffres plus précis.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué l’activité de conseil des banques vis-à-vis de leurs clients. Considérez-vous que l’optimisation fiscale fait partie de ce métier ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Les banques elles-mêmes considèrent que, notamment dans la partie banque privée, l’optimisation fiscale fait partie de leurs missions, dans le cadre plus large du conseil patrimonial.

Nous ne sommes pas là pour remplacer le jugement et la responsabilité des banquiers, mais nous sommes censés attirer leur attention sur la nécessité de gérer le risque de non-conformité. Une chose est d’agir dans l’intérêt du client, ce que tout prestataire de services est réputé faire, une

autre est de franchir les limites imposées par la législation. A nos yeux, il n'est peut-être pas illégitime que les aspects fiscaux soient envisagés dans le conseil en gestion de patrimoine. Néanmoins, il faut gérer avec beaucoup de prudence toutes ces questions pour ne pas franchir la limite autorisée. A cet égard, nous demandons, chaque fois qu'un nouveau produit est distribué par une banque, qu'une analyse interne soit menée par la filière conformité de l'établissement, laquelle doit être indépendante de la filière opérationnelle, qui est censée vendre les produits. Tout avis négatif doit remonter à la direction de l'établissement pour que ses membres prennent leurs responsabilités et tranchent en cas de doute sur la conformité à la réglementation.

En l'espèce, les rôles sont clairement définis : la responsabilité de gestion relève exclusivement des établissements. Notre fonction de contrôleur, en tant qu'autorité de la République, ne nous fait pas endosser la responsabilité de l'action des banques. Ce sont les dirigeants de la banque qui sont responsables et nous intervenons *a posteriori* pour voir s'il y a eu infraction à la réglementation. Mais il faut bien distinguer, d'un côté, les chaînes de décision interne des établissements, lesquelles doivent être pleinement responsabilisées, et, de l'autre, les interventions, nécessairement *ex post* et ponctuelles, des autorités de contrôle. Cela étant, notre message constant est que la gestion doit être saine et prudente, sur le plan tant de la solidité financière que de la conformité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quels types de constatations avez-vous été amené à faire dans vos rapports ? Pourriez-vous détailler quelques exemples ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Oui, tout à fait. Je me permets aussi de vous renvoyer à la consultation des résultats d'une enquête thématique que nous avons faite tout récemment sur la gestion de fortune. Vous pouvez également en prendre connaissance sur notre site Internet. J'ai pensé que cette étude vous intéresserait dans la mesure où elle concerne la partie de notre activité qui est la plus proche de l'objet de votre commission d'enquête.

Nous avons mené une série d'investigations transversales, y compris à l'étranger, car nous voulions vérifier que nous étions capables de mener des enquêtes dans des pays considérés comme des paradis fiscaux. Nous avons par exemple fait des enquêtes à Jersey et aux Bahamas, non sans mal d'ailleurs.

Vous le verrez, les résultats sont contrastés. Parmi les choses positives que nous avons mises en évidence figure le constat qu'un véritable effort a été fait pour adapter les dispositifs internes des établissements financiers à toutes les modifications survenues en 2009, année au cours de laquelle a eu lieu une réforme très importante en application de la troisième directive anti-blanchiment, laquelle a introduit le sous-jacent fiscal dans les déclarations de soupçon.

En revanche, il reste des progrès à faire, tout d'abord sur le pilotage consolidé. Les implantations à l'étranger sont certes contrôlées, mais nous estimons nécessaire de resserrer ces contrôles.

Par ailleurs, il a été imposé aux établissements une nouvelle obligation de réaliser une cartographie des risques, donc une analyse plus précise des risques auxquels ils sont exposés, notamment ceux qui sont liés au blanchiment dans ses différentes facettes. Un travail un peu sommaire a été fait et il gagnerait à être affiné. Nous attendons des banquiers qu'ils soient des spécialistes du risque et qu'ils produisent donc une analyse plus fine de celui-ci.

Enfin, nous pensons que le dispositif peut encore gagner en efficacité, selon des degrés divers en fonction des spécificités de chaque catégorie d'établissement. Parfois, les délais sont trop longs, d'autres fois, les mailles du filet sont trop larges. Des marges de progrès peuvent toujours apparaître dans les moyens et la célérité mis en œuvre pour prendre des mesures correctrices.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous dites avoir repéré des opérations inhabituelles pour les banques. Pouvez-vous nous donner un exemple ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – On impose désormais aux banques de repérer les personnes politiquement exposées, à raison de leurs fonctions, à un risque réputationnel important. Le constat a été fait que c'est au moment où le client quitte l'établissement que le risque apparaît. Il est préférable de le détecter avant.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Je souhaite évoquer le risque spécifique sur le blanchiment. La presse s'est récemment fait l'écho de l'affaire des « biens mal acquis ». Cela concerne des hôtels particuliers de plusieurs milliers de mètres carrés, des œuvres d'art achetées dans des ventes aux enchères. Les sommes en jeu sont considérables. Les banques, que vous contrôlez, auraient-elles dû vous signaler ce type d'achats et la provenance des fonds ? Est-ce dans vos compétences de le savoir ? Pouvez-vous éventuellement sanctionner les banques ayant accepté ces transactions ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Les informations ne doivent pas nous être données à nous, mais à TRACFIN, organisme chargé de mener des investigations sur les opérations suspectes. L'ACP, elle, ne contrôle que le système de détection des banques.

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter : soit les opérations présentant un caractère inhabituel et suspect n'ont pas été repérées, soit elles l'ont été mais trop tard ou elles n'ont pas été jugées suffisamment graves, soit elles ont été repérées, analysées et transmises à TRACFIN pour suite à donner.

M. Philippe Dominati, président. – Je me permets de vous interrompre pour avoir une précision. Tout à l'heure, vous avez dit que 80 % des déclarations TRACFIN sont de votre fait...

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Non, ce sont les établissements qui saisissent directement TRACFIN.

M. Philippe Dominati, président. – D'accord, c'est plus clair. Les établissements doivent s'adresser directement à TRACFIN.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Tout à fait, c'est la condition de l'efficacité opérationnelle.

Je voulais juste dire que l'ACP est l'autorité qui a le plus de contacts avec TRACFIN, car nous veillons sur les établissements à l'origine de 80 % des déclarations.

M. Jacques Chiron. – Je suis d'accord ; mais si les établissements n'ont pas fait de déclaration...

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Cela veut dire qu'ils ont été en infraction : ils ont fait preuve d'un manque de diligence coupable par rapport à la réglementation. A ce moment-là, nous retrouvons notre compétence.

M. Jacques Chiron. – Sur des cas pareils, pouvez-vous prononcer des sanctions pécuniaires ? Vous avez compris que je faisais référence à des établissements implantés à la fois dans les pays en voie de développement et en France.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – A l'heure actuelle, si l'établissement ou sa filiale, qui doit être sous notre juridiction, n'a pas été assez diligent dans l'analyse de l'opération et la déclaration à TRACFIN, nous pouvons le renvoyer devant la commission des sanctions. L'interaction avec TRACFIN est donc pour nous essentielle. En effet, autant il est facile de voir lorsqu'un risque se matérialise dans une opération, autant il est très difficile de se rendre compte que quelque chose n'a pas été fait.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je ne connais pas du tout votre méthode de travail, au contraire de celle des inspecteurs des finances. Vous avez beaucoup parlé de non conformité, ce qui m'a furieusement rappelé ce qui se passe avec la certification ISO 9001/2008, pour laquelle sont prévus des audits avec des processus et des pilotes de processus. Lorsque des contrôles sont menés, ces derniers doivent seulement prouver – et pour avoir beaucoup œuvré dans cette branche, j'en vois bien les limites ! –, d'une visite sur l'autre, que les entreprises améliorent la qualité de ce qu'elles font tendanciellement. On peut également établir un parallèle avec le médicament, sujet sur lequel nous avons beaucoup travaillé au mois d'octobre. Aussi, je m'interroge sur la solidité de ces approches du management par la qualité, dans un monde très complexe où les choses changent très vite, où l'informatique permet de défaire en un clic ce qui a été fait. Êtes-vous sûr que ces méthodes d'audit, adaptées à l'industrie et aux entreprises de service, marchent aussi pour les banques ? Je vous demande pardon si cette question vous paraît bête ou naïve.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Pas du tout ! Loin de moi l'idée d'essayer de minimiser les difficultés de l'audit !

Je dirai même que le problème qui se pose à nous est l'immensité de la tâche, face aux millions d'opérations effectuées chaque jour, représentant des milliards d'euros. Nous ne pouvons donc pas faire un contrôle exhaustif, qui serait de toute façon inutile, puisque 99 % des opérations ne présentent pas d'intérêt, y compris pour un audit de conformité.

C'est pourquoi, à la différence de la méthodologie classique que vous évoquez, nous nous basons sur un système à deux degrés. Nous demandons d'abord aux établissements, qui connaissent le mieux leur activité et leur clientèle, de faire eux-mêmes la cartographie du risque et d'identifier les points de contrôle adéquats lorsqu'ils élaborent des produits, des stratégies ou qu'ils développent une activité.

L'ACP, elle, intervient en second lieu, pour vérifier ce que le contrôle interne a fait. Ce faisant, nous disposons d'un avantage, qui est de pouvoir comparer avec ce que font les établissements semblables. Nous avons une vision transversale de ce que font par exemple toutes les banques, ce qui nous permet de constater la diversité des approches et, éventuellement, de détecter une insuffisante sensibilité au risque.

Par ailleurs, l'analyse de la réactivité de la direction au contrôle est pour nous essentielle. Si l'erreur est humaine, ce que tout contrôleur peut constater dans son activité, persévérer est diabolique. Ne pas mettre un plan correctif en œuvre, de façon diligente, à la suite d'un contrôle ayant révélé des failles, nous apparaît comme un défaut de sensibilité au risque. De ce point de vue, il y a donc bien une approche qualitative, tendant à l'amélioration, à l'instar des procédures d'audit que vous avez évoquées. Mais le plus important pour nous est de tester la sensibilité au risque de la direction, la remontée des alertes et la rapidité des actions correctrices.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Vos contrôles sont tellement complexes, concernent tellement d'opérations, qu'il me semble difficile d'intervenir dans le détail.

Sur un plan plus général, il faut remonter jusqu'à la responsabilité du politique. Votre travail consiste à la fois à contrôler, éventuellement à sanctionner, même si c'est de manière relativement limitée par rapport aux sommes en jeu, et à vérifier le bon exercice de la profession de banquier.

La démonstration a été faite, ces dernières années, que les établissements bancaires et financiers avaient oublié leur métier. La crise des *subprimes* et la spéculation effrénée avec l'argent des particuliers, déconnectée de l'économie réelle, sont là pour nous le rappeler.

Vous nous avez dit que la réassurance se faisait aux Bermudes. C'est presque un gag ! Nous savons fort bien que ce n'est pas pour le sable ou le soleil de ces îles...

Pourquoi les filiales des grandes banques françaises s'implantent-elles dans les paradis fiscaux, parfois identifiés comme territoires non coopératifs ? Pourquoi la France autorise-t-elle cela ?

Dans l'hypothèse où de telles pratiques ne seraient plus autorisées, est-ce que cela aurait des inconvénients majeurs pour la bonne gestion des établissements bancaires et financiers ? Y aurait-il un intérêt fiscal évident pour notre pays ?

Par ailleurs, les accords de Bâle III ont eu pour objet d'imposer aux établissements bancaires traditionnels un ratio de fonds propres suffisamment important, plus élevé qu'il y a quelques années, par rapport aux prêts qu'ils sont susceptibles d'accorder. Depuis lors, il se trouve que les collectivités territoriales ont de plus en plus de difficultés à emprunter auprès du système bancaire traditionnel. Est-ce que les banques n'auraient pas trouvé dans ces nouvelles règles un prétexte bien commode pour assécher leur soutien aux collectivités territoriales, lesquelles soutiennent l'activité économique, et pour continuer d'investir dans la sphère spéculative ? Votre rôle n'est-il pas d'intervenir auprès du système bancaire français pour rappeler aux banques les fondements de leur métier ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Vous soulevez là des problèmes essentiels.

Notre rôle n'est pas de diriger le crédit vers certains secteurs de l'économie, comme le ministère de l'économie et des finances a pu le faire à une époque. Nous devons juste veiller au respect des règles de gestion saine et prudente, en vertu desquelles les banques doivent faire correspondre fonds propres et risques, et mettre en place des dispositifs de détection des opérations suspectes. Nous devons être sûrs, lorsque des risques sont pris, que des mécanismes existent pour les limiter ou que des mesures correctrices sont prises dès lors que la cote d'alerte est dépassée.

Par ailleurs, il n'y a pas, pour l'instant, d'autorisation à nous demander pour créer une filiale ou une succursale à l'étranger. En fait, l'autorisation est donnée par le pays d'implantation. En revanche, nous devons nous assurer, *a posteriori*, qu'il est possible de mesurer les risques qui sont pris par cette filiale ou cette succursale et que l'établissement concerné dispose de fonds propres ou de mécanismes de sécurité interne suffisants. Par exemple, nous essayons de vérifier que la direction centrale a accès à certaines informations localement. A cet égard, nous demandons aux établissements de nous signaler toute difficulté qu'ils pourraient rencontrer à l'étranger. Ce faisant, nous nous efforçons de les responsabiliser sur le fait qu'ils doivent effectuer eux-mêmes les démarches pour acquérir les informations et analyser les risques pris dans chaque activité à l'étranger.

Les banques doivent prendre conscience qu'il ne faut pas qu'elles se lancent dans l'action les yeux bandés.

Ensuite, vous m'avez interrogé sur l'impact d'une éventuelle interdiction législative de ces installations. Évidemment, il y aurait des conséquences puisque tous les concurrents continueraient à s'installer. Si les banques recourent à ce type de pratiques, c'est qu'elles y trouvent un bénéfice économique, bénéfice qu'il est difficile de mesurer exactement *a priori*. Mais il est clair que, pour des banques françaises qui sont très internationalisées, l'impact serait sérieux, la concurrence avec les autres établissements étant déséquilibrée. Encore une fois, je parle ici avec beaucoup de prudence, car il est difficile pour un contrôleur de s'aventurer lorsqu'il ne dispose pas d'éléments précis.

En revanche, si, comme la France l'a toujours soutenu politiquement, une action concertée au niveau international se mettait en place, l'activité économique ne serait pas pénalisée. En effet, si la localisation peut donner des avantages en termes de coûts, donc de prix servis à la clientèle, et, partant, de compétitivité, elle n'est pas en elle-même nécessaire pour la création de l'activité économique.

S'agissant des règles imposées par Bâle III, je pense que la difficulté ne tient pas tant au niveau des fonds propres qu'à la liquidité. Il faut savoir que les collectivités locales ont une pondération favorable en ce qui concerne les règles de fonds propres. Le problème est - vous l'avez vu pour ainsi dire en direct cet été - que la méfiance internationale a asséché la liquidité des banques françaises, lesquelles ont eu plus de mal à s'engager sur des prêts à long terme puisque leur refinancement était mis en cause. A mon sens, pendant les derniers mois, plus que de la pondération des fonds propres, les banques ont surtout souffert d'un resserrement des ratios de liquidité, lequel a entraîné cette réticence à s'engager à long terme auprès des collectivités locales.

Notre rôle est de faire appliquer les réglementations, en l'occurrence en ce qui concerne la liquidité, mais je ne dévoilerai pas un secret en disant que ces nouveaux ratios de liquidité étaient peut-être un peu excessifs à certains égards. Nous aurions souhaité que l'on permette aux banques de prendre davantage de risques de transformation, lorsqu'ils étaient de bonne qualité, ce qui est le cas pour les collectivités territoriales. Néanmoins, une fois que les règles sont prises, nous devons faire abstraction de tout jugement sur leur opportunité et veiller à ce qu'elles s'appliquent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il n'est pas scandaleux de dire que les banques s'installent dans ce que l'on appelle pudiquement les territoires à fiscalité privilégiée pour augmenter leurs marges. L'intérêt financier apparaît clairement. Avez-vous une idée du montant des profits réalisés ou au moins une estimation s'approchant de la réalité ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous communiquer des données concernant les sanctions ? Y a-t-il eu des interdictions d'exercer pour défaut de signalement ?

Enfin, vous avez évoqué la notion de blanchiment de délit fiscal. Or nous savons que les banques contribuent pour une bonne part à l'évasion fiscale par le biais de l'optimisation. Pourriez-vous définir plus précisément les contours de cette notion de blanchiment de délit fiscal ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Le blanchiment de délit fiscal est une nouveauté introduite par l'ordonnance de 2009 transposant la troisième directive anti-blanchiment.

Le blanchiment, qui est différent de l'évasion, suppose qu'un délit a été préalablement commis – ce peut être l'évasion fiscale comme autre chose – et que la banque concourt à masquer que les fonds viennent de ce délit. Il s'agit donc d'un délit secondaire, qui suppose un délit sous-jacent. L'ordonnance de 2009 tendait à prévoir, contre la position des banquiers, que la fraude fiscale pouvait être un de ces délits sous-jacents. Pour notre part, nous y étions favorables, estimant que ce qui est douteux est douteux et qu'il est très difficile de savoir de quel délit cela provient. Nous avons toujours dit aux banques que l'optimisation fiscale ou l'évasion fiscale ne pouvait être une cause d'exonération de culpabilité.

De manière simpliste, je dirai que, aux yeux des banques, la fraude fiscale étant moins grave que le trafic de stupéfiants, elle pouvait être plus facilement admise. Les banques acceptaient mal d'être mises en situation de dénoncer leurs clients coupables de fraude fiscale. Cela leur semblait par trop contraire à la nature de leur devoir de conseil et de préservation de leur clientèle. Au niveau international, on s'est bien rendu compte qu'un tel *distinguo* était délicat à faire. Lorsque quelque chose est douteux ou inhabituel, il est très difficile de sonder les cœurs et les reins pour aller retrouver le délit sous-jacent. D'un point de vue purement opérationnel, cette distinction n'a pas de sens.

Désormais, même si les banques n'ont aucun indice particulier d'un délit autre que fiscal, elles doivent mettre en action leur dispositif de lutte anti blanchiment. Cela dit, notre expérience nous enseigne, de manière assez peu surprenante, que le nombre de déclarations fléchées « fiscal » est faible, car il est très compliqué de dire que tel délit n'est que fiscal.

TRACFIN a plus d'expérience que nous sur ce sujet, mais, pour ma part, je n'ai pas l'impression que ce nouveau dispositif ait provoqué une augmentation importante du nombre de déclarations ou, à tout le moins, que les déclarations spécifiquement fiscales soient devenues majoritaires dans la pratique des établissements français. Je rappelle que, dans beaucoup de pays, cette différence n'était pas faite. Par exemple, les Anglais, qui ont une culture de régulation différente de la nôtre, avaient inclus depuis longtemps les délits fiscaux dans les délits sous-jacents du blanchiment.

A mon sens, cette évolution de la réglementation a constitué non pas un bouleversement du paysage bancaire, mais un progrès du point de vue opérationnel. Elle a notamment contribué à créer cette culture du contrôle chez les banquiers. On ne peut que se féliciter qu'ils évitent de jouer avec les lignes et qu'ils ne cherchent plus à utiliser l'excuse fiscale pour éviter d'effectuer des déclarations de soupçon.

Vous m'interrogez également sur les sanctions. La commission bancaire, puis l'ACP en ont prononcé un certain nombre en matière de blanchiment. Je vais faire fi de mes scrupules juridiques, puisque, théoriquement, elles n'auraient pas dû être prises, en considération de l'annulation de ce pouvoir de sanction intervenue *a posteriori*. En ce qui concerne la commission bancaire, les sanctions anti-blanchiment sont les premières qu'elle ait rendues publiques. En effet, nous pensions qu'il y avait peut-être une contradiction à rendre publiques les difficultés financières, au risque de les aggraver, lorsque celles-ci constituaient le motif de son intervention. La publicité de la sanction peut être contraire à son effet de prévention.

En revanche, il nous a toujours semblé que, dans le domaine du blanchiment, c'était l'inverse : la publicité sert l'objectif préventif, qui est notre raison d'être. Notre mission est en effet la gestion des risques, ce qui requiert une gestion *a priori*.

En matière de sanction, nous sommes allés jusqu'à l'interdiction d'exercice, mais pas pour les banques. En effet, cette interdiction doit toucher une catégorie d'opérations. Or il nous eût semblé disproportionné d'interdire, par exemple, la réception de dépôts de tous les clients parce que des dépôts n'auraient pas été déclarés. Au demeurant, nous n'avons jamais été juges ; nous n'avons fait que porter les dossiers devant les juges.

Toutefois, des interdictions d'exercer ont été prononcées à l'encontre de changeurs manuels, ce qui nous paraissait moins grave, notamment par rapport aux clients, qui peuvent plus facilement changer d'opérateur.

M. Philippe Dominati, président. – M. le rapporteur souhaitait avoir un ordre de grandeur.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Les sanctions n'ont rien à voir avec les profits. A l'époque de la Commission bancaire, elles étaient limitées au capital minimum. Nous sommes allés jusqu'à 3 millions d'euros, alors que le maximum s'élevait à 5 millions d'euros. Elles peuvent aujourd'hui être plus importantes, mais les sommes sont toujours déconnectées des profits.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Connaissez-vous le taux moyen d'imposition des banques en France, sachant que celui des entreprises du CAC 40 est de 8 % et que le taux moyen, toutes entreprises confondues, est de 33 % ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Non, je ne le connais pas, mais j'essaierai de vous le communiquer.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Je n'arrive pas à tout saisir. Comment pouvez-vous sanctionner un établissement bancaire qui a conseillé son client en matière d'optimisation, voire d'évasion fiscale, puis qui a dû blanchir l'argent ainsi dissimulé ? A un moment ou à un autre, il faut bien blanchir les sommes résultant de l'évasion ou de l'optimisation.

M. Philippe Dominati, président. – Le blanchiment s'applique à la fraude fiscale, mais pas à l'optimisation.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – L'optimisation fiscale n'est pas un délit.

M. Michel Bécot. – Mais elle provoque une évasion, qu'il faut ensuite recycler...

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Je ne m'aventurerai pas sur un terrain purement fiscal, qui n'est pas de mon domaine de compétence.

Nous sanctionnons le blanchiment, c'est-à-dire le fait de donner une apparence licite à des sommes dont l'origine est douteuse. Nous ne nous interrogeons pas sur l'origine du doute, car il est opérationnellement très difficile de faire ce type de distinction.

Notre position est la suivante : lorsqu'une opération est inhabituelle, laissant penser qu'elle est destinée à masquer l'origine douteuse de fonds, une obligation de déclaration s'impose à l'établissement. Nous ne sanctionnons que le non-respect de cette obligation. Quand il n'y a pas occultation, il n'y a pas blanchiment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens sur les bénéfices. Je suis un peu étonné que vous ne puissiez pas nous donner un ordre de grandeur des bénéfices réalisés dans les paradis fiscaux. Ce calcul doit pourtant être réalisable.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Nous ne voyons que les bénéfices consolidés des banques. Or vous me demandez une décomposition territoriale. Nous ne sommes destinataires que du bénéfice social-France et du bénéfice consolidé-Monde. Je ne sais donc pas s'il y a eu perte ou gain dans tel ou tel paradis fiscal.

Il faudrait retraiter et analyser ces chiffres pour faire apparaître ce que vous me demandez. Spontanément, je ne suis donc pas en mesure de vous donner ce chiffre.

M. Philippe Dominati, président. – Avez-vous au moins le taux d'imposition sur le bénéfice consolidé ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Je dispose des profits consolidés. Après, il faut voir si les banques ont opté pour le régime de l'intégration fiscale ou pas. Si c'est le cas, je peux déduire le taux en partant du bénéfice

consolidé et du montant des impôts payés, qui m'est communiqué, au travers des comptes, *a posteriori*.

Comme vous le voyez, tout cela est très complexe. Je ne peux vous donner cette information immédiatement.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le secrétaire général, il me reste à vous remercier. M. le rapporteur vous transmettra peut-être un questionnaire complémentaire dans les jours qui viennent.

**Audition de M. Philippe Jurgensen,
président du conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment
des capitaux et le financement du terrorisme
(10 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Nous accueillons M. Philippe Jurgensen, président du conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Je vous rappelle, monsieur le président, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Philippe Jurgensen prête serment.)

M. le président. Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Philippe Jurgensen, président du conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. - Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai prévu une courte présentation ; si vous la jugez trop longue, vous pourrez m'interrompre.

Je rappellerai tout d'abord ce qu'est le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, le COLB. Il s'agit d'un organisme récent, qui a été créé par un décret n° 2010-69 du 18 janvier 2010. Ce texte, modifié par un décret du 18 mars 2010, puis par quelques petits textes destinés à compléter sa composition, constitue à présent un article du code monétaire et financier.

Le COLB est un organisme nouveau dans son état actuel mais, en fait, il succède à un précédent comité, le Conseil d'orientation du pôle ministériel de lutte contre le blanchiment des capitaux, lequel était seulement inter-administrations. L'aspect nouveau du COLB, c'est de réunir également

non pas les professions elles-mêmes mais les autorités de contrôle d'un certain nombre de professions concernées par le blanchiment des capitaux, ainsi que les représentations des différentes administrations concernées.

Le COLB est composé d'un président – personnalité qualifiée désignée pour trois ans renouvelables par arrêté conjoint des ministres de l'économie et du budget, mais après avis du ministère de l'intérieur et de la Chancellerie – et de vingt-trois autres membres, dont neuf représentent l'État. Ces derniers sont issus de tous les services : les douanes, les impôts, le trésor, la police, la gendarmerie, les deux grandes directions de la justice – à savoir la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) – TRACFIN, bien sûr, qui est le service opérationnel, et la direction des affaires stratégiques du ministère des affaires étrangères.

S'y adjoignent quatorze représentants des autorités de contrôle qui sont chargées de la régulation des professions concernées et doivent s'assurer que celles-ci luttent effectivement contre le blanchiment.

Il s'agit, pour la majeure partie, de représentants des professions du droit : le Conseil national des barreaux, les organes de contrôle des huissiers, des notaires, des administrateurs judiciaires, des commissaires-priseurs, des avocats au Conseil d'État et à la Cour, etc. C'est un peu disparate. Certaines professions comptent de nombreux professionnels, d'autres très peu.

Viennent ensuite les professions du chiffre, notamment les experts-comptables et les commissaires aux comptes : ces derniers sont représentés par le Haut conseil du commissariat aux comptes, le H3C.

S'y ajoutent les organismes en charge de la surveillance de jeux, secteur où le blanchiment des capitaux peut bien évidemment sévir : il s'agit du service central des jeux et, depuis 2011, de l'autorité de contrôle des jeux en ligne, l'ARJEL.

Enfin, et principalement, viennent un représentant de l'Autorité de contrôle prudentiel, l'ACP – en effet, la très grande majorité des déclarations de soupçon vient *de facto* des banques et des assurances contrôlées par celle-ci – ainsi qu'un représentant de l'Autorité des marchés financiers, l'AMF.

Le COLB est investi d'une double mission.

D'une part, il mène un travail coopératif consistant à coordonner les différentes autorités de contrôle que je viens de citer et les services de l'État : nous sommes donc à cheval entre l'État et les professions. Dans ce cadre, il nous faut assurer la concertation – et dieu sait si c'est nécessaire ! – avec les professions concernées, d'après les textes, par le blanchiment mais qui, en réalité, se sentent plus ou moins impliquées dans l'action concrète.

D'autre part, le COLB est chargé d'un travail d'initiative. De fait, nous sommes tenus de proposer d'éventuelles améliorations aux dispositifs

législatifs ou réglementaires. Par ailleurs notre mission revêt un aspect spécifique : nous devons établir et tenir à jour un document de synthèse relatif aux menaces et aux risques en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

Cela dit, notre organisme n'a pas de pouvoir de décision : le COLB est strictement consultatif et concertatif. Tout d'abord, nous n'avons pas d'autorité opérationnelle sur TRACFIN, dont vous allez entendre les représentants, si je ne m'abuse : il s'agit du service chargé concrètement de la lutte contre le blanchiment, et qui est notamment tenu de traiter ces fameuses déclarations de soupçon.

Par ailleurs, nous sommes séparés du circuit de la lutte contre les paradis fiscaux, conduit par M. d'Aubert, délégué général à la lutte contre les juridictions et les territoires non coopératifs – c'est là un merveilleux terme du jargon administratif qui désigne les paradis fiscaux !

En outre, nous ne disposons d'aucun moyen. A mes yeux, c'est le fruit à la fois de la pénurie budgétaire et du fait que l'on n'a peut-être pas tenu à ce que le COLB empiète trop sur d'autres activités. Ainsi, nous n'avons ni budget, ni personnel propre : notre secrétariat est assuré par la direction générale du Trésor.

Quels sont les travaux du COLB ?

Tout d'abord, comme les textes l'exigent, nous avons établi le premier rapport sur les menaces, document visant à recenser – en citant les exemples les plus concrets possible – tous les risques existant en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. Ce rapport a été rédigé en 2011. Il a été publié tout récemment, en février dernier, avec, bien sûr, les contributions du Trésor, qui nous représente au GAFI, et de toutes les professions concernées. Ce document a été relu et corrigé.

À ce titre, nous nous heurtons à une difficulté : les exemples doivent être aussi précis que possible sans donner trop d'idées à des malfrats qui n'y auraient pas encore songé... Beaucoup d'entre eux les ont sûrement déjà eues, mais pas dans tous les domaines. Il a donc fallu opérer de délicats arbitrages entre ce qu'il fallait dire et ce que nous devons garder pour nous.

Ce rapport est consultable en ligne sur le site Internet du Trésor : son accès est donc très facile.

Ce document devra être actualisé : il s'agit du premier rapport. A nos yeux, une actualisation annuelle est sans doute un peu trop fréquente ; nous avons donc prévu de mettre à jour ce texte tous les deux ans.

Comme M. Carpentier a déjà dû vous l'indiquer, les activités de TRACFIN connaissent un réel progrès, dont nous nous félicitons. Ce service interministériel a été réorganisé par un décret de janvier 2011. Vous le savez, sa nouvelle organisation distingue une grande division, chargée de la collecte du renseignement, et une seconde, en charge des enquêtes

approfondies, plus précises, qui, bien évidemment, ne peuvent pas être menées dans tous les cas. Voilà pourquoi la première division trie et la seconde traite les dossiers ! Tel est le nouveau partage des tâches au sein de TRACFIN.

À ce titre, les chiffres sont intéressants : sans doute l'avez-vous déjà observé, le nombre de déclarations reçues a augmenté de 19 % en 2011, pour s'établir à 24 100. En 2009, ce chiffre s'élevait seulement à 18 000 : il s'agit donc d'une progression d'un quart en deux ans.

Un autre aspect mérite également un court commentaire : il s'agit des travaux du groupe d'action financière, le GAFI.

Le GAFI est l'organisation internationale rattachée à l'OCDE qui se charge de piloter la lutte contre le blanchiment des capitaux à l'échelle mondiale. Le GAFI mène des évaluations périodiques de la performance de ses différents membres et, pour la France, l'évaluation a été réalisée récemment : nous avons obtenu une très bonne note, ce qui a déjà dû vous être indiqué. Toutefois, le GAFI nous a également adressé une liste comportant un certain nombre de points à revoir plus ou moins sérieusement. Il soulève notamment le problème de l'implication des avocats dans la lutte contre le blanchiment, et celui des moyens de TRACFIN.

Va ensuite être remis ce que l'on appelle dans le jargon international un rapport de *follow-up* – un rapport de suite, tout simplement – pour vérifier si nous avons bien corrigé les insuffisances signalées par ce rapport d'évaluation. Ce rapport de *follow-up* est attendu pour février 2013 : cette échéance est relativement proche, moins d'un an. Ensuite, comme le veut l'éternel retour, un nouveau cycle d'évaluation débutera fin 2013.

Le COLB a dressé un tableau de suivi des quarante recommandations du GAFI, qui nous permet de résumer chaque préconisation et de constater où nous en sommes dans la mise en œuvre.

Un deuxième travail très important est en cours au sein du GAFI, c'est la révision des standards. On compte ainsi quarante recommandations, auxquelles s'ajoutent neuf autres qui concernent plus spécialement la lutte contre le terrorisme. Cette révision des recommandations est terminée : le 15 février dernier, les nouveaux standards ont été adoptés. Les recommandations sont révisées assez profondément sur certains points.

Je passe rapidement en revue ces novations.

Premièrement, l'approche est davantage fondée sur l'importance des risques. La surveillance est donc plus approfondie sur les risques *a priori* plus importants. Ce principe figure déjà dans la troisième directive mais sera encore mieux mis en lumière à l'avenir.

Deuxièmement, la lutte contre la fraude fiscale sera incluse de manière plus claire dans les recommandations du GAFI.

Troisièmement, l'examen des financements s'étendra à la prolifération nucléaire, qui est distincte du terrorisme proprement dit.

Quatrièmement, la surveillance des personnalités politiquement exposées, les PPE, sera élargie aux proches de ces dernières.

Cinquièmement, et enfin, les exigences de transparence seront durcies concernant les personnes morales susceptibles d'être impliquées dans des opérations de blanchiment. Les investigations sont nécessairement plus faciles pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Concernant ces dernières, on entre rapidement dans le flou, il est donc important de préciser ce point.

À mes yeux, ces standards sont très utiles et bien conçus. Malheureusement, ils ne seront pas applicables tout de suite : de fait, il va falloir engager le mécanisme très lourd de transposition dans une quatrième directive européenne de lutte contre le blanchiment. Ensuite, cette directive devra elle-même être transposée dans la législation nationale.

En outre, les travaux en cours au GAFI vont insister davantage sur la notion d'effectivité du contrôle. De fait, comme on l'observe davantage encore dans le cadre des paradis fiscaux, on déplore, sinon des simulacres – le terme est sans doute trop fort – du moins des contrôles formels qui ont peu de substance réelle. Ainsi, la notion d'*effectiveness*, pour employer les termes même du GAFI – effectivité, efficacité – sera au cœur des travaux futurs.

Pour avancer sur tous ces sujets, le COLB a réuni plusieurs groupes de travail. Trois d'entre eux ont déjà accompli leur mission.

Le premier groupe de travail portait sur la déclaration de soupçon. Je peux vous citer quelques exemples de problèmes rencontrés : comment garder secrète l'existence de déclarations de soupçon, lorsqu'une perquisition est menée ? Cette question semble curieuse, mais il serait bien évidemment très ennuyeux que les clients d'une banque ou d'un expert comptable découvrent que leur interlocuteur a établi une déclaration de soupçon dans leur dos. Or on ne dit pas au client qu'il est soupçonné, car peut-être l'est-il à tort ! Cette situation pose un délicat problème commercial. Les banques et les professions juridiques et du chiffre sont très inquiètes à l'idée que leurs déclarations de soupçon puissent être connues de leurs clients.

De même, les accusés de réception posent problème. Si TRACFIN envoie, par exemple, un accusé de réception à un notaire ayant signalé une situation qui lui a paru un peu bizarre et que cet accusé de réception est vu par n'importe qui, il peut s'ensuivre des situations difficiles.

Le « retour qualité » soulève également des interrogations : comment faire en sorte que TRACFIN renvoie en quelque sorte l'ascenseur à ceux qui lui adressent des déclarations de soupçon en distinguant : « celle-ci est bien conçue, celle-là n'est franchement pas utilisable, vous pouvez mieux faire », etc.

Le deuxième groupe de travail portait sur les échanges de bonnes pratiques : il s'agissait simplement de faire circuler des conseils, des exemples

illustrant la manière de fonctionner efficacement, entre des professionnels dont les pratiques et les modes de fonctionnement sont *a priori* très différents.

Le troisième groupe de travail avait pour objet la sensibilisation des professionnels : il s'agissait d'un travail interne, au sein de chaque profession, pour mieux mobiliser les acteurs. Par ailleurs, TRACFIN participe très souvent à des sessions de formation, de même que les services du Trésor. Ce groupe a également développé la pratique de points de contacts dans chaque profession, au sein desquelles une personne est spécialement chargée d'assurer les contacts avec le COLB, avec TRACFIN, et de prendre en charge les questions de blanchiment.

De surcroît, en vue de nos travaux futurs, un quatrième groupe de travail se penche actuellement sur un problème compliqué, à savoir la conciliation de la lutte contre le blanchiment et du droit au compte.

Certes, tout individu est habilité à détenir un compte bancaire en vertu du droit au compte mais, s'il se livre au blanchiment de capitaux, il faut l'empêcher de détenir un compte bancaire ! Ce paradoxe conduit à des situations rocambolesques : une personne, connue pour être un acteur du blanchiment, ouvre un compte ; la banque le clôture ; le « blanchisseur » invoque son droit au compte et obtient qu'une autre banque lui soit désignée et soit obligée d'ouvrir un nouveau compte à son nom ; bien évidemment, cette nouvelle banque va rapidement clôturer le compte... Ce va-et-vient peut durer très longtemps. Il faut stopper ce carrousel, mais ce n'est pas simple de déterminer la manière de procéder.

Par ailleurs, un travail est en cours au sujet des critères d'alerte concrets et opérationnels permettant de donner à chaque profession les lignes directrices les plus pratiques possible. TRACFIN se penche actuellement sur ce dossier avec les professions concernées.

Enfin, un dernier groupe de travail, également piloté par TRACFIN, se penche sur la question de la monnaie électronique et des cartes prépayées. La monnaie électronique est en plein essor, mais elle peut être une source de blanchiment : comment faire pour améliorer la sécurité des paiements en la matière ?

Je terminerai mon propos en évoquant les difficultés qui persistent avec un certain nombre de professions, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.

Du côté des banquiers et des assureurs – qui représentent près de 90 % des déclarations de soupçon – la coopération a parfois été lente à se mettre en place au début, mais elle est réellement entrée dans les mœurs : les opérations sont contrôlées d'assez près par l'ACP. Bien sûr, nous rencontrons beaucoup plus de difficultés avec d'autres professions entrées plus récemment dans le circuit et qui, parfois, ruent un peu dans les brancards.

Avec les professions du chiffre, nous nous heurtons principalement au problème du secret professionnel. De fait, comme la plupart des professions

libérales, celles-ci sont très habituées à respecter scrupuleusement le secret professionnel. La difficulté est d'autant plus grande que les vérifications d'effectivité de la lutte contre le blanchiment, qui doivent être menés par les autorités de contrôle, sont généralement assurés par les organisations régionales de contrôle de ces professions. Il s'agit donc d'un contrôle par les pairs de la même région. Nous nous posons donc la question suivante : comment parvenir à substituer à ce système un contrôle exercé au niveau national ou par une autre région pour éviter ces frictions ?

Concernant les notaires, Jean-Baptiste Carpentier vous a sans doute signalé que nous avons accompli de grands progrès. Les notaires nous ont transmis plus de 1 000 déclarations de soupçon l'an dernier, ce qui signifie qu'ils se remuent réellement ! Toutefois, un conflit subsiste sur la question de la fraude fiscale, et nous ne sommes pas parvenus à le résoudre, malgré des avis juridiques qui nous paraissent clairs. De fait, les notaires estiment qu'ils ne sont pas tenus de procéder à une déclaration de soupçon dans chaque cas de fraude fiscale, qu'ils n'ont pas à déclarer la fraude fiscale sous-jacente, et qu'ils ont simplement à signaler les opérations de blanchiment, partant, à intervenir lorsqu'un mouvement de capitaux est clairement identifié. Or il peut y avoir fraude sans mouvements de capitaux !

Ainsi, l'interprétation diverge et continue de diverger, quoique nous ayons largement examiné cette question au sein de nos groupes de travail : une difficulté de fond persiste en la matière.

Mais – je ne vous apprends sans doute rien – la principale difficulté réside dans les relations avec les avocats. Le nombre de déclarations de soupçon produites par la profession le montre : deux en 2009, zéro en 2010 et une en 2011 ! Sur ce point, on observe un blocage psychologique : la profession, qui est habituée à défendre tout le monde, y compris des délinquants et c'est à son honneur, car chacun doit pouvoir trouver un défenseur, considère que l'on veut la pousser à la délation, ce qui lui est insupportable. Je généralise peut-être un peu, mais c'est tout de même un état d'esprit extrêmement répandu chez les avocats.

Sans doute une partie de la profession fait-elle l'objet d'une sensibilisation un peu plus forte – essentiellement les cabinets de conseil juridique souvent anglo-saxons, qui sont plus habitués à des cultures différentes de la nôtre et savent comprendre les risques : de fait, si on ne dénonce jamais le blanchiment, on peut être soi-même accusé d'avoir été complice d'une opération de blanchiment !

Cependant, les textes ont introduit un verrou dans le système : les déclarations de soupçon ne sont pas transmises directement par les avocats mais par leur bâtonnier. Dans ce système à échelle, les rares déclarations de soupçon établies par les avocats sont adressées aux bâtonniers, qui eux ne les transmettent pas forcément !

Vous l'avez compris, il s'agit d'un problème épineux. Devrons-nous attendre que survienne un véritable pépin, c'est-à-dire qu'un avocat soit coincé

dans une affaire de blanchiment ? Dès lors, la profession sera sans doute un peu plus en alerte. Faut-il trouver d'autres solutions ? Certains ont imaginé de passer, par exemple, par les caisses de règlements pécuniaires des avocats, les CARPA. Quoi qu'il en soit, c'est une question difficile.

S'ajoute un autre sujet un peu compliqué. Le barreau de Paris, qui représente tout de même la moitié de la profession, et qui est évidemment très influent, ne siège pas au COLB : c'est le Conseil national des barreaux qui est représenté, tandis qu'une profession très peu nombreuse dispose aussi d'un représentant ; il s'agit des avocats au Conseil d'État et à la Cour, chez qui les affaires de blanchiment sont très rares – d'ailleurs ils ne viennent jamais à nos réunions. Cette situation est tout de même paradoxale !

Malgré tout, la profession fait des efforts, et, à mes yeux, la situation commence à évoluer. Par exemple, les avocats commencent à publier des guides professionnels au sujet de la lutte contre le blanchiment et à organiser des formations pour ceux d'entre eux qui acceptent d'y participer.

Enfin, je souligne que, s'agissant de ces différents problèmes d'implication des professions, un bilan a été dressé, à notre demande, par la Chancellerie. Tout d'abord, une circulaire commune de la DACG et de la DACS, datée de janvier dernier, a détaillé tous les problèmes liés à la transposition de la troisième directive européenne. En octobre 2011, ces deux directions ont adressé une dépêche à tous les parquets pour leur demander de faire le point sur les actions entreprises. Lors du plus récent conseil d'orientation, fin mars, il y a quelques jours, leurs représentants nous ont présenté un bilan d'application de la circulaire, synthétisant les trente-quatre rapports émanant de tous les parquets.

Comme le souligne ce bilan, même si parfois on a observé un léger retard à l'allumage, les parquets ont à présent mis en œuvre de manière effective les instructions de la circulaire de janvier dernier. Les deux directions considèrent que la mobilisation des professions a été bonne, *via* des réunions, des séminaires, de sessions de formation, souvent organisés avec le concours actif de TRACFIN. Elles estiment que les démarches de vigilance sont opérationnelles, avec des fiches de veille, des affiches d'information, des sessions de formation obligatoires, des communications en ligne, des plaquettes, des guides, *etc.* De nombreuses actions se dessinent.

Quant aux inspections professionnelles, on a constaté que les vérifications de leurs autorités de contrôle comprenaient un volet « lutte contre le blanchiment », même si ce volet reste encore un peu formel dans un certain nombre de cas.

La Chancellerie signale toutefois une double difficulté ; ce sont deux sujets sur lesquels nous devons encore progresser. D'une part, les rapports d'inspection sont un peu hétéroclites : il manque ce que l'on appelle une trame d'inspection spécifique, à savoir une sorte de ligne directrice permettant de rendre les rapports d'inspection plus comparables. De l'autre, le statut même

de la déclaration de soupçon pose problème ; ce sont les obstacles que j'ai évoqués il y a quelques instants quant à la confidentialité de la déclaration.

S'y ajoute la difficulté, pour certaines autorités de contrôle, d'accéder aux déclarations elles-mêmes. En la matière, des pratiques profondément différentes coexistent : autant l'ex-Commission Bancaire (l'Autorité de contrôle prudentiel) considère que, lorsqu'elle vérifie les questions de blanchiment, elle doit pouvoir étudier les déclarations de soupçon, autant d'autres professions jugent que l'inspecteur n'a pas le droit de lire ces documents. Ce peut être des déclarations purement formelles et sans aucun intérêt ou des déclarations sérieuses, il n'y a aucun moyen de le savoir, et les professions considèrent que leur déontologie leur interdit d'autoriser de semblables vérifications. C'est pourquoi des problèmes assez compliqués subsistent.

J'ai évoqué un peu en vrac ces différents sujets, et je suis à votre disposition, mesdames, messieurs les sénateurs, pour répondre à vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Monsieur Jurgensen, premièrement, vous avez à traiter de la double thématique du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Le lien entre ces deux sphères n'est pas systématique, je le conçois. Pour autant, on peut également imaginer qu'il existe ; dans ce cas, savez-vous dans quelle proportion le blanchiment des capitaux va de pair avec le financement du terrorisme ? Pour l'heure, ce sujet n'a pas encore été fréquemment évoqué au sein de notre commission. Je serais donc désireux de savoir si un lien existe en la matière et, le cas échéant, dans quelle mesure. De fait, cette thématique est très importante.

Deuxièmement, vous avez situé votre travail dans l'arsenal complet qui existe aujourd'hui en matière de lutte contre le blanchiment : c'est une usine très vaste et très complexe. Vous évoquez notamment votre fonction de coordination. A vos yeux, cette coordination est-elle satisfaisante à l'heure actuelle ? Vous soulignez le fait que vous manquez de moyens humains et budgétaires. Auriez-vous des améliorations à proposer quant au dispositif juridique et au fonctionnement concret de cet arsenal que vous avez détaillé, et dont vous faites partie, en matière de blanchiment ?

Troisièmement, j'ai observé dans votre *curriculum vitae* que, au cours de votre carrière, vous avez beaucoup travaillé sur les sujets internationaux. Nous avons bien sûr évoqué cette dimension au sein de notre commission. Nous avons notamment rencontré les représentants de l'association ATTAC, qui s'intéresse à ce sujet et qui a mis en lumière les conséquences négatives de l'évasion fiscale pour les pays en voie de développement. Pourriez-vous illustrer cet aspect du problème et les dimensions de l'une des conséquences, à l'échelle planétaire, de l'évasion fiscale ? Je songe notamment à tout ce qui a trait aux ressources, aux matières premières en tout genre, y compris alimentaires.

Quatrièmement, vous avez également piloté l'autorité de supervision des assurances. Or l'assurance figure parmi les champs de l'évasion fiscale, nous avons eu l'occasion de le constater. Pourriez-vous nous indiquer quels problèmes particuliers vous avez pu rencontrer dans l'exercice de ces fonctions, en lien avec l'objet de notre commission d'enquête, à savoir les paradis fiscaux et l'évasion fiscale ? On cite souvent les Bermudes comme un lieu privilégié du marché de la réassurance. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions à ce sujet ? Ces éléments seraient susceptibles de nous intéresser.

Enfin, vous avez évoqué l'existence de deux rapports, une version expurgée et un document à destination des services administratifs concernés par ces questions. Pourriez-vous nous communiquer le rapport non expurgé ? Dans le cadre de nos travaux et de notre réflexion, nous serions désireux de pouvoir le consulter.

M. Philippe Jurgensen. - Monsieur le rapporteur, le terrorisme est bien évidemment un sujet très important, mais il ne représente qu'un aspect mineur de nos activités. Il faut bien garder à l'esprit que le financement du terrorisme met en jeu des sommes très faibles, qui sont donc très peu visibles. C'est pourquoi, en la matière, une action plus proprement policière est sans doute plus efficace que les contrôles que nous sommes à même de mener. Le financement du terrorisme implique très souvent une multiplication de petites sommes, sans aucun transfert d'argent, avec des systèmes de compensation à distance entre des individus (« hawala ») : il est donc malheureusement très difficile de repérer ces flux.

J'en conviens tout à fait, il s'agit d'un problème essentiel, il faudrait essayer d'étouffer à la source le financement du terrorisme, mais nous ne sommes pas très armés pour cela, et rares sont les affaires de cette nature qui sont soumises à TRACFIN : il y en a tout de même quelques centaines par an mais, je le répète, ce n'est pas l'aspect essentiel de notre activité.

Par ailleurs, l'état actuel de la coordination est-il satisfaisant ? A mon sens, la coordination est utile, même si, me semble-t-il, elle pourrait être renforcée. J'ai d'ores et déjà évoqué ce constat : nous ne réunissons pas toujours autour de la table tous les acteurs véritablement concernés. C'est vrai pour les avocats mais également vrai pour d'autres professions. Peut-être une révision, limitée d'ailleurs, de la composition du COLB pourrait-elle permettre de réunir plus directement les professions elles-mêmes autour de la table. Parfois, le choix de faire siéger l'autorité de contrôle plutôt que la profession nous prive des véritables interlocuteurs.

De surcroît, à mes yeux, la séparation de la lutte contre le blanchiment et de la lutte contre les paradis fiscaux est tout à fait artificielle : de fait, le blanchiment passe très souvent par les paradis fiscaux ! On pourrait donc imaginer un rapprochement bien plus étroit, voire une fusion entre ces deux tâches. Pour le moment, les deux missions sont donc totalement séparées.

Bien sûr, nous avons des contacts avec François d'Aubert, mais ils sont simplement amicaux et absolument pas institutionnels.

Autre élément que j'ai déjà mentionné, le COLB n'a aucun moyen : il est donc difficile de lui demander de faire beaucoup avec rien ! Par chance, j'assume d'autres fonctions que celle de président du COLB : je travaille à l'Inspection générale des finances ; je dispose donc, outre l'appui des services du Trésor (mais ils ont de multiples autres tâches), d'un bout de secrétariat là-bas, que je partage avec d'autres inspecteurs, et je me sers de mon téléphone au bureau de l'Inspection. C'est peu, mais je suis bien conscient que les temps ne sont pas à la mise à disposition de moyens...

S'ajoute une question de fond assez compliquée : en vertu des textes antérieurs, le Conseil d'orientation pouvait précisément fixer des orientations à l'action de TRACFIN : cette possibilité a été supprimée. Personnellement je suis plutôt favorable à ce qu'elle soit rétablie.

Il est vrai que, comme le signale la Cour des comptes, l'ancien pouvoir d'orientation a été peu employé, car TRACFIN souhaite rester largement autonome dans son action. Il s'agit là d'une véritable question : faut-il essayer d'orienter, d'encadrer ses contrôles ? Quoi qu'il en soit, pour l'heure, ce n'est pas du tout le cas.

Concernant les liens entre les pays en voie de développement et l'évasion fiscale, on peut dire que la corruption est largement répandue dans un certain nombre d'États en développement, même si, comme chacun sait, elle existe dans tous les pays, y compris le nôtre.

J'ai dirigé pendant six ans ce qui s'appelle aujourd'hui l'Agence française de développement, l'AFD, et nous avons été constamment accusés de financer des éléphants blancs ou encore d'alimenter les dépenses des ministres et présidents locaux. Ce n'est pas ainsi que cela se passe ! Le plus souvent, c'est beaucoup plus direct : ceux qui ont le pouvoir puisent directement dans la caisse, sous des formes variées. A l'extrême limite, il est arrivé que des livraisons de billets de banque soient pour partie détournées avant d'arriver à la Banque centrale. Bien évidemment, ce procédé est un peu grossier. Ailleurs il a pu exister des comptes d'affectation spéciale dont les fonds servaient à l'enrichissement de certains responsables politiques locaux.

Le plus souvent, ces fraudes passent par les matières premières, et notamment par les caisses de stabilisation destinées à ces dernières. Voilà pourquoi on a souvent supprimé celles-ci. A mon sens, de telles décisions sont très fâcheuses car on a besoin de stabiliser le cours des matières premières, bien évidemment pas pour remplir les poches des gens en place, mais pour les paysans qui tentent de produire du cacao, du coton, de l'huile, etc. Je suis donc favorable aux caisses de stabilisation, à condition de prendre des précautions précises pour empêcher les détournements.

D'autres exemples peuvent être cités : tout le monde connaît les diamants de tel pays, le cobalt de tel autre. Ce constat vaut pour bien d'autres

matières premières. C'est essentiellement par là que passe la corruption, et évidemment pas par les aides que nous versons et qui sont extrêmement contrôlées ! Il faut savoir que, lorsque l'Agence française de développement finance un projet, elle règle directement les entreprises, les fonds ne passent même pas par les mains des autorités locales qui seraient susceptibles de les détourner. Certes, on peut toujours soupçonner les entreprises de verser des rétrocommissions aux ministres, mais enfin les fonds sont versés dans le cadre d'appels d'offres que l'AFD contrôle et surveille de très près.

De même qu'un voleur de voitures dérobe le véhicule qui est le moins bien surveillé, de même la corruption emprunte les circuits les moins protégés : les fraudeurs ne vont pas chercher les complications ! C'est également vrai pour les acteurs du blanchiment, qui emploient les techniques les plus faciles possible.

J'en viens aux assurances, dont j'ai effectivement présidé pendant six ans l'autorité de contrôle. Durant ces années, nous avons beaucoup progressé en matière de lutte contre le blanchiment. C'est vrai, au départ les assureurs se sentaient peu concernés, car les fraudes empruntent plus naturellement le circuit bancaire. Toutefois, au fil des ans, nous leur avons démontré qu'il était tout à fait possible de blanchir des capitaux par le biais des assurances, par exemple en se faisant indemniser un sinistre imaginaire, ce qui permet de donner une origine légale aux fonds que l'on se fait verser !

Ainsi, nous avons tout d'abord créé une cellule de lutte contre le blanchiment, qui n'existait pas il y a encore quelques années ; nous l'avons ensuite étoffée, nous avons organisé des réunions d'explication, publié des guides de contrôle, introduit l'obligation d'inscrire la lutte contre le blanchiment dans toutes les opérations menées par le corps de contrôle des assurances, etc. Aujourd'hui, l'Autorité de contrôle des assurances (ACAM) et la Commission Bancaire ont fusionné pour constituer l'ACP : elles sont désormais réunies au sein d'un même organisme, et on peut affirmer que le standard de contrôle et le niveau d'implication sont identiques, ou du moins analogues, dans les assurances et dans les banques.

Le problème des réassureurs aux Bermudes est véritable. De fait, la réassurance est un secteur compliqué, extrêmement technique, où un certain nombre d'opérations sont délocalisées dans des lieux exotiques. Cette situation a parfois posé des problèmes, notamment dans un ou deux cas où des sociétés ont subi des difficultés du fait de la crise et où, en face de nous, s'est trouvé non pas le régulateur américain ou français mais le régulateur des Bermudes ou d'un autre micro-État, qui bien évidemment n'existe pas réellement et qui a instantanément disparu, laissant le bébé au véritable pays ! C'est effectivement un problème.

Quant à vous communiquer le rapport non expurgé, la décision ne m'appartient pas.

M. Philippe Dominati, président. – Quoi qu'il en soit, il serait bon que nous puissions consulter ce document.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dernière question : vous semblez déplorer la séparation entre la lutte contre le blanchiment et la lutte contre les paradis fiscaux.

M. Philippe Jurgensen. - Tout à fait, à titre personnel.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – De quand date cette distinction ? Vous indiquez qu'elle a été souhaitée, par qui ? Quand ? Pourquoi le système fonctionne-t-il de cette manière ?

M. Philippe Jurgensen. - Ces deux domaines ont été constitués à des moments différents. Peut-être, à l'origine, n'a-t-on pas songé à les rapprocher. On ne l'a pas fait non plus lorsque l'on a constitué le COLB, mais il est vrai qu'auparavant deux organisations séparées existaient déjà : comme je vous l'ai dit au début de mon propos, un conseil d'orientation regroupait déjà les administrations chargées de la lutte contre le blanchiment. Cela dit, dans la pratique, ces problèmes sont, à mon sens, très proches : nous aurions donc plus de force en unifiant ces actions. Mais ce n'est qu'une opinion personnelle !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ce rapprochement des deux entités pourrait sans doute constituer une proposition encore plus pertinente aujourd'hui, compte tenu du débat relatif à ce sujet de l'évasion et des paradis fiscaux ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. - Premièrement, dans le prolongement des questions de M. le rapporteur, qui vous a interrogé sur l'aspect international, je voudrais vous poser une question sur la nature de votre coopération avec les organismes européens et internationaux, car on ne fait pas du blanchiment ou du financement du terrorisme à l'échelle franco-française ! Probablement avez-vous des relations avec vos homologues à l'échelle européenne ou internationale. Quelles sont ces relations et comment fonctionne la coopération entre le COLB et d'autres organismes ?

Deuxièmement – cette question m'interpelle toujours quelque peu –, les parlementaires siègent souvent dans des organismes improbables. A vos yeux, serait-il bon que des parlementaires siègent au sein du Conseil d'orientation que vous présidez ?

M. Philippe Jurgensen. - Madame la sénatrice, tout d'abord, pour ce qui concerne les relations avec nos homologues européens ou internationaux, la réponse est malheureusement simple : il n'y en a pas.

D'une part, parce que c'est le rôle de la direction générale du Trésor - ce n'est ni TRACFIN ni le COLB qui siège au GAFI, c'est le Trésor. Ainsi, tout naturellement, les relations internationales avec les organisations équivalentes, les questions internationales de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme entrent dans le champ de compétences du Trésor et,

pour ce qui concerne l'évasion fiscale, dans celui de la DGFIP, pas dans le nôtre.

D'autre part – c'est une raison importante, même si elle est strictement pratique – nous n'avons aucun moyen ! Je n'aurais donc pas de quoi rendre visite à mes homologues étrangers puisque je ne peux même pas financer un billet de train ou d'avion. Et, si je sollicitais les services de l'inspection des finances, on me répondrait à juste titre que l'IGF est elle-même sous forte pression budgétaire, que ses moyens ont été réduits et qu'elle ne peut pas financer des actions pour d'autres organismes.

Quant à faire participer des parlementaires aux réunions du COLB, je n'y verrais que des avantages : j'ai vu fonctionner ce système dans de nombreuses autres instances. Par exemple, des parlementaires siègent au conseil d'administration de l'Agence française de développement, ainsi qu'au Comité consultatif de législation et de réglementation financière, le CCLRF. Il m'a toujours paru très bon de pouvoir échanger avec les parlementaires, et il semble tout à fait souhaitable qu'ils puissent observer comment les opérations se déroulent, afin que se développe une implication réciproque. Cette idée me semble donc bonne.

Mme Nathalie Goulet. - Je souhaiterais obtenir une petite précision : j'ai bien compris que la coopération internationale ne relevait pas de votre comité. De même, la semaine dernière, nous avons constaté que les attributions de TRACFIN étaient très précises, bien cadrées, et que, manifestement, on évitait le chevauchement ou l'extension des compétences. A ce titre, avez-vous le sentiment de subir une déperdition d'information, ou bien celle-ci est-elle complète ? Vous soulignez que l'on ne vous donne pas de moyens, mais le conseil que vous représentez doit assumer des missions extrêmement importantes, dans un domaine financier qui, si on l'a bien compris depuis le début de nos auditions, représente 51 milliards d'euros, c'est-à-dire peu ou prou le montant des intérêts de la dette.

Certes, je veux bien que l'on attache les ficelles avec d'autres ficelles et que l'on n'ait pas de crédits à vous attribuer, mais il faut tout de même accorder des moyens aux structures permettant de lutter contre l'évasion fiscale, la fraude, le blanchiment et, à titre infiniment subsidiaire si j'ai bien compris, le terrorisme ! Je ne vous demande pas si, à vos yeux, il faut revoir le financement de l'ensemble de ce secteur, mais peut-être faudrait-il répartir les crédits différemment ? De fait, il est un peu frustrant de vous entendre répondre que vous n'avez pas les moyens d'acheter un billet de train, tandis que le COLB a des objectifs et un rôle aussi importants.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. - Toujours dans le domaine des moyens, face à cet énorme sujet qui nous préoccupe et qui peut recéler non seulement des réalités que nous ne maîtrisons pas mais aussi des fantasmes excessifs, comment collectez-vous les renseignements au sein du COLB, dès lors que

vous n'avez pas d'enquêteurs et que vous ne pouvez pas recueillir les informations sur place ? Surtout, comment vérifiez-vous ces données ?

M. Philippe Jurgensen. - Collecter et vérifier les informations, c'est le travail de TRACFIN, ce ne peut pas être le nôtre puisque nous n'avons pas de moyens : bien évidemment, TRACFIN a ce rôle et ces moyens, et une part importante de son action consiste précisément à vérifier la fiabilité des informations qui lui sont fournies. Lorsque 24 000 déclarations de soupçon lui sont adressées, il est clair que TRACFIN ne peut pas les traiter toutes : dès lors, il convient d'opérer une sélection, en mobilisant plusieurs facteurs : l'importance apparente de la fraude en question, le statut des personnes impliquées, mais aussi la qualité du renseignement.

Voilà pourquoi j'évoquais, il y a quelques instants, l'importance d'un retour d'expérience plus fort de TRACFIN vers les professions. Lorsque je présidais l'Autorité de contrôle des assurances, nous avons même proposé que TRACFIN tente de noter les informations qui lui sont fournies, en les distinguant selon leur degré de pertinence.

Toutefois, TRACFIN est assez réticent sur ce point. Vous savez que ses agents sont peu de moyens, ils sont actuellement moins de 100,84 pour être précis. L'objectif actuel est de porter cet effectif à 94 personnes ; cela restera tout de même faible pour traiter 24 000 déclarations, d'autant que ce chiffre est en forte augmentation !

Pour l'heure, il paraît donc difficile à TRACFIN d'organiser complètement ce retour d'information, mais c'est bien à ses agents de vérifier la qualité des données collectées. Toujours est-il que ce sont ces derniers qui suivent réellement et éventuellement transmettent à la justice les informations importantes et bien circonstanciées. Voilà pourquoi il est capital d'améliorer la qualité des déclarations : certaines d'entre elles sont en fait totalement formelles, sans contenu réel, et ne sont donc pas réellement utilisables.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Jurgensen, le COLB est un organisme nouveau, il a un peu plus de deux ans. La précédente commission disposait-elle de crédits plus importants ?

M. Philippe Jurgensen. - Non !

M. Philippe Dominati, président. – Lors de la mutation des organismes, il n'y a donc pas eu d'abandon de moyens ?

M. Philippe Jurgensen. - Pas du tout !

Mme Nathalie Goulet. - Manque de moyens constant !

M. Philippe Jurgensen. - Le secrétariat a toujours été assuré par la direction du Trésor.

M. Philippe Dominati, président. – Deuxièmement, le COLB se réunit-il tous les mois, tous les trimestres ?

M. Philippe Jurgensen. - C'est une des questions sur lesquelles nous nous sommes penchés au cours des premières séances : nous avons décidé d'organiser des réunions trimestrielles. Toutefois, les réunions plénières peuvent être précédées par des réunions inter-administrations, qui sont un peu la survivance de l'ancienne organisation. En outre existent les groupes de travail, que j'ai évoqués précédemment et auxquels je participe systématiquement, pour que se tissent des liens étroits entre leurs travaux et les réunions plénières du COLB.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'obligation de signalement en matière de fraude fiscale vous paraît-elle suffisamment claire et exhaustive ? A ce stade, je n'ai pas le sentiment qu'elle soit aussi clairement déterminée. Pourriez-vous évoquer ce sujet plus en détail ?

Ensuite, comme chacun sait, les banques sont largement implantées dans les paradis fiscaux. Toutefois, on nous affirme qu'elles n'accueillent généralement pas de comptes occultes de leurs ressortissants. Faut-il imaginer que les banques au sein desquelles ces individus détiennent des comptes les orientent vers d'autres établissements ? Est-il possible que les banques s'entendent entre elles pour favoriser des évasions d'actifs « intelligentes », sinon discrètes ?

Enfin, je reviens sur l'optimisation fiscale concernant les matières premières, notamment alimentaires mais pas uniquement ; on pourrait citer l'exemple du cuivre, que M. d'Aubert a évoqué devant notre commission. Le trafic s'organise entre la Zambie et l'Inde, *via* l'île Maurice. Pourriez-vous revenir sur ce dispositif ? De fait, il s'agit d'une pratique assez largement répandue en matière d'optimisation et, à mes yeux, choquante. Pourriez-vous détailler comment se manifeste ce phénomène dans les pays en voie de développement ?

M. Philippe Jurgensen. - En premier lieu, il me semble qu'il serait très souhaitable de modifier les textes pour ce qui concerne les liens entre blanchiment et fraude fiscale. Du reste, à mes yeux, nous y serons conduits quoi qu'il en soit par la nouvelle mouture des recommandations du GAFI, lorsque nous serons parvenus au stade de la transposition. Mais, malheureusement, cela prendra encore deux ou trois ans !

Toutefois, d'ici là, il serait bon de clarifier les règles en matière de blanchiment et de fraude fiscale, sans attendre la transposition. De fait, les possibilités d'interprétation existant dans la rédaction actuelle du code monétaire et financier sont effectivement invoquées par certains professionnels pour refuser de se pencher sur la fraude fiscale sous-jacente.

Dès que se présente un *loophole*, une possibilité d'interprétation d'un texte sensible, les plus réticents s'en saisissent. A mon sens, clarifier le texte du code monétaire et financier serait donc probablement utile. Néanmoins, je ne suis pas certain que cette mesure suffise, certains professionnels nous ont

d'ores et déjà indiqué que, même si on modifiait les textes, ils trouveraient toujours des interprétations.

Les banques coopèrent-elles volontairement aux évasions d'actifs ? Je ne crois pas que l'on puisse l'affirmer aujourd'hui, en tout cas de manière générale. On peut observer des accidents individuels. Ce constat est sans doute plus vrai des banques suisses que des nôtres. Honnêtement, je ne crois pas que l'on puisse accuser ces dernières, de manière générale, de participer activement à des montages d'évasion.

Les véritables problèmes que nous rencontrons dans ce domaine procèdent surtout de l'intervention des sociétés-écran, d'où l'importance des actions que le GAFI est en train de mener pour progresser sur la question des personnes morales : tant que subsisteront des *trusts funds* dont on ignore le bénéficiaire effectif, d'énormes trous demeureront dans le contrôle du blanchiment ! A mon sens, telle est l'action essentielle que nous devons mener : lutter contre les sociétés-écran et mettre au point un système pour que les fiducies ne puissent plus constituer des écrans impénétrables.

Parmi les recommandations du GAFI qui viennent d'être adoptées figure notamment cette idée que les sociétés de fiducie doivent identifier le bénéficiaire effectif de leurs opérations. Restera à appliquer effectivement cette disposition, ce qui ne sera pas simple. Mais, je le répète, voilà le domaine dans lequel nous devons encore progresser en matière bancaire. En effet, si on affirme au banquier français : « Les fonds proviennent d'un *trust fund* tout à fait légal, juridiquement constitué comme il le faut et qui a parfaitement le droit de ne pas indiquer qui sont ses mandataires », la piste est perdue, il n'y a plus rien à faire ! C'est véritablement un gros problème.

Quant à la fraude sur les matières premières, je crains de ne pouvoir vous en dire davantage. Peut-être faudrait-il interroger de nouveau TRACFIN sur ce point. En effet, le COLB n'a pas étudié beaucoup de dossiers en la matière. Une fraude très importante a frappé les quotas « carbone » – c'est un sujet sur lequel j'ai mené une enquête au titre de l'IGF – mais, sur les matières premières, je n'ai pas étudié de cas personnellement. Pardonnez-moi de ne pas pouvoir vous en dire davantage : c'est un véritable sujet, mais un sujet que je ne maîtrise pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En matière d'optimisation fiscale, les banques assument bien un véritable rôle de conseil auprès de leurs clients ! On est certes dans un cadre légal étant donné que les dispositions réglementaires permettent cette optimisation – même si on peut également contester ce constat sur le fond. Il s'agit là d'une importante activité des banques : assurer une optimisation *via* les paradis fiscaux pour échapper à la fiscalité !

M. Philippe Jurgensen. - Bien sûr, monsieur le rapporteur, mais, comme vous le savez, il faut distinguer l'optimisation fiscale ou l'évasion de la fraude fiscale, ce n'est pas du tout la même chose ! Ce que les textes nous habilitent à contrôler, en matière de lutte contre le blanchiment, ce n'est pas

l'évasion, c'est la fraude. Bien sûr, les banques, les conseils juridiques et bien d'autres acteurs établissent des schémas d'optimisation fiscale pour leurs clients. Tant que c'est légal, nous ne pouvons rien faire : c'est à la loi d'être différente et d'interdire ces possibilités !

En revanche, la fraude fiscale est clairement définie par les textes : les fraudes susceptibles d'être punies d'au moins un an de prison, et qui sont sous-jacentes à une opération de blanchiment des capitaux – c'est précisément là que réside toute l'interprétation – doivent être dénoncées et poursuivies, bien évidemment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous citer un exemple de pratique de blanchiment très en vogue, peut-être la méthode la plus en vue, la plus aisée, au regard de votre expérience d'observateur ? Quel est, à votre sens, l'exemple le plus frappant ?

M. Philippe Jurgensen. - L'exemple des casinos est bien connu. Il s'agit d'une véritable difficulté. De fait, le principe du règlement des opérations en liquide est bien ancré dans ce secteur. En matière de blanchiment des capitaux, dès qu'un règlement est effectué en liquide, surgit une difficulté potentielle. Parallèlement, la monnaie électronique pose également problème.

Toutefois, ce sujet est très délicat : de fait, TRACFIN n'est pas nécessairement favorable à ce que l'on modifie la règle en prévoyant des règlements par chèque ou par virement. Ce constat peut paraître curieux mais, en fait, il est plus difficile d'introduire un soupçon de blanchiment pour un règlement par virement plutôt que pour un règlement en espèces, qui est pour ainsi dire suspect *a priori*.

C'est un exemple, mais il y en a beaucoup d'autres, par exemple, en matière d'assurances, avec les règlements de faux sinistres que j'évoquais il y a quelques instants. En matière bancaire, on peut observer des transferts qui ne correspondent pas au remboursement d'une dette réelle : si l'on n'a pas vérifié la substantialité et l'exigibilité de la dette, il peut très bien y avoir du blanchiment de capitaux !

L'essence du blanchiment, c'est de rendre légal le produit d'une activité qui ne l'est pas : blanchir de l'argent sale. Dès que vous trouvez le moyen de disposer d'un opérateur qui vous doit quelque chose et qui peut officiellement vous le régler, alors qu'il a été alimenté par de l'argent sale, vous avez une opération de blanchiment ! Si un banquier accepte d'ouvrir un compte à votre nom et de recevoir un règlement en liquide sans vérifier l'origine des fonds et qu'ensuite vous retirez l'argent du compte, cet argent est redevenu blanc, puisqu'il vous a été remis par un banquier installé sur la place. C'est donc à l'entrée des fonds qu'il faut opérer les contrôles.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Sauf erreur de ma part, vous avez été membre de plusieurs conseils d'administration au cours de votre carrière. Pouvez-vous nous indiquer si, dans ce cadre, vous avez été saisi de questions

touchant au blanchiment ou à l'optimisation fiscale pouvant notamment impliquer des transferts d'assiettes fiscales à l'étranger, destinés à alléger le poids des impôts payés dans notre pays ?

M. Philippe Jurgensen. - J'ai effectivement été membre de très nombreux conseils d'administration au nom de l'État, mais surtout dans les années quatre-vingt, à une époque où ces sujets étaient moins à la mode. Vous l'imaginez bien, on ne va pas déclarer ouvertement en conseil d'administration que l'on est en train de monter une opération d'optimisation fiscale. D'ailleurs, j'imagine que si de tels propos avaient été tenus, on se serait arrangé pour les prononcer hors de ma présence : ce serait tout de même un peu maladroit de dire cela devant un inspecteur des finances ! Ma réponse est donc claire : non, je n'ai pas été confronté à ce type de situations.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. - A vos yeux, est-il possible de résoudre ou tout au moins d'atténuer ces phénomènes d'évasion fiscale sans attenter au sacrosaint principe de la liberté des conventions, au moins à l'échelle européenne ? En d'autres termes, ne faut-il pas des barrières juridiques fortes ?

Il y a quelques instants, vous avez évoqué la fiducie. Si on met un terme aux effets de la fiducie, le droit étant, selon je ne sais quel penseur, une merveilleuse école de l'imagination, on trouvera un autre moyen ! A un certain stade, ne faut-il pas mettre un terme à la liberté des conventions et à l'imagination juridique ?

M. Philippe Jurgensen. - Monsieur le sénateur, mettre un terme à la liberté des conventions, ce serait tout de même aller loin ! Toutefois, comme dans le domaine financier en général, il me semble nécessaire d'organiser une régulation efficace et renforcée. Dans ce cadre, vous avez tout à fait raison de considérer que cette régulation devrait être mise en œuvre à l'échelle européenne : ce n'est pas moi qui vous dirai le contraire : je préside moi-même une ONG européenne ! Bien sûr, nous sommes toujours plus efficaces lorsque nous arrivons à agir à l'échelle communautaire.

Sur ce sujet comme sur bien d'autres, toute la question c'est : si l'Europe ne souhaite pas agir, faut-il que la France renonce également, puisque l'Europe ne veut rien faire – prenez l'exemple de la taxe carbone, ou de la taxe sur les taxations financières – ou bien doit-elle agir seule pour montrer l'exemple ? Voilà la difficulté. Bien évidemment, je préférerais, et de loin, que l'action puisse être organisée à l'échelle européenne ; à mes yeux, dans ce domaine, il est véritablement possible d'accomplir des progrès au niveau communautaire, tous ensemble, quitte à compléter les dispositifs adoptés par des actions nationales.

Tout le monde, en Europe continentale en tout cas, est très sensible aux questions que vous évoquez au sujet de la fiducie. Néanmoins, elles relèvent de la culture anglo-saxonne et non de la culture continentale.

Or l'Union européenne inclut la Grande-Bretagne, qui est extrêmement influente, y compris dans le collège des commissaires européens. Ce n'est donc pas facile ! Vous le savez bien, les Britanniques ont toujours mené une politique européenne d'entrisme, qui est souvent plus efficace que la nôtre : ils exercent donc une grande influence.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens aux propos que vous avez tenus au début de votre exposé liminaire, relatifs à quelques difficultés quant à la fraude fiscale entre le GAFI et la France. Pourriez-vous préciser quelque peu ce point ?

M. Philippe Jurgensen. – Il n'y a pas de frictions entre le GAFI et la France.

M. Philippe Dominati, président. – En effet, vous avez souligné qu'une bonne note avait été attribuée à notre pays.

M. Philippe Jurgensen. - Tout à fait, monsieur le président : globalement, le GAFI a donné l'une des meilleures notes à la France. J'ai cité quelques points au sujet desquels cette institution nous demande d'être plus efficaces. Par exemple, elle souhaite voir renforcer les moyens de TRACFIN. Je suis bien d'accord, c'est évident ! En la matière, on se heurte toujours au même problème budgétaire. Parmi d'autres points relevés par le GAFI, j'ai cité le problème des avocats. Au demeurant, concernant la fraude fiscale, il me semble que le GAFI est en train de progresser dans la bonne direction pour ce qui est des personnes morales et du principe selon lequel la fraude fiscale doit bien être rattachée à la lutte contre le blanchiment. Ce sont des points sur lesquels nous sommes tout à fait en accord avec cette organisation.

Si j'avais une recommandation à formuler concernant le GAFI, ce serait celle-ci : il est, à mes yeux, assez dommage que le Trésor y participe seul. Il est bon et normal qu'il représente la France, mais, à mon sens, il devrait être accompagné de TRACFIN et peut-être du COLB, qui sont les opérateurs concrets.

Durant bien des années, j'ai siégé au sein de l'instance que l'on nommait alors le Comité monétaire européen, où c'était ainsi : y figuraient à la fois le Trésor et la Banque de France, en quelque sorte le théoricien et le praticien.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je peine quelque peu à comprendre comment on peut affirmer que les banques et les assurances jouent le jeu de la déclaration. Sur quelles bases vous appuyez-vous pour l'affirmer ?

M. Philippe Jurgensen. - Sur des bases très précises, monsieur le rapporteur.

Tout d'abord, le nombre de déclarations de soupçon émises a beaucoup crû ces dernières années, pour atteindre aujourd'hui un niveau réellement important.

Ensuite, ces déclarations de soupçon ne sont pas simplement transmises par quelques banques mais par tout le monde. Certes, on observe des inégalités : j'ai siégé pendant six ans à la Commission Bancaire, et nous avons effectivement adopté un certain nombre de sanctions, plusieurs dizaines à l'encontre d'établissements qui soit n'émettaient aucune déclaration, soit en rédigeaient de très mal conçues, soit ne s'étaient pas organisées pour former leurs agents et surveiller cette activité. On retrouve là la nécessité d'accéder à la déclaration elle-même et pas seulement aux données relatives à l'existence de déclarations.

Globalement, ces sanctions ont permis de remettre tout le monde dans le rang.

Par ailleurs, aussi bien chez les banquiers que chez les assureurs, les contrôles de l'ACP sont très approfondis en matière de lutte contre le blanchiment. Si vous étudiez les rapports, vous constatez que l'on regarde absolument tout : les agents bénéficient-ils d'une formation adaptée ? Y a-t-il une personne à qui s'adresser pour tirer le signal d'alarme ? La vérification d'identité est-elle bien systématique ? Conserve-t-on bien les pièces nécessaires ? Recherche-t-on les bénéficiaires effectifs ? La vigilance est-elle adaptée aux risques ?... L'ACP étudie tous ces domaines de manière extrêmement détaillée.

Ce qui serait souhaitable, c'est que le contrôle soit aussi approfondi dans les autres professions ; on en est très loin.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. - En tant que membre de la commission des affaires étrangères, je suis plutôt spécialisée dans les pays du Golfe. Comment concevez-vous une amélioration du contrôle des transactions en argent liquide conclues par des étrangers qui viennent en France ? C'est tout de même un véritable problème. Ces ressortissants étrangers ne sont pas exactement tenus aux mêmes règles. Y voyez-vous une difficulté supplémentaire ? Comment appréhendez-vous ce sujet ?

M. Philippe Jurgensen. - C'est effectivement une difficulté parce que les pays que vous évoquez ont de très gros moyens, encore plus avec la hausse actuelle des cours du pétrole : ils sont souvent accueillis à bras ouverts par les pouvoirs politiques ; lorsqu'ils viennent pour apporter du capital à une entreprise en difficulté, nous sommes bien contents de les trouver, et la tentation d'être tolérant existe.

Cela dit, dans ce domaine, on observe fort heureusement une très grande séparation des pouvoirs. Il faudrait que vous demandiez confirmation à Jean-Baptiste Carpentier mais, à ma connaissance, il n'arrive jamais que des ministres disent : « Vous devez fermer les yeux sur les agissements de tel ou tel émir du pétrole. » Mais, bien sûr, cela reste un risque.

C'est à ce titre que la notion de « personne politiquement exposée » est particulièrement importante. Sans que les acteurs concernés le sachent, si des opérations douteuses sont réalisées par une personne politiquement exposée ou par des membres de son entourage, elles feront l'objet d'un suivi particulier, étant donné que l'on considère qu'elles nécessitent un degré de vigilance plus grand. La réglementation française opère déjà cette distinction, en séparant trois niveaux : vigilance normale, vigilance atténuée ou vigilance plus forte. Dans ces cas précis, une vigilance plus forte sera exercée et, si des opérations bizarres ou inhabituelles sont constatées, on les déclarera.

Par exemple, une banque ne doit normalement pas recevoir un dépôt en liquide considérable sans identifier clairement la personne et sans se renseigner sur l'origine des fonds. Et, lorsque l'ACP mène des contrôles, elle s'assure que l'identité a bel et bien été vérifiée et que des indications ont été recueillies quant à l'origine de l'argent.

À ce titre, je souligne que recueillir des indications n'est pas tout à fait la même chose que contrôler la réalité des déclarations faites : c'est là que des difficultés peuvent surgir.

Mme Nathalie Goulet. - De fait, un certain nombre de ces pays financent également certaines activités sur le territoire national, qui ne se limitent pas à l'achat de l'hôtel Lambert ou à des opérations de cet ordre : on observe également des activités sociales dans un certain nombre de secteurs.

Je souhaite par ailleurs vous poser une question connexe. Un livre vient de paraître au sujet de l'argent des dictateurs. Avez-vous centralisé l'information quant aux fonds ou aux comptes bancaires d'un certain nombre de responsables politiques étrangers ? Prenons l'exemple de feu le colonel Kadhafi : sait-on, en France, quels sont les comptes qu'il a ouverts ? Ces informations sont-elles centralisées quelque part ? On s'est heurté à ce problème avec les fonds irakiens qui avaient été gelés en France. Un certain nombre de comptes ont été identifiés mais on m'a signalé – je souhaite que vous me le confirmiez – que la connaissance des fonds détenus en France par des dirigeants étrangers ne fait pas l'objet d'une centralisation.

M. Philippe Jurgensen. - De fait, une telle centralisation n'existe pas. En revanche, nous menons un suivi plus vigilant, comme je vous l'ai indiqué, étant donné qu'il s'agit de personnes politiquement exposées. Je n'ai pas connaissance d'un recensement général des avoirs des dictateurs.

De surcroît, sont menées des opérations de gel des avoirs, le cas échéant : par exemple pour l'Iran, pour l'Irak et en ce moment pour la Syrie, des dispositions spécifiques sont adoptées. Mais encore faut-il que ces mesures soient décidées à l'échelle internationale et relayées au niveau français,...

Mme Nathalie Goulet. - ... et que ces fonds aient été identifiés ! De fait, à l'heure actuelle, le problème se pose avec le conseil national de transition libyen, le CNT. Un certain nombre d'avoirs ont été identifiés et

gelés ; les membres du CNT prétendent que la Libye détenait d'autres avoirs, notamment sur le territoire français. Simplement, ces informations n'ont pas été centralisées. A vos yeux, s'agit-il d'une bonne idée de créer un registre centralisant les informations relatives aux avoirs des dictateurs étrangers en France ? Du reste, le concept de « dictateur » est une réalité éminemment variable : d'aucuns sont dictateurs un jour et ne le sont plus le lendemain ; c'est une notion très provisoire !

Quoi qu'il en soit, pour ma part, je suis ennuyée de constater qu'aucune centralisation n'est opérée alors que le système actuel est assez contrôlé. A l'heure de *Big Brother*, je suis un peu surprise que l'on ne puisse pas concevoir qu'il pourrait être utile de disposer de ces informations centralisées concernant ces personnes particulières.

M. Philippe Jurgensen. - Madame la sénatrice, je comprends bien le souci que vous exprimez. Toutefois, un tel objectif me semble assez difficile à atteindre, étant donné qu'il suppose un jugement *a priori* pour déterminer qui est dictateur ou non. Ce n'est pas évident :...

Mme Nathalie Goulet. - Il y a un ministère des affaires étrangères en France :

M. Philippe Jurgensen. - ... prenons l'exemple de l'évolution récente du Sénégal. On a eu l'impression qu'Abdoulaye Wade dérivait très loin dans le mauvais sens et, en définitive, la situation s'est apaisée ; les apprentis dictateurs soupçonnés ne se confirment pas toujours.

Pour citer un exemple plus concret, les avoirs de V. Poutine et de sa famille doivent-ils être spécialement recensés ? Poutine, légalement élu, est-il un apprenti dictateur ou non ? Il est vraiment très difficile de répondre à cette question et surtout de demander aux autorités financières de porter ce jugement. En tout cas, celles-ci s'en sont toujours défendues. Au cours des réunions, j'ai toujours entendu dire : « Attention, ce n'est vraiment pas à nous de le dire, c'est au Quai d'Orsay, c'est au Gouvernement, ce n'est pas aux financiers. »

Cependant, à mon sens, un registre récapitulatif général de tous les avoirs des supposés dictateurs,...

Mme Nathalie Goulet. - Non, des avoirs étrangers ! Oubliez la notion de dictateur.

M. Philippe Jurgensen. - ... va très loin. Il serait sans doute préférable de suivre jusqu'au bout la voie que le GAFI parcourt en ce moment : élargir la liste des personnes politiquement exposées et, sans doute, accroître également le degré de vigilance systématique concernant ces dernières.

Je le répète, un registre général serait tout de même assez attentatoire aux libertés, et difficile à gérer qui plus est.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. - Monsieur Jurgensen, je souhaite vous poser une question de nature plus politique, philosophique si vous préférez, puisqu'elle est non partisane dans son esprit.

Après vous avoir écouté attentivement, j'ai remarqué toutes les carences administratives – ce n'est pas du tout une critique que je formule à l'égard de l'administration à laquelle vous appartenez – mais aussi les carences légales que vous avez pu évoquer, en déplorant une législation trop imprécise dont nous disposons face à des situations excessivement complexes à régler ou à gérer.

Vous avez employé un terme qui m'a frappé, « l'entrisme anglo-saxon », et plus particulièrement britannique. Il est vrai que les Britanniques n'ont pas été les premiers à prendre part à la construction européenne. Ils n'en demeurent pas moins très influents au sein de l'Union européenne. Vous l'avez souligné, et je crois que nous partageons cette analyse.

Certes, on peut améliorer la législation fiscale française, tenter de faire évoluer les pratiques de nos compatriotes et le regard qu'ils portent sur la fiscalité. Certes, la situation s'est améliorée en la matière, comme vous l'avez relevé, mais ces relents persistent, ainsi que certaines attitudes passéistes déterminant encore des comportements qui ne vont pas dans le sens de l'objectif visé par notre commission : de fait, nous menons une enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs, ainsi que sur leurs incidences fiscales.

Ma question philosophique ou, je le répète, politique non partisane est la suivante : n'avez-vous pas le sentiment que, dans cette situation, un pays comme le nôtre, qui s'est construit et continue à se construire autour d'un État – ce qui n'est pas le cas de la Grande-Bretagne et encore moins des États-Unis – est victime parce qu'il n'a pas les armes, les comportements, les attitudes lui permettant d'opérer les choix nécessaires, parce qu'il n'a pas cette culture d'entrisme que vous avez évoquée il y a quelques instants ?

Vous avez employé ce terme dans un sens à la fois très réel et très actif : cet entrisme, n'est-ce pas un peu aussi ce qui nous manque pour faire évoluer la situation de notre pays, pour défendre mieux ses intérêts, sans pour autant modifier la législation et les comportements ?

Je vous citerai un petit exemple, que j'ai découvert ce week-end dans la presse : vous savez que les Britanniques et les Allemands ont négocié avec les Suisses un forfait d'imposition fiscale. Les Britanniques ont négocié et accepté, ce qui prouve que les termes de l'accord leur convenaient. Ils l'ont cosigné. Les Allemands – c'est assez intéressant – l'avaient tout d'abord accepté mais, sous l'effet d'une pression politique très forte de leur opposition, ils sont revenus sur leur signature. Et j'ai découvert dans *Les Échos* de vendredi, si ma mémoire est bonne, que, en l'espace de quarante-huit

heures, le taux d'imposition exigé par les Allemands avait augmenté assez considérablement ! Et les Suisses ont accepté. Pour ma part, si j'étais à la place des Britanniques je me poserais des questions.

On pourrait multiplier les exemples ; toutefois, considérant ce cas connu, ne croyez-vous pas que nous devrions cultiver un entrisme » à la française », en l'intégrant dans notre culture nationale, laquelle est fondée sur la construction d'un État et la défense de ses intérêts ?

M. Philippe Jurgensen. - Monsieur le sénateur, vous posez là une question très difficile. Je commencerai par le dernier point que vous avez évoqué, à savoir les conventions conclues par l'Allemagne et la Grande-Bretagne avec la Suisse. On peut véritablement, me semble-t-il, beaucoup hésiter en la matière.

Nous ne sommes pas dans une situation financière facile, et on peut se dire, comme les Allemands – je laisse de côté le cas anglais – : « Nous souhaiterions bien retrouver les fraudeurs et les taxer mais, après tout, si on nous propose de les taxer à notre place et de nous verser des sommes considérables chaque année, c'est toujours bon à prendre ! » Voilà un premier raisonnement que les Allemands ont suivi même s'ils sont revenus à la charge pour obtenir un montant plus élevé.

L'autre raisonnement, celui que suit la France jusqu'à présent, revient à considérer qu'en acceptant un tel compromis, on légitime en réalité la fraude fiscale. De fait, pourquoi refuser de déclarer les noms des contribuables, si ce n'est pour maintenir les fraudeurs à l'abri ? Ainsi, ce serait un peu vendre son droit d'aïnesse pour un plat de lentilles. Le problème c'est que, dans notre situation budgétaire, le plat de lentilles est plutôt appétissant, si je puis m'exprimer aussi familièrement !

Ainsi, je suis personnellement très partagé : il y a, d'une part, la morale fiscale internationale et, de l'autre, le moyen de se sortir du problème, plutôt mal que bien certes, mais avec une imposition concrète.

Il est vrai que, comme le souligne le ministère des finances, de semblables conventions ont l'air de rapporter beaucoup au début, mais, étant donné que l'on continue à protéger les fraudeurs en maintenant le secret, leur rendement diminuera assez rapidement. De fait, on peut soupçonner que les Suisses ne feront pas tout leur possible pour détecter tous les contribuables qui devraient être imposés et verser les 29 % à 41 % prévus par l'accord.

Je le répète, je reste très partagé sur ce sujet et je comprends que l'on hésite.

Je reviens à votre premier point : comment faire de l'entrisme nous-mêmes ? Bien sûr, j'ai évoqué l'entrisme britannique, très efficace au sein des institutions européennes, mais nous ne sommes tout de même pas si mauvais que cela, il ne faut pas exagérer !

À mon sens, le reproche principal que l'on peut adresser à la politique française, c'est le suivant : certes, nous nous battons beaucoup et bien pour les grands postes, les présidences d'organismes – nous avons d'ailleurs connu des succès extraordinaires en la matière : à certaines périodes, presque tous les grands postes internationaux étaient trustés par des Français ! – nous ne nous débrouillons donc pas si mal que cela, et, en Europe, nous avons toujours occupé une place importante au plus haut niveau. Mais, ce qui manque cruellement, c'est la présence aux échelons inférieurs.

Or, comme l'Union européenne recourt de plus en plus à la promotion interne, elle ne peine à recruter des directions et des directeurs généraux français, puisque l'on compte relativement peu de Français parmi les chefs d'unités et même parmi les hommes de base. C'est à ce niveau qu'il faut entrer. Pour cela, il faut aménager les carrières de ces personnels, leur accorder des avantages, comme les Britanniques le font très bien et comme nous ne savons pas du tout le faire. Il faut que les carrières soient organisées pour qu'il soit normal et favorable de passer un certain temps à Bruxelles. Ensuite, ou bien on est promu pour devenir l'un des directeurs importants, ou bien on réintègre son administration d'origine et on mène une autre carrière. Ce système-là, plus à la base qu'au sommet, est mal organisé, et les Britanniques sont certainement plus efficaces que nous en la matière.

Reste un autre sujet qu'il me faut évoquer, celui de la langue. Vous savez à quel point le français a reculé à Bruxelles ; en voici l'aspect le plus symbolique : jusqu'à il y a quelques années, les conférences de presse de Bruxelles avaient lieu en français. Depuis, on est passé à l'anglais. Aujourd'hui, 80 % des textes publiés sont rédigés en anglais : les textes rédigés en français sont devenus très minoritaires, les documents rédigés en allemand encore davantage.

Voilà des batailles successives que les gouvernements de tous bords ont perdues et qu'il était probablement difficile de gagner : mais cette évolution accroît l'influence des Britanniques, et il ne faut pas croire que les Anglo-saxons sont toujours honnêtes en la matière. Combien de fois m'est-il arrivé, au cours de réunions internationales qui, naturellement, ont lieu en anglais, d'entendre les Anglais ou les Américains dire : « Attendez, je vais vous indiquer ce que signifie ce texte, puisque c'est ma langue maternelle ». C'est absolument scandaleux du point de vue de l'équilibre des négociations internationales !

La langue est un atout énorme. Elle aide à forger les modes de pensée, relisez Orwell. Malheureusement, nous avons perdu l'influence prédominante du français, au profit d'une influence prédominante de l'anglais. Voilà pour l'entrisme.

Pour ce qui concerne la législation fiscale, il me semble qu'il est possible de l'améliorer en France, même si elle ne progresse pas suffisamment en Europe et dans le monde : il faut agir sur tous les plans à la fois, à l'échelon

mondial à travers le G20, le GAFI, etc., à l'échelon européen et à l'échelon français.

Si par exemple on examine les divergences avec certaines professions quant au blanchiment et la fraude fiscale, je souligne que nos interlocuteurs peuvent parfois utiliser des ambiguïtés apparentes des textes : c'est ainsi qu'un article du code monétaire et financier évoque « les sommes qui proviennent de la fraude fiscale ». Pour les professions, cette phrase signifie que la fraude fiscale diffère du blanchiment. Alors que le Trésor et TRACFIN considèrent que l'opération sous-jacente doit être dénoncée au même titre que le mouvement de capitaux qu'elle recouvre. Il est très probablement possible d'améliorer le texte et de le clarifier en en modifiant la rédaction, puisqu'elle prête à interprétation sur les mots. Pour cela, nous n'avons pas besoin d'un blanc-seing européen ou mondial ; voilà une mesure que nous pouvons tout à fait adopter au niveau franco-français.

Des possibilités d'amélioration existent donc ; comme je l'ai déjà souligné, ces mesures ne résoudre pas tout, mais elles peuvent tout de même améliorer la situation, utilisons-les !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. - Il me semble que, depuis le temps que le français recule, les Français auraient pu apprendre l'anglais ! C'est tout de même une constante que notre très grande paresse à progresser dans cette matière, bien que des efforts aient tout de même été accomplis...

Monsieur Jurgensen, concernant les fichiers je suis personnellement favorable à la centralisation des informations, et je songe à ce titre à la réglementation américaine, qui ne cesse de se renforcer s'agissant de l'évasion fiscale des citoyens américains. A vos yeux, pourrions-nous, à un moment ou à un autre, étudier de plus près cette législation américaine, qui a de nouveau sévi cette semaine ? Un certain nombre de dispositions ont encore été adoptées, et vous savez très bien qu'aucun citoyen américain ne peut ouvrir un compte à l'étranger sans qu'une information remonte à un fichier central.

Je ne reviendrai pas sur l'épisode des Américains titulaires de comptes en Suisse, mais la situation devient strictement similaire pour ceux d'entre eux qui disposent de comptes dans les autres pays. Les pressions politiques sont telles que les citoyens américains qui tentent de frauder le fisc sont tout de même plutôt kamikazes et hésitent, compte tenu des sanctions et des conséquences extrêmement dommageables que peuvent entraîner leurs actes ! Cette réglementation n'empêche pas les citoyens américains d'amasser des fortunes colossales et de vivre sans frauder, tout en respectant, en tout état de cause, une législation extrêmement sévère et contraignante.

M. Philippe Jurgensen. - Tout d'abord, pour ce qui concerne la nécessité d'apprendre l'anglais, vous avez tout à fait raison. Pour ma part, j'ai eu la chance d'être élevé pendant trois ans en Amérique, parce que mon père

était diplomate. L'anglais ne m'a donc jamais posé problème, mais il est vrai que cette langue gêne bon nombre de nos compatriotes, et, à mes yeux, il est essentiel d'apprendre l'anglais le plus tôt possible. Certes, on a introduit l'anglais dès l'école primaire, mais compte tenu de la manière dont cette langue est enseignée, je crains que ces cours ne servent guère à nos enfants ! On constate en effet une réticence du corps enseignant et des professeurs des écoles, tout simplement parce que ces derniers eux-mêmes n'ont pas toujours appris l'anglais et parce qu'il est difficile pour eux de l'enseigner. Toutefois, on doit pouvoir trouver des solutions.

À mon sens, il est essentiel qu'un enfant sorte de l'école primaire en étant à l'aise avec l'anglais, qu'il aura de toute manière besoin de pratiquer au cours de son existence. De même, on devrait apprendre aux élèves à taper à la machine, parce qu'ils passeront leur vie à taper sur un clavier d'ordinateur et non à écrire à la main en traçant de belles lettres. Mais c'est un autre sujet.

Concernant les États-Unis, il faut savoir que la législation américaine, qui est effectivement et à juste titre sévère pour la fraude fiscale de ses citoyens, l'organise par ailleurs en permettant aux sociétés exportatrices, et dans un but de soutien au commerce extérieur – mais enfin la fin ne justifie pas les moyens ! – de déclarer leurs bénéfices aux Bermudes, aux Caïmans, etc. pour échapper à la taxation américaine. C'est l'État lui-même qui organise la fraude fiscale, c'est tout de même sidérant ! Voilà un système que nous dénonçons depuis des années, qui a été quelque peu atténué, mais qui persiste. Les États-Unis ne sont donc pas un modèle à cet égard.

En revanche, il est vrai que les Américains disposent d'un outil qui est sans doute précieux, c'est le principe d'imposer leurs ressortissants nationaux à travers le monde entier. A mon sens, l'idée de mettre en œuvre une disposition similaire pour les citoyens français mérite d'être examinée.

Cependant, il est vrai que nous n'avons pas la même puissance mondiale que les États-Unis, qui arrivent à tordre le bras aux Suisses plus facilement que nous ! Ce n'est pas pour autant une raison pour s'abstenir et, sans en faire un principe général, une fiscalité fondée sur la nationalité plutôt que selon un pur critère de territorialité apporterait certainement des avantages dans la lutte contre la fraude et contre l'évasion, qui, pour l'heure, est légale puisqu'elle consiste à utiliser la lettre des textes, et leurs lacunes, contre leur esprit.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Voici une dernière question sur le sujet : les commissaires aux comptes sont-ils assujettis à l'obligation de déclaration de soupçon ?

M. Philippe Jurgensen. - Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Et, dans vos fonctions, êtes-vous conduit à contrôler la manière dont les comptes sont certifiés, notamment pour les entreprises qui disposent d'entités dans les paradis fiscaux ? Je songe notamment à la question des prix de transfert.

M. Philippe Jurgensen. - La question des prix de transfert est extrêmement difficile. C'est le moyen principal de délocaliser les bénéfices et, en même temps, ce procédé est extrêmement ardu à contrôler. Il faudrait étudier la comptabilité analytique de chaque entreprise pour déterminer si les prix sont facturés comme il faut.

Effectivement, ce devrait être le rôle des commissaires aux comptes. Toutefois, je ne suis pas certains que ces derniers aient les moyens et la volonté d'exercer pleinement cette attribution, qui est dans l'esprit de leur activité mais ne leur est pas expressément confiée par les textes, et c'est vrai que cette tâche serait extrêmement difficile. Parallèlement, si vous ne contrôlez pas les prix de transfert, la localisation des bénéfices peut continuer à s'orienter là où elle arrange l'entreprise et, du coup, toutes les autres mesures que l'on met en œuvre pour tenter de saisir leur substance bénéficiaire sont effectivement gravement compromises.

C'est donc un problème dont la solution est loin d'être évidente. Actuellement, les commissaires doivent s'assurer que les comptes sont sincères, ce qui incorpore la mission de vérification du prix du transfert dans une certaine mesure, mais s'ils ne constatent pas de fraude voyante en la matière, ils ne sont pas, à mon sens, conduits à s'en préoccuper.

En revanche, les commissaires aux comptes doivent respecter des obligations spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment ; ces obligations sont contrôlées par l'autorité de contrôle de la profession, qui se heurte aux problèmes que je vous ai signalés mais vérifie tout de même leur respect.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur Jurgensen, de cette audition très complète.

**Audition de M. Michel Fontaine,
syndicat CGT-Finances publiques
(10 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Michel Fontaine, du syndicat CGT-Finances publiques.

Je vous rappelle, monsieur, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal. En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Michel Fontaine prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Mes chers collègues, je vous propose de débiter l'audition par l'exposé liminaire de M. Michel Fontaine, puis de la poursuivre par les questions du rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de notre commission d'enquête. Vous avez la parole, monsieur Fontaine.

M. Michel Fontaine, syndicat CGT-Finances publiques. – La CGT-Finances publiques remercie la commission d'enquête de l'avoir sollicitée pour intervenir sur ce sujet qui nous tient à cœur à un double titre : d'une part, en tant qu'agents de la Direction générale des finances publiques, la DGFIP, puisque c'est notre travail ; d'autre part, en tant que citoyens, bien sûr. De fait, vous ne vous étonnerez pas que nos propos s'inscrivent dans une perspective syndicale. C'est notre raison d'être et c'est de cette façon que nous analysons ces questions.

Je voudrais d'abord rappeler que le G20, au cours du sommet qui s'est tenu à Pittsburgh, avait pris acte des travaux du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et s'était félicité d'un certain nombre de propositions ainsi que de l'évolution notamment des applications des normes OCDE.

Cela dit, tout le monde le sait, à partir du moment où les accords entre paradis fiscaux étaient validés, il y avait loin « de la coupe aux lèvres », loin entre les affirmations, qui, de notre point de vue, relevaient, pour beaucoup d'entre elles, de l'affichage ou de la communication, et la réalité d'une lutte organisée et structurée contre les paradis fiscaux.

Ce même Forum mondial avait relevé, dès 2009, que les banques jouaient un rôle significatif dans le développement des stratégies fiscales mises en œuvre par les grandes multinationales et les personnes à très hauts revenus. Selon nous, c'est l'une des causes de la financiarisation excessive de l'économie et de la crise financière.

Aussi, nous partageons le souci de la commission : lutter contre les paradis fiscaux, c'est aussi travailler à une résolution de la crise financière.

J'aborderai très brièvement quatre thèmes.

Premièrement, l'évaluation de la fraude. Bien entendu, cette question est sujette à controverse, elle est très complexe et personne n'est d'accord sur les chiffres. En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires estimait que le montant de la fraude était compris entre 20 et 25 milliards d'euros. L'OCDE et la Commission européenne, quant à elles, raisonnent en points de PIB et évaluent cette fraude à 2 % ou 2,5 % du PIB, ce qui constitue une estimation, beaucoup plus importante.

La fraude à la TVA, quant à elle, quelle que soit la formule retenue, est estimée à environ 10 milliards d'euros, à tous les niveaux.

Cette problématique de l'évaluation reste donc entière. C'est pourquoi nous proposons que l'évaluation de la fraude fiscale et, évidemment, celle qui a trait à l'évasion des capitaux, fassent l'objet d'un suivi annuel de la part des commissions des finances du Parlement. Il n'est pas possible de se contenter, de temps à autre, des avis d'experts, même si le travail du Conseil des prélèvements obligatoires, tout à fait intéressant, a eu le mérite d'être le premier du genre. Ce travail-là devrait être poursuivi annuellement.

Par ailleurs, la méthode, qui est en fait une extrapolation des résultats du contrôle fiscal, soulève quand même un certain nombre de difficultés. Plus précisément, prenons l'exemple de l'article 57 du code général des impôts, qui est censé régir les prix de transfert. Rappelons que l'essentiel des redressements, des propositions de rectification y afférentes débouchent sur des transactions. On voit bien que la jurisprudence européenne a beaucoup fragilisé l'article 57, parmi d'autres. Extrapoler à partir de ces transactions et d'un certain nombre de données de cette nature, ne permet d'estimer que très approximativement le montant réel de la fraude.

Le législateur a complété cet article 57 par une obligation documentaire, tout manquement à cette obligation étant passible d'une sanction de 10 000 euros. Nous autres, agents, nous ne voyons pas bien comment une telle sanction pourrait gêner Apple, Microsoft ou d'autres encore, qui cantonnent leurs droits intellectuels en Irlande.

Se pose aussi la question de l'harmonisation. En Europe, les Espagnols, par exemple, ont étendu l'obligation documentaire à toutes les entreprises. A partir du moment où une entreprise réalise des opérations extérieures, elle est soumise à l'obligation de documentation relative au prix de transfert.

J'en viens maintenant à mon deuxième thème, la détection des procédés frauduleux. Tout le monde a pu lire l'article paru la semaine dernière dans *Les Échos*, sous la plume d'Hélène Rey, intitulé « Sur la piste de l'évasion fiscale », dans lequel elle décrit le dispositif consistant à détenir un portefeuille d'actions au Luxembourg tout en percevant les dividendes en Suisse, et ce afin de bénéficier d'une exonération totale. La journaliste écrit ceci : « On peut légitimement se demander pourquoi il faut si longtemps avant que les gouvernements prennent des mesures sérieuses contre l'évasion fiscale. »

Ainsi, la presse économique évoque un procédé de fraude fiscale massive qui porte tout de même sur 4 500 milliards de dollars, ce qui n'est pas rien. Et que fait-on ?

Je veux maintenant dire un mot de la fraude sur les marchés de quotas de CO₂. La Cour des comptes, dans son rapport publié en février, n'a pas eu de mots assez durs, si on lit bien entre les lignes, sur les dysfonctionnements survenus au plus haut niveau de l'administration de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). C'est tout de même assez étonnant ! De notre point de vue, ce ne sont pas les services qui sont en cause, puisque les personnels font ce qu'on leur dit de faire, mais la Cour des comptes met en évidence le flou pour le moins artistique qui a régné entre les cabinets ministériels, la CDC et les administrations financières.

La CGT, pour sa part, n'était pas favorable à la création d'un marché de quotas de CO₂ ; nous étions plutôt favorables à une taxe. A partir du moment où l'on croit quasi religieusement en la vertu intrinsèque du marché -- un marché, en l'occurrence, ne faisant de surcroît l'objet d'aucun contrôle, comme le souligne la Cour des comptes --, il est sans doute plus facile de voler 1,6 milliard d'euros en quelques mois dans les caisses de l'État, et peut-être moins dangereux, que de voler une Mobylette !

Au final, nous considérons que la pénalisation de la fraude fiscale demeure réellement problématique.

J'en viens à mon quatrième et dernier thème : la pénalisation. La Commission des infractions fiscales, chacun le sait, a été créée en 1977 par Valéry Giscard d'Estaing. Cette commission est calibrée, dimensionnée pour étudier mille dossiers par an. Depuis trente ans, l'administration fiscale prépare donc chaque année mille dossiers devant faire l'objet d'une procédure pénale ; ceux-ci sont transmis à la Commission des infractions fiscales, qui en retoque entre dix et vingt, pendant que les autres suivent leur cours.

En 2001 a été publié le rapport Strainchamps sur le fonctionnement interne du contrôle fiscal externe. Ce rapport montrait que la pénalisation de la fraude fiscale était sept fois plus importante en Allemagne qu'en France. C'est ce qui a fait dire au Conseil des prélèvements obligatoires, en 2007, et nous souscrivons tout à fait à cette analyse, que le passage par la Commission des infractions fiscales correspond au « choix d'une faible pénalisation des dossiers de fraude, qui reflète non seulement les choix de la DGI, mais aussi

une anticipation de l'appréciation des juges ». Elle estimait que « le filtre de la Commission des infractions fiscales évite la multiplication des affaires pénales ».

C'est la raison pour laquelle la CGT-Finances publiques demande la suppression de cette commission. Est-il normal que les dispositions pénalisant la fraude fiscale se trouvent dans le code général des impôts et non dans le code pénal ? Dès lors qu'elle est un délit, la fraude fiscale, nous semble-t-il, devrait faire l'objet d'un traitement pénal devant la seule justice et non pas être soumise à ce filtre politico-administratif qu'est la Commission des infractions fiscales.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Tout d'abord, j'aimerais connaître l'appréciation globale que vous portez sur la manière dont sont organisés les services de l'administration française chargés de lutter contre l'évasion fiscale sous toutes ses formes.

Depuis plusieurs semaines maintenant, nous entendons les représentants de différentes directions ou services, et je commence à avoir le sentiment que beaucoup de monde travaille sur le sujet. Selon vous, tous ces agents sont-ils bien coordonnés ? Travaillent-ils harmonieusement ensemble et leurs tâches sont-elles bien réparties ? En d'autres termes, ce type d'organisation permet-il de produire un travail efficace et d'obtenir des résultats satisfaisants ?

Ces questions de base me « trottent dans la tête » depuis le début de nos auditions. On peut être parfois en droit de se demander s'il n'existe pas des chevauchements et des redondances. Quel est votre sentiment à ce sujet ? En tant qu'agent, auriez-vous des propositions d'amélioration à formuler ?

Ma deuxième série de questions porte sur un sujet que vous n'avez pas évoqué, mais que nous avons souvent abordé ici, à savoir la fameuse liste des 3 000 évadés fiscaux, révélée voilà quelques années. Quelle appréciation portez-vous aujourd'hui, en tant qu'agent, sur cet épisode et quel bilan en tirez-vous ?

Enfin, et ce sera ma troisième série de questions, vous parlez de la nécessaire harmonisation des législations entre les États de l'Union européenne. J'imagine qu'elle est indispensable et qu'elle doit même, selon vous, être renforcée. Quelles sont vos propositions en la matière ? Par ailleurs, en tant que membre d'une organisation syndicale, avez-vous des liens avec vos homologues des pays de l'Union européenne ? Menez-vous des travaux en commun sur ces sujets ? Agissez-vous collégalement ?

M. Michel Fontaine. - Pour répondre à votre première question, nous nous félicitons qu'un certain nombre de démarches volontaristes aient été entreprises depuis quelque temps. Je pense en particulier aux nouvelles procédures, qui, selon nous, vont dans le bon sens. Toujours est-il qu'un dispositif tel que celui de la « fragrance fiscale » est une véritable usine à gaz

inapplicable. On peut compter sur les doigts d'une main les cas où il a été utilisé. Encore une fois, on est là dans une démarche de communication : on crée un outil censé réprimer une fraude fiscale, mais qui se révèle finalement inopérant.

On peut aussi évoquer la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, la BNRDF, dont la création va dans le bon sens. Depuis toujours nous réclamions une telle instance afin que la délinquance fiscale soit, dans certains cas, quasi judiciaire. Voilà une dizaine d'années avait été évoqué – dans le rapport Strainchamps, me semble-t-il – un rapprochement de nos dispositifs avec ceux qui sont en vigueur en Allemagne : dans ce pays, c'est le juge fiscal – chez nous, il pourrait s'agir du pôle financier - qui est saisi au cours de la procédure de contrôle, dès lors que l'administration identifie un faisceau de présomptions de délit. C'est peut-être aussi pour cette raison que la judiciarisation des procédures est plus efficace en Allemagne. Je n'en connais pas le résultat *in fine*, mais, en tout cas, si l'on s'en tient aux questions de procédure, la création de la BNRDF va dans le bon sens.

Cela dit, la BNRDF ne peut agir qu'à partir du moment où elle a obtenu le « feu vert » de la Commission des infractions fiscales. Compte tenu de l'existence de ce filtre politico-administratif, comme le mentionnait le Conseil des prélèvements obligatoires, il n'y a pas grand-chose à attendre, de notre point de vue, de la BNRDF.

Mme Valérie Pécresse s'était félicitée que cette brigade soit composée, si je me souviens bien, de 17 agents, lors de sa création à la fin de l'année 2010. Aujourd'hui, j'ignore s'ils sont plus nombreux ; de surcroît, ils ont été prélevés sur les autres services. Quels résultats la brigade a-t-elle obtenus, notamment en termes de recouvrement ?

En tant que syndicat, nous demandons que les commissions des finances du Parlement suivent attentivement la mise en œuvre des dispositifs votés par le législateur. Je pense en particulier aux articles réprimant la fraude fiscale internationale : il n'y en a pas cinquante, il y en a une dizaine ! Le Parlement est-il informé, chaque année, de la fréquence à laquelle ces articles sont utilisés, des montants proposés à la rectification et des montants recouverts *in fine* ?

En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires expliquait qu'il avait rencontré des difficultés pour accéder à certaines informations. Il nous paraît être la moindre des choses que les élus puissent être informés, au fil du temps, de l'utilisation qui est faite de ces articles. C'est une chose de rédiger puis de voter des lois, c'en est une autre de les « mettre en musique ». Il nous semble que, dans ce domaine, des améliorations pourraient être apportées.

Vous connaissez l'histoire de la liste HSBC, fournie par les Allemands. Le problème c'est qu'en France, selon une jurisprudence constante, on ne peut travailler qu'à partir d'éléments licites – il se trouve qu'autrefois, j'ai eu à utiliser les articles L. 16 B et suivants du livre des procédures fiscales. Or il se trouve que les éléments en question ont été,

semble-t-il, volés ou achetés, ce qui fragilise fortement les suites fiscales qui pourraient être données à la révélation de cette liste HSBC. C'est un vrai problème. La justice, à mon avis, devrait aborder différemment ces dossiers. Cela dit, cette question est bien plus large que celles que nous sommes amenés à traiter en tant que praticiens, en tant qu'agents, mais, je le répète, la jurisprudence aussi bien européenne que française limite l'action administrative. Pour autant, il semblerait que les Allemands n'aient pas tout à fait les mêmes soucis. Quels sont les outils dont ils disposent pour mener à bien ces dossiers ?

Pour répondre à votre dernière question, nous sommes favorables, depuis très longtemps, avec beaucoup d'autres organisations, comme les ONG, comme certains partis politiques, à cette harmonisation fiscale. Cela relève du bon sens ! Si l'on veut faire adhérer les peuples au projet européen, il convient d'harmoniser les prélèvements.

On peut évoquer, par exemple, le projet ACCIS, assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Cela fait dix ans que nous travaillons sur ce projet. Le problème, d'après ce que nous savons, c'est qu'ACCIS serait optionnel. Si tel est le cas, on ne voit pas pourquoi les grands groupes, qui usent et abusent des prix de transfert, opteraient pour ce dispositif, qui vise précisément à limiter les prix de transfert !

Nous suggérons quelques pistes de réflexion, avec par exemple la coopération renforcée. Les traités européens, que je sache, n'interdisent pas des coopérations renforcées en matière de fiscalité.

Autre piste : l'harmonisation fiscale en matière d'assiette – c'est l'objet d'ACCIS – en matière de quotité et en matière de procédure. L'harmonisation des procédures est problématique et c'est pourquoi le législateur devrait, selon nous, recourir à une sorte de *benchmarking* pour étudier ce qui se fait dans les autres États et voir de quelle façon les procédures répressives pourraient être efficacement harmonisées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le cadre des procédures engagées, quelle est la marge d'autonomie des agents chargés du contrôle, leur indépendance ? Avez-vous recueilli, dans un passé récent, le témoignage de collègues qui auraient été destinataires d'instructions, qui auraient fait éventuellement l'objet de pressions au cours de contrôles fiscaux ?

M. Michel Fontaine. - Pas à ma connaissance. Cela fait longtemps que je n'ai pas conduit de vérification de cette nature. Auparavant, en tant que vérificateur à la Direction vérifications nationales et internationales, la DVNI, je contrôlais des grandes entreprises. De même, j'ai agi dans le cadre de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales. Toutes ces procédures sont très délicates et il convient de les manier avec prudence. On peut penser que l'administration s'y emploie, et c'est heureux. En outre, en tant que praticiens, nous sommes très attachés à la sécurité des agents.

Si ce que vous évoquez existe, cela est évidemment informel. Autrefois, il m'est arrivé d'avoir affaire à des interventions de cette nature. Cela dit, elles sont plus ou moins codifiées. Ainsi, les interventions de nature politique sont gérées par le cabinet. Le vérificateur lui-même peut subir des pressions, mais il fait quand même sa vérification. Il a un interlocuteur, à savoir son chef de brigade, et travaille au sein d'une direction. Il doit pouvoir mener ses opérations de contrôle sereinement.

En ce qui me concerne, je n'ai pas eu connaissance, dans la période récente, de pressions de cette nature.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous des observations à formuler sur les conditions de la programmation du contrôle fiscal ? Si des priorités sont établies, vous paraissent-elles adaptées aux fraudes constatées ?

M. Michel Fontaine. - Les entreprises sont sélectionnées selon des critères essentiellement statistiques. Plusieurs outils informatiques ont été mis en place à cet effet. En tant que praticien, je considère que ces outils sont indispensables, mais rien ne remplace l'information, en particulier face à ce type de fraude tout à fait particulière.

La recherche d'informations requiert des services de recherche et des personnes à même de trouver des informations qui n'apparaissent pas forcément dans les statistiques. Or la révision générale des politiques publiques a eu pour conséquence perverse, parmi d'autres, de conduire au tout-statistique, avec des indicateurs qui sont assez éloignés des besoins réels de la recherche propre à certains types de fraudes.

Je vous livre ici plutôt le point de vue du praticien.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les orateurs qui se sont succédé ont insisté sur la question des moyens dévolus à la lutte contre l'évasion fiscale sur l'ensemble du territoire. Pensez-vous que cela constitue un vrai problème, compte tenu de ce que vous avez évoqué, à savoir que les moyens techniques pourraient peut-être compenser, au moins partiellement, la disparition des moyens humains ?

À combien estimeriez-vous le nombre d'agents supplémentaires nécessaires pour assurer une efficacité optimale dans la lutte contre l'évasion ?

M. Michel Fontaine. - Je ne sais pas si j'ai été suffisamment explicite, mais, pour nous, il s'agit d'un tout : nous avons besoin d'outils de procédure, de technologie et, évidemment, de moyens humains, lesquels sont indispensables.

Je rappelle, vous le savez, car d'autres ont dû vous le dire avant moi, que 15 % des effectifs des ministères financiers ont disparu en quelques années, ce qui est catastrophique. Les services sont déstabilisés et la souffrance au travail n'est plus une légende dans nos administrations. C'est tout à fait regrettable.

Nous trouvons donc assez paradoxal que le rapport de la Cour des comptes publié en février dernier fasse état de dysfonctionnements importants, sans conclure à la reconstitution des effectifs humains.

Or nous avons besoin d'agents dans les services. En effet, les vérificateurs nous disent qu'il n'y a plus rien dans les dossiers. Évidemment, la tendance est à la dématérialisation des informations contenues dans les dossiers, mais cela n'est pas toujours suffisant. Certes, nous travaillons sur des statistiques, mais, en réalité, le contrôle se fait *in fine* dans l'entreprise ou chez le contribuable, ce qui nécessite des effectifs.

Nous considérons que les agents sont rentables à partir du moment où ils ont à leur disposition des outils procéduraux qui fonctionnent. Mais il faut au minimum remettre en place les services supprimés, sinon, ce sont les missions qui ne seront plus assurées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Compte tenu de l'évolution des techniques d'évasion, de la sophistication extrême des procédés, des montages, est-ce que les agents disposent de formations adéquates, répondant bien à ces nouveaux enjeux ? Comment cet aspect de votre mission est-il géré ?

M. Michel Fontaine. - J'ai envie de dire que le niveau est assez inégal. Je viens de la Direction des vérifications nationales et internationales, la DVNI, où nous avons une formation en temps réel, dirais-je, qui était très importante, notamment sur le plan bancaire. Je me souviens que, dès la création du Marché à terme des instruments financiers, le MATIF, nous avons été formés.

Je ne sais pas s'il en est ainsi partout, mais il me semble quand même que tant la formation de base à l'École nationale des impôts que celle qui est dispensée dans les administrations financières de l'État en général, souffrent effectivement d'une certaine indigence en matière financière et bancaire, notamment. Je précise qu'il s'agit d'un point de vue personnel.

Encore une fois, la comparaison avec nos voisins allemands ne plaide pas en notre faveur, puisque les vérificateurs y sont titulaires d'un ingéniorat fiscal. Je ne sais pas exactement ce que ce titre recouvre, mais il me semble que cet exemple révèle, par comparaison, un vrai problème de formation de base et de formation continue dans notre pays. Je le répète, c'est un point de vue personnel.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. - M. le rapporteur m'a ôté ma question de la bouche, si j'ose dire, mais c'est souvent le cas, parce que, finalement, nous retombons toujours un peu sur les mêmes problématiques. Je vais donc peut-être un peu m'écarter de votre mission principale, mais j'aimerais avoir votre avis sur deux points. Je tiens d'ailleurs à dire en préambule que je trouve votre audition intéressante, car vous avez formulé certaines préconisations que la

commission d'enquête pourra, le cas échéant, reprendre pour faire des propositions concrètes.

Tout d'abord, j'aimerais avoir votre avis sur les entreprises publiques ou celles qui perçoivent des subventions publiques, et qui ont des comportements fiscaux condamnables.

Par ailleurs, je voudrais savoir quel est votre sentiment – ce n'est pas forcément votre sujet de prédilection, mais je pense que vous devez avoir une idée sur la question – sur l'éventuel renforcement du droit des comités d'entreprise en matière d'alerte. Eh oui ! Je suis très sensibilisée au droit social, notamment aux prérogatives des comités d'entreprise, car j'ai été élevée à l'école de Maurice Cohen. A cet égard, j'ai quand même le sentiment que la procédure du droit d'alerte des salariés qui constatent un certain nombre d'opérations financières pouvant conduire soit à une faillite frauduleuse, soit à une évasion fiscale, n'est pas au point ou, tout du moins, que les comités d'entreprise ne disposent pas des moyens suffisants pour alerter légalement les pouvoirs publics en cas de menace. Or nous savons qu'en matière de délocalisations et de faillites, il y a quand même un certain nombre d'alertes et de signes prémonitoires.

M. Michel Fontaine. - Effectivement, ce sujet n'est pas de notre ressort, à nous, agents de la DGFIP, mais il s'agit bien d'une réflexion constante menée par la CGT au niveau confédéral.

D'une façon générale, nous pensons qu'il n'est pas normal que des marchés publics soient attribués à des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, dès lors que celles-ci ont des représentations directes ou indirectes dans les paradis fiscaux. Pour notre organisation, cela tombe sous le sens.

Il en va de même pour tout ce qui relève des subventions directes ou indirectes, lesquelles devraient faire l'objet d'un contrôle *a posteriori* au regard du cahier des charges et des engagements pris par l'entreprise.

À titre d'exemple, prenons le cas des LBO : quel salarié souscrira un LBO de son entreprise ? Aucun, je pense. Il s'agit en fait d'une financiarisation de l'économie, d'un démantèlement, qui aboutit aux délocalisations. A cet égard, nous avons rappelé, lors d'une audition à la Cour des comptes, il n'y a pas si longtemps, que le meilleur dispositif de lutte contre les LBO avait été adopté, encore une fois, par les Allemands, et de façon beaucoup plus réactive : il a été décidé de limiter la déductibilité des intérêts d'emprunt sur les prises de participation. Ce n'est pas très compliqué à faire ; nous le disons et l'écrivons depuis de nombreuses années. Si les Allemands ont moins recours au mécanisme du LBO et subissent moins de désagréments, d'ailleurs, au niveau bancaire, sur cette question, c'est parce que la déductibilité des intérêts d'emprunt est limitée.

Nous savons qu'une instruction de l'administration fiscale visant à limiter la déductibilité des intérêts d'emprunt est en cours de préparation en France. Elle est censée empêcher que la France serve de paradis fiscal pour

des opérations externes, c'est-à-dire que les entreprises étrangères se servent en fait de la déductibilité en France pour acquérir des entités à l'étranger. Mais il y a d'autres mesures à prendre, qui relèvent du bon sens. Agir plus tôt sur la déductibilité des intérêts d'emprunt aurait limité, de fait, les LBO et les ennuis qui en découlent.

Évidemment, la seconde question que vous avez posée est importante pour nous, à la CGT, en général. Il nous semble qu'il s'agit d'un problème démocratique majeur : à notre sens, les salariés doivent être impliqués dans la stratégie de l'entreprise.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. - J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt, surtout de la part d'agents ayant une expérience de terrain, que l'harmonisation fiscale était une priorité pour assurer l'efficacité de la lutte contre l'évasion.

Pour autant, puisque vous regretterez sûrement avec moi que ladite harmonisation n'arrive pas assez vite, pensez-vous que la France peut, dans sa « sphère franco-française », envisager dans ce domaine des mesures respectant les exigences de la *realpolitik*, c'est-à-dire qui ne seraient pas de nature à inciter à la fuite parfaitement légale des capitaux ? Par exemple, est-ce une bonne voie que celle suivie par l'administration américaine, c'est-à-dire d'appréhender l'universalité du revenu en fonction de la nationalité ? Ainsi, même si l'on est résident français à Singapour, on paierait l'impôt en France, sous toutes les réserves que vous connaissez. Est-ce une bonne solution ?

Peut-on vraiment, de manière franco-française, améliorer la situation ou prendre des mesures un peu plus protectrices contre l'évasion et la fraude, sans pour autant inciter à la fuite légale des capitaux, laquelle serait, semble-t-il, un peu à la mode depuis quelques semaines en France ?

M. Michel Fontaine. - Effectivement, c'est un peu la quadrature du cercle, puisque l'on veut ménager des intérêts inconciliables. Ainsi, il ne vous aura pas échappé, par exemple, que les Anglais ont décidé, voilà quelques semaines, de baisser le taux de leur impôt sur les sociétés à 15 %, voire à 10 % pour tenir compte des efforts en matière de recherche-développement, et ce dans le but de concurrencer l'Irlande.

Alors, que fait-on en France ? Le dispositif de l'*exit tax*, c'est toujours mieux que rien. La solution adoptée par les Américains de lier l'impôt à la nationalité est, de mon point de vue personnel, plutôt une bonne chose.

À mon sens, d'une façon générale, la conditionnalité, notamment environnementale et sociale, pour obtenir simplement des marchés, peut avoir des effets structurants. Évidemment, ce n'est pas la panacée, mais, à titre personnel, je pense qu'une telle mesure peut avoir un effet positif.

Maintenant, encore une fois, je pense que les dispositifs de coopération renforcée, dont on n'a pas encore vu la mise en œuvre, devraient pouvoir être utilisés sur ces questions-là. Encore faut-il en discuter avec les uns et les autres. Or vous avez pu constater que les Allemands et même les Anglais ont récemment pris des engagements avec la Suisse sur le principe de la retenue à la source. C'est très inquiétant, car on ne voit pas comment la France peut faire dans ces conditions... Pour l'instant, il semblerait que la Commission européenne, la France, les États-Unis ne souhaitent pas s'engager sur cette voie avec les Suisses. Mais la situation n'est pas facile. J'avoue que je n'ai pas de solution définitive sur ces questions complexes.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. - Les questions qui sont posées aux différentes personnalités auditionnées nous ramènent très souvent à la philosophie de la fiscalité telle qu'on la conçoit sur le territoire national. Comme vous le savez, elle est fondée sur la notion de résidence, c'est-à-dire de territorialité.

On entend parler ici et là, notamment dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle, et ce dans toutes les formations politiques, de l'introduction progressive possible ou probable, à moyen terme, de la notion de nationalité dans l'imposition. Vous l'avez évoquée indirectement dans la réponse que vous venez d'apporter à mon collègue. J'aimerais connaître votre sentiment, en tant que syndicaliste, sur cette évolution vers une prise en compte accrue de la nationalité dans le droit fiscal.

M. Michel Fontaine. - Nous rejoignons la question précédente : c'est le point de vue américain !

M. Louis Duvernois. - Et dans le contexte franco-français ?

M. Michel Fontaine. - Je vais vous donner un point de vue personnel. Deux approches peuvent être envisagées : il y a la dimension philosophique, effectivement, qui peut poser un problème, notamment dans le cadre européen. Ensuite, il faut aborder la question sous l'angle de l'efficacité des outils que l'on met en place, dès lors que l'objectif poursuivi est de lutter contre la fraude fiscale et l'évasion des capitaux. Peut-on le faire par tous les moyens juridiques ? Je ne sais pas, mais il faut bien toujours garder à l'esprit le respect des personnes et des droits ; c'est du moins dans ce sens que nous sommes formés.

Par ailleurs, s'agissant du lien entre impôt et nationalité, les Américains ont constaté, par exemple, qu'un certain nombre de personnes changeaient carrément de nationalité pour échapper aux poursuites. Se pose alors la question du civisme fiscal. Un certain nombre de ressortissants français qui habitent en Suisse seraient-ils finalement gênés de changer de nationalité ?

M. François Pillet. - Après tout, c'est leur problème !

M. Louis Duvernois. - Nous devons aussi nous interroger sur l'avenir des 135 conventions fiscales, bientôt 136 avec celle qui est en cours de négociation avec l'Andorre, que la France a signées avec autant de pays.

M. Michel Fontaine. - Bien sûr, il faudrait renégocier toutes les conventions si une modification de cette nature intervenait.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens sur un élément que vous avez apporté, un peu en marge du débat. Votre confédération syndicale préconise, si j'ai bien compris, qu'aucun marché public ne soit attribué à une entreprise, publique ou privée, qui aurait une entité dans un paradis fiscal.

M. Michel Fontaine. - Bien sûr !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Est-ce que cette mesure a déjà été appliquée par une collectivité ? Si un tel dispositif était mis en application – je me fais l'avocat du diable ! – l'entreprise ne pourrait-elle pas contester l'attribution du marché en justice pour discrimination, auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, par exemple ? Avez-vous connaissance d'une expérience de ce genre et que pensez-vous de ces possibilités de contestation ?

M. Michel Fontaine. - Je n'ai pas connaissance de cas précis, mais je sais que des élus ont pris des positions claires sur le sujet. Est-ce que cela donnerait lieu à des querelles juridiques ? Forcément, mais une telle évolution ne peut résulter que d'une volonté politique du Gouvernement de prendre à bras-le-corps de telles situations pour aller au bout du droit des citoyens à ce que l'impôt soit versé là où il doit l'être et que l'impôt soit payé par ceux qui doivent le payer. C'est aussi simple que cela. Il faut que tout le monde prenne ses responsabilités.

M. Philippe Dominati, président. – Pouvez-vous nous citer les exemples de collectivités territoriales ayant introduit cette condition dans les cahiers des charges applicables à leurs marchés publics ?

M. Michel Fontaine. - Je sais qu'elles l'ont annoncé à leurs concitoyens, ce qui n'est peut-être pas la même chose. Mais je l'ai entendu, en tout cas !

M. Philippe Dominati, président. – Mais vous n'avez pas d'exemple concret de mise en place d'un marché public avec cette disposition ?

M. Michel Fontaine. - Non, je n'en connais pas. Mais peut-être y en a-t-il.

M. Philippe Dominati, président. – Il aurait été intéressant de savoir si les prises de position étaient suivies d'effets juridiques. Enfin, peut-être y en a-t-il.

Il n'y a plus d'autres questions ?...

Monsieur Fontaine, je vous remercie de votre participation.

**Audition de M. Bernard Salvat,
directeur national des enquêtes fiscales**
(10 avril 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Bernard Salvat, directeur national des enquêtes fiscales (DNEF).

Monsieur le directeur, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relatif au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Bernard Salvat prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vois, monsieur le directeur, que vous avez apporté des documents pour illustrer votre exposé. Je vous en remercie. Je vous passe donc la parole pour la présentation de celui-ci. Vous répondrez ensuite aux questions posées par le rapporteur de la commission d'enquête, M. Éric Bocquet, puis par les autres membres de la commission.

Vous avez la parole, monsieur le directeur.

M. Bernard Salvat, directeur national des enquêtes fiscales. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai en effet prévu de projeter quelques documents pour vous présenter notre direction. Après cette présentation, je répondrai bien entendu à toutes vos questions.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) conduit essentiellement des missions de recherche, à la différence des autres organismes que vous avez pu auditionner jusqu'à présent, qui était peut-être plus tournés vers le contrôle fiscal. Notre organisation vise à collecter et à exploiter l'information. Nous faisons de la détection par différents procédés, dont le plus classique est l'« événementiel », où nous tirons les fils d'un événement qui se produit. Nous utilisons également des procédés plus modernes, comme l'informatique.

Nous conduisons aussi des opérations de recherche. Nous allons chercher l'information par une démarche réfléchie et volontaire. Lorsque nos

enquêtes débouchent sur des soupçons de fraude, nous faisons des propositions de contrôle, qui sont dirigées vers des directions de contrôle. Il me semble que vous allez recevoir l'une d'entre elles, la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). Nous collaborons également beaucoup avec la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF) qui travaille sur les gros enjeux liés aux personnes physiques. Nous alimentons aussi les directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) implantées à l'échelle régionale.

La mention des plaintes (dans le support) concerne deux autres volets de notre activité.

Tout d'abord, nous alimentons en propositions la nouvelle brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). Nous soumettons des dossiers, qui passent ensuite par le canal de la direction générale, à la commission des infractions fiscales (CIF). Cela aboutit au dépôt d'une plainte et à une instruction menée par cette brigade.

Le deuxième volet concerne les affaires que nous traitons par nous-mêmes. Il s'agit de la lutte contre les fraudes les plus graves, parmi lesquelles figure la fraude dite « carrousel » en matière de TVA. C'est une spécialité de la DNEF, puisque, comme nous allons le voir dans un instant, nous disposons de vérificateurs et de brigades pour mener ces opérations. En général, ces contrôles débouchent sur des poursuites correctionnelles, ou en tout cas sur des propositions souvent suivies d'effet.

La DNEF a une autre spécialité. Elle a le monopole, en matière fiscale, de la procédure dite du L. 16 B, du nom de l'article du livre de procédure fiscale, qui prévoit la possibilité de procéder à des visites domiciliaires autorisées par un juge. Le juge des libertés et de la détention nous accorde le droit de faire ces visites, durant lesquelles nous sommes accompagnés par des officiers de police judiciaire. Nous saisissons des pièces, dont nous faisons l'exploitation. Ensuite, nous les restituons et, enfin, les étapes de contrôle commencent. Voilà comment les choses se passent.

Enfin, nous produisons un tout petit peu de documentation. Je reviendrai plus tard sur ce point, puisqu'il figure dans le questionnaire.

Voici donc les grandes missions de la DNEF. Vous le constatez, il s'agit essentiellement d'exploitation d'informations, de renseignements et d'un tout petit peu de contrôle pour notre propre compte. En réalité, nous faisons surtout de la programmation pour les autres.

Quels sont nos moyens ? La DNEF n'est pas une très grosse direction, puisque nous comptons, depuis le 1^{er} septembre 2011, 413 personnes. La légère diminution d'effectifs que vous pouvez observer sur le document ne doit pas être mal interprétée. En réalité, au cours des années retracées dans la courbe, nous avons transféré des emplois à TRACFIN qui, en contrepartie, nous envoie de l'information. Il s'agit donc plus d'une continuité de notre action que de suppressions d'emplois. Nous avons aussi transféré des emplois

à la BNRDF, qui fait ce que nous ne pouvions pas faire dans certains créneaux. Il s'agit plus, là aussi, de prolonger la lutte différemment que de supprimer des emplois.

Les seules suppressions d'emplois auxquelles j'ai personnellement procédé ces derniers temps viennent du fait que notre système informatique allège les tâches de saisie. J'ai donc rendu trois emplois, ce qui me paraît naturel.

Nous n'avons donc pas désarmé la DNEF face à la fraude. On pourrait dire que nos emplois sont relativement stables.

En matière de moyens budgétaires, nous avons connu des années relativement stables. Cette année, ce n'est clairement pas le cas. Comme vous le savez, les finances publiques imposent des sacrifices aux administrations. Nous en avons supporté notre part, avec une diminution de 23 % de nos moyens de fonctionnement. C'est beaucoup, d'autant plus que les deux tiers, pratiquement, de nos frais de déplacement sont des frais de transport, lesquels ne cessent de croître avec la hausse du prix du carburant. La DNEF est donc très vertueuse. Nous essayons de faire beaucoup d'économies et de préserver le potentiel de lutte contre la fraude. Mais ce n'est pas gagné d'avance.

J'en arrive à la répartition des effectifs. Ne pensez pas que les services dits de direction sont des services purement administratifs. Ces services font beaucoup de travail juridique, notamment du contentieux. Ce très important travail juridique est mené sous des contraintes de qualité fortes, portant notamment sur les procédures de visite et de saisie. Nous visons le « zéro défaut ». Notre travail de révision est donc très important.

Les brigades nationales d'investigation (BNI), sont au nombre de six. Elles font de la recherche sur des secteurs particuliers, qui nous paraissent « fraudogènes ». Je vous en dirai un petit peu plus dans un instant. Ce sont des services d'enquête purs, qui se déplacent un peu moins.

Les brigades d'intervention interrégionale (BII), sont notre service de perquisition. Elles représentent le gros de nos effectifs. Six brigades sont implantées à Paris, et neuf en province, dans les grandes villes comme Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, où il y a deux brigades, Lyon, Strasbourg, Orléans. Les BII sont, si je puis dire, notre bras armé.

Les brigades d'intervention rapides, (BIR) sont au nombre de trois. Il s'agit de brigades de vérification, dans lesquelles travaillent des inspecteurs vérificateurs ainsi que des collaborateurs, des contrôleurs, qui les assistent.

Pour terminer, même si cela n'a pas beaucoup d'importance pour notre sujet d'aujourd'hui, il existe un service à part : la brigade de recherches systématiques (BRS) qui, en réalité, fournit des services de recoupement d'informations auprès des banques ou d'autres établissements, à notre destination comme à celle de tout un ensemble de services essentiellement parisiens.

Voilà la répartition de nos effectifs par grandes missions.

En ce qui concerne l'organisation des services, nous avons quinze brigades d'intervention interrégionale, qui mènent les perquisitions. Les 150 agents qu'elles comptent, de catégorie A et B, sont répartis par brigade d'une petite dizaine de personnes, encadrées par un cadre supérieur. Elles mènent un travail très juridique, contrairement à ce que l'on peut imaginer. Ce ne sont pas des cow-boys ! Ces personnes font un travail très juridique, car tout y est régi par des procédures. Il faut être très attentif, parce que les risques contentieux ou d'invalidation sont nombreux. Ce travail doit donc être très rigoureux.

M. Philippe Dominati, président. – Une brigade compte donc une dizaine de personnes ?

M. Bernard Salvat. – Oui, environ ! En général, ils travaillent par binôme, un agent de catégorie A, et un de catégorie B. Ils n'ont pas de spécialisation régionale, bien que l'on essaie, pour des raisons d'économies, de les faire tourner autour de leur pôle de rattachement. Cependant, quand une nécessité se fait jour, ils peuvent très bien faire le trajet de Strasbourg à Marseille, ou l'inverse. Cela arrive assez souvent, d'ailleurs, quand on mobilise tout le monde pour de grandes opérations.

Les six brigades nationales d'investigation mènent des enquêtes. Leur travail s'apparente un peu à l'étude de dossiers, aux travaux de cabinet que l'on appelle les contrôles sur pièces. Mais, en réalité, la finalité n'est pas la même. Nous faisons de l'enquête, nous allons chercher de l'information. J'y reviendrai plus tard. Elles font ponctuellement un peu de production de documentation, ce qui était autrefois l'essentiel de leur travail. Depuis dix ans, nous avons diminué la production documentaire, parce qu'elle n'apportait pas d'intérêt opérationnel très grand. Nous avons donc préféré nous concentrer sur la recherche et la programmation, ce qui, en matière de lutte contre la fraude, du moins du point de vue de l'administration fiscale, est plus bénéfique. Elles comptent 70 agents de catégories A et B. J'y reviendrai sur un document particulier.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qu'entendez-vous par secteurs à risque dans cette rubrique ?

M. Bernard Salvat. – J'y reviendrai dans un instant. Si vous voulez, nous avons pour nos services un choix de degrés d'intervention relativement large. On pourrait dire que nous avons aussi une activité d'ingénierie fiscale.

Les trois brigades d'intervention rapide sont des structures de vérification. Leur activité porte essentiellement sur des opérations de « carrousel », qui visent à faire tourner les transactions pour éviter de reverser la TVA. Ce n'est pas nouveau. En général, les « carrouselistes » cherchent des produits peu volumineux et à forte valeur ajoutée, car ils sont faciles à faire tourner. La grande innovation en la matière est la fraude immatérielle, portant sur les services comme les quotas de CO₂.

Cela représente évidemment des risques fiscaux très élevés. Nous sommes donc très vigilants, même si, par le passé, des fraudes très importantes ont été constatées.

Nous menons également des vérifications particulières. Il arrive à ces brigades d'aller expertiser, par une vérification, un secteur d'activité et d'y ramasser de l'information. Leur travail est essentiellement répressif. Nous déposons énormément de plaintes, comme je vous l'ai dit. Nous avons également recours à l'article 40 du code de procédure pénale, grâce auquel nous dénonçons des fraudes au procureur. Nous prenons également, chaque fois cela nous est possible, des mesures pour favoriser le recouvrement. C'est une orientation sur laquelle je reviendrai.

Enfin, nous disposons de services que nous appellerons spécialisés. La Cour des comptes a considéré qu'ils étaient trop nombreux. J'appelle ça l'effet « annuaire téléphonique ». Ce sont en effet des services accessibles à des organismes territoriaux ne faisant pas partie de notre direction et donc distingués dans l'annuaire de la DNEF pour faciliter les contacts directs. En réalité, il existe entre ces services de la porosité, et non de la rigidité. Nous faisons travailler les gens ensemble.

Parmi ces services figure la fameuse brigade de recherches systématiques qui est très occupée. Elle va à la recherche des relevés de comptes bancaires dans toute la région parisienne. Elle remplit cette tâche pour tout le monde.

La cellule INFOCENTRE est composée d'une équipe spécialisée dans le traitement de grandes masses de données informatisées, principalement les fichiers de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui nous sont transmises.

Nous disposons aussi d'une cellule qui fait de l'assistance administrative à la demande, mais sur la fraude internationale. Il y a énormément d'échanges d'informations entre les pays européens. Cela occupe beaucoup de monde. Nous avons, en outre, l'obligation de répondre dans un délai de soixante jours, délai que nous respectons. Cela demande donc des moyens.

J'ai par ailleurs développé une cellule d'ingénierie informatique, dont on pourra reparler. La fraude se développe énormément par ce canal, ce qui, pour nous, est un défi, car l'affronter n'est pas si évident.

Enfin, comme dans toute direction, notre organisation se divise par secteurs ou divisions, comme la division des ressources humaines et budgétaires par exemple. Une autre division est spécialisée dans les domaines de la fraude internationale et de la TVA. Elle regroupe une BNI, les trois BIR et les services juridiques. Une autre division s'occupe des BNI. On l'appelle la division « enquêtes ». Deux divisions s'occupent des interventions, c'est-à-dire de la procédure du L. 16 B.

Notre organisation interne regroupe donc trois types de services offensifs et des missions de direction, qui participent à l'exploitation et à la collecte d'informations.

Je suis arrivé à la DNEF au mois de septembre 2009, à l'époque où la direction venait d'être secouée par le sinistre juridique provoqué par l'arrêt « Ravon ». Cet arrêt avait invalidé notre procédure de visite et de saisie, en ce qu'elle n'offrait pas de recours suffisants pour le contribuable. La direction avait été traumatisée par cet arrêt. Pendant près de six mois, il a fallu élaborer un nouveau texte, temps pendant lequel les services de perquisition étaient restés cantonnés dans leur bureau.

La procédure a été renouvelée, tout est maintenant parfaitement « d'équerre », si je puis dire. Nous avons pu remettre tout le monde en activité, même si ce fut un peu difficile au début, car le climat était un peu tendu.

Nous avons ensuite beaucoup travaillé sur nos processus internes, afin de les accélérer. Nous avons par exemple diminué les recours à l'assistance administrative internationale, car ils représentent, à chaque fois, un allongement minimal du délai de trois à quatre mois, ce qui est très long.

Nous avons aussi fait des efforts en matière de politique de traduction, car ces activités nous prenaient également deux ou trois mois de délais supplémentaires. Nous avons aussi mené un travail de standardisation. Tout cela nous permet d'aller beaucoup plus vite. Actuellement on peut monter des opérations en deux mois, environ. Ce n'était pas possible auparavant.

Nous avons aussi travaillé sur la professionnalisation des équipes qui conduisent les perquisitions. Le monde a beaucoup changé, la part du papier diminue. Nous travaillons de plus en plus dans un monde de réseaux, de serveurs, le monde d'Internet. Il a donc fallu former tous nos collaborateurs à ces nouvelles techniques. Nous avons dû acheter des logiciels, appelés « *forensics* » – c'est un terme qui s'applique dans tous les pays –, qui permettent de faire des copies conformes d'ordinateurs. La police fait exactement la même chose. Ces logiciels nous permettent de récupérer des fichiers, y compris effacés, et de les analyser.

Tout cela nous a demandé un travail très important. Le volet positif est que la production est repartie. Nous avons conduit environ 150 perquisitions durant l'année 2009, nous en sommes actuellement à 240 par an, ce qui est un rythme tout à fait correct.

Nous avons aussi réfléchi au sujet des BNI : rassurez-vous, je vais finir par vous donner les spécialisations ! Nous avons ainsi modifié leur portefeuille. Ces brigades étaient en effet calées sur des risques de fraude qui n'étaient pas très bien ciblés. Nous avons donc revu ces questions, fait du management, organisé des séminaires, bref, nous avons fait tout ce qui se fait habituellement pour amener les gens à changer.

Nous avons aussi beaucoup investi sur la formation professionnelle. Il existait auparavant un désamour pour la formation, ce qui était négatif. De 0,5 jour de formation par agent par an, nous sommes passés à sept jours, ce qui paraît tout à fait correct. Nous avons notamment fait appel à des consultants privés. En somme, on a « mis les moyens » !

Nous avons aussi introduit – c'est quelque chose qui se développe de plus en plus – de « l'analyse risque » dans les travaux courants. Cela nous permet d'absorber des quantités assez importantes de données. La DNEF, en effet, n'a pas un effectif pléthorique, comme vous avez pu le voir. Or il faut bien traiter les 30, 40, 50 voire 80 millions de données récupérées auprès d'organismes divers. Fait manuellement, cela prendrait des années. Nous introduisons donc de l'analyse risque et avons recours à l'informatique.

Afin de répondre à une demande de Bercy, nous avons également profondément modifié les méthodes de travail des BIR. Le « carrousel », qui est notre clientèle « naturelle », malheureusement, a pour caractéristique de mettre en place des chaînes. Un fraudeur vend à une société écran, qui revend à une deuxième société écran, laquelle revend à une troisième, et ainsi de suite. Puis, au bout de la chaîne, se trouve la personne en contact avec le client, et c'est cette personne qui pratique la déduction finale de la TVA.

De manière traditionnelle, et cela se comprend, l'enquête consistait à faire des démonstrations successives. Elle visait à traiter tous les maillons de la chaîne un par un et les uns après les autres. C'est bien mais, quand des maillons sont volontairement ajoutés pour égarer l'administration, les délais d'enquête s'allongent. Nous avons donc changé nos méthodes de travail. Maintenant, nous cherchons plus à démontrer qu'il y a des liens entre le fraudeur et le déducteur final, et qu'ils ne pouvaient pas ignorer qu'ils participaient à un schéma global. Cela nous permet d'aller chercher le déducteur final sur le terrain de la solidarité au paiement. Cette technique est très intéressante, parce que le déducteur final est solvable, en général, alors que le fraudeur s'est organisé pour ne pas l'être. C'est une petite révolution dans les méthodes de travail. Aujourd'hui, ce processus se déroule correctement. J'ai prochainement une réunion sur un point, mais, globalement, nous avons bien évolué.

Nous avons enfin développé au maximum les activités informatiques. Je dispose d'une équipe de jeunes inspecteurs, que je suis allé chercher à l'école nationale des impôts parce qu'ils avaient aussi suivi, au cours leur parcours universitaire, des études en informatique. J'ai réussi, non sans mal, à les attirer à la DNEF. Nous étudions les procédés actuels de fraude, qui passent par des logiciels de gestion ou des logiciels comptables. Ces logiciels comportent des fonctionnalités que nous appelons permissives, qui permettent de retraiter des écritures. Cela nous oblige à réaliser des expertises de ces produits, à démontrer le mode de fraude, afin de fournir aux vérificateurs un mode d'emploi leur permettant d'aller jusqu'au bout de leurs investigations.

Cette équipe participe également aux interventions complexes. Il nous arrive de nous rendre dans des milieux où règne un véritable délire informatique, avec des serveurs distants, des sites en Irlande, et j'en passe. Il faut arriver à naviguer au milieu de tout cela pour ramasser et collecter l'information. Nous devons déjouer un certain nombre de pièges qui nous sont tendus, d'où la nécessité de disposer d'informaticiens.

La cellule d'analyse et de recherche sur les fraudes (CARF) est une équipe d'inspecteurs des impôts adossée à l'INFOCENTRE, où se trouvent tous les fichiers et où, en réalité, nous faisons de l'ingénierie à l'envers. Quand nous avons connaissance d'une fraude, nous essayons de la démontrer afin d'en rechercher des traces dans nos fichiers. Nous pouvons alors faire de la récupération à grande échelle.

La BNI 1 travaille essentiellement sur la fraude à la TVA à l'échelle internationale. C'est dans cette BNI que nous traitons actuellement les échanges d'informations dans Eurofisc. Depuis un an et demi, en effet, le traité Eurofisc fonctionne très bien. Les 27 pays de l'Union ont notamment adhéré à son premier domaine : la lutte contre les fraudes « carrousel ». Nous recevons ainsi un flot d'informations très important, signalé par tous les pays, portant sur les opérateurs à risque. Nous avons l'obligation de faire une analyse de renvoyer un feed-back. Grâce à ce système, nous pouvons repérer les opérateurs qui méritent des investigations plus poussées. Pour la DNEF, ce traité représente donc un plus incontestable.

Cette BNI est concentrée sur les « carrousels », et les fraudes à la TVA sur les véhicules. En effet, beaucoup de véhicules d'occasion donnent lieu à une fraude. Sachez que, derrière les belles occasions allemandes, se trouve en réalité souvent une fraude à la TVA. C'est pour cela que, en général, le prix est attractif.

Cette BNI s'occupe des véhicules en général, y compris les aéronefs, les bateaux. Nous allons travailler un peu plus sur le régime douanier dit 42, qui se développe. Il s'agit d'une sorte de régime suspensif, à condition que le produit ne soit pas vendu en France. En réalité, les produits sont détournés et revendus en France. Nous allons donc travailler avec les douaniers sur ce sujet. Tel est le champ d'intervention essentiel de la BNI 1.

La BNI 2 travaille sur les thématiques fiscales des grands groupes. Son périmètre a donc un rapport direct avec les travaux de votre commission. Il comprend l'évasion fiscale, les prix de transferts, la sous-capitalisation, les intérêts indus, les redevances versées à tort dans les paradis fiscaux. Le crédit impôt recherche y figure également.

La BNI 3 – tout comme la BNI 5 – s'intéresse aux particuliers, et fait de la recherche sur des dossiers à forts enjeux. Vous imaginez ce que cela peut vouloir dire.

La BNI 4 couvre le champ de diverses fraudes réalisées par les entreprises. Nous sommes en relation avec de nombreux organismes, dans les

sphères de la police, de la justice, du social, ou de la concurrence. Nous recevons de très nombreuses informations, portant, par exemple, sur des entreprises qui emploient des travailleurs non déclarés. Des procès-verbaux nous sont communiqués. Toutes ces informations arrivent à la BNI 4. Nous menons des enquêtes, voyons jusqu'où il faut aller et sous quelle forme il faut traiter le dossier. Il s'agit de fraude que nous pourrions qualifier de générique. Les données de TRACFIN arrivent également à la BNI 4.

La BNI 5 traite des problématiques de domiciliation des particuliers. Son périmètre comprend les faux expatriés, qui « sous-marinent » quelque part en France. Il y en a ! Il comprend aussi tout ce qui est lié aux opérations financières. Le sujet est souvent assez compliqué, car il traite d'opérations de stock-options, de plus-value, de trusts.

Enfin, la BNI 6 s'occupe de commerce électronique. Il s'agit d'activités qui ne sont pas déclarées en France. Je ne vais pas vous révéler de fait original : il est de notoriété publique que, pour l'achat de morceaux de musique sur iTunes, la TVA est payée non pas en France, mais au Luxembourg. Notre rôle consiste à savoir si cette situation est fondée ou non. En matière de commerce électronique, il existe de nombreuses activités qui, en réalité, ne sont pas fiscalement établies en France. La BNI 6 s'occupe aussi d'économie verte, soit tout ce qui est matériaux, économies d'énergie, et j'en passe.

Comme je vous l'ai dit, nous avons beaucoup renforcé la formation professionnelle des agents travaillant au sein des BNI. Nous les avons formés à l'analyse financière, aux opérations structurelles d'entreprises, afin qu'ils atteignent le meilleur niveau possible. Nous sommes également en train de transformer une trentaine de postes de contrôleurs en postes d'inspecteurs. Dix postes ont d'ores et déjà été transformés : cinq en 2011 et cinq en 2012. Nous allons continuer sur ce rythme, de manière à faire monter le potentiel.

Comme vous pouvez le constater, la direction évolue beaucoup !

M. Philippe Dominati, président. – Merci pour cette présentation très complète, monsieur Salvat.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si j'ai bien compris, vous vous occupez aussi bien des particuliers que des entreprises. Quelle est leur part respective dans le volume de dossiers traités en moyenne chaque année ? La situation évolue-t-elle ?

Vous venez de détailler les spécificités des différentes BNI. Vous évoquiez à leur sujet des secteurs à risque. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par cette expression ?

Vous avez déclaré ne plus recourir beaucoup à l'aide internationale qui induit des délais trop longs dans votre rythme de travail. Est-ce que cela vous pose des problèmes ? En ressentez-vous des conséquences sur vos

méthodes de travail ou de gestion des dossiers ? Pouvez-vous vraiment vous en passer ? Dans la négative, par quoi pourrait-on la remplacer ? Mon propos épargne bien évidemment l'aide qui est absolument indispensable.

Vous indiquez en outre que la dénonciation au procureur fait partie de vos méthodes de travail. Nous avons pourtant cru comprendre que la DGFIP tenait à garder ces dossiers chez elle. Qu'en est-il ? Pouvez-vous nous donner des éléments sur l'application de l'article 40 du code de procédure pénale ?

Pouvez-vous enfin préciser en quoi consistent les fameux dossiers « à forts enjeux », expression que nous avons souvent rencontrée au cours de nos travaux ?

M. Bernard Salvat. – La DNEF traite beaucoup plus de dossiers d'entreprises que de dossiers de particuliers. Sur les six BNI, quatre sont dédiées aux professionnels et deux aux particuliers. Elles ne mènent pas tout à fait les mêmes types d'enquêtes.

Les affaires liées aux particuliers peuvent représenter de gros volumes. Par exemple, actuellement, nous traitons une opération portant sur la non-déclaration des comptes bancaires détenus à l'étranger. Une telle opération apporte tout de suite une trentaine de milliers de dossiers. Nous consultons quelque 700 établissements pouvant s'appeler « établissement bancaire », en France. Je leur ai demandé de nous communiquer des informations par voie dématérialisée. Certains m'ont répondu ne pas avoir d'activité en lien avec des particuliers.

Nous avons déjà fait une opération l'année dernière, pour laquelle nous avons obtenu 400 réponses. Nous avons réussi à recueillir environ 30 000 informations, pour 10 000 contribuables. Nous avons donc traité ces 10 000 dossiers.

Nous faisons des rapprochements par voie informatique pour savoir, par exemple, si le contribuable a coché la case 8UU de sa déclaration de revenus, s'il a bien donné l'indication du compte. Nous vérifions s'il a déclaré les intérêts des produits de valeurs mobilières perçues à l'étranger, s'il a déclaré des revenus au taux effectif. Des recoupements informatiques nous permettent de savoir si le dossier est correct ou non.

Ensuite, nous traitons les dossiers en fonction des informations recueillies. Un compte ayant connu un virement en son propre nom est un cas de figure, un compte ayant fait l'objet d'un virement sur un compte détenu par une autre personne en est un autre : chaque cas donne lieu à un traitement différent.

Nous travaillons donc beaucoup plus sur des dossiers de professionnels, mais il faut savoir que les dossiers de particuliers peuvent représenter de gros volumes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En ce qui concerne les 10 000 contribuables dont vous nous avez parlé, pouvez-vous évaluer les enjeux fiscaux induits ?

M. Bernard Salvat. – Ces dossiers ont récemment été envoyés pour traitement dans les directions locales, car nous en traitons peu nous-mêmes. Cette opération est naturellement pilotée par la direction générale. Nous en ferons le bilan le moment venu.

Nous en avons toutefois sélectionné un certain nombre que nous souhaitons traiter. Sur environ un millier d'opérations, notre taux de programmation est de 25 %. En d'autres termes, un quart des dossiers était donc en anomalie. Ces dossiers donneront bien entendu lieu à des suites, qui peuvent aller du contrôle de cabinet jusqu'à l'examen de situation fiscale personnelle. Toute la palette est utilisée.

Je le répète, nous faisons plus de travaux sur les entreprises que sur les particuliers, même si, d'un point de vue statistique, les volumes liés aux dossiers des particuliers peuvent être très importants.

J'en viens aux secteurs à risque sur lesquels travaillent les BNI. Le premier secteur que j'ai mentionné a trait à la fraude à la TVA.

La TVA est un impôt fragile, parce que les gens la collectent et la reversent eux-mêmes. Certains peuvent donc être tentés de ne pas reverser la TVA qu'ils ont collectée. La technique des « carrousels » pose problème, car cette fraude n'est pas franco-française ; elle s'est notamment développée dans tous les pays européens. La BNI 1 a pour spécialité de veiller sur les opérations à risque. Figure parmi elles, par exemple, le secteur de l'énergie. Cela a toutefois été réglé, puisque nous avons fait voter les textes visant à modifier les règles du jeu et éviter ainsi la fraude de type carrousel. Mais le marché de l'énergie est fragile.

Le commerce des véhicules est également un secteur à risque très élevé. On peut trouver sur Internet une quantité assez impressionnante de négociants en véhicules d'occasion qui font venir des véhicules d'Allemagne et qui les vendent à des particuliers. Lorsqu'un véhicule est acheté à un professionnel allemand, on devrait le vendre avec une TVA applicable sur le prix total. En réalité, les mandataires, en faisant fictivement transiter le produit par d'autres pays européens – initialement l'Espagne, mais la fraude prend désormais la direction des pays de l'est, comme la Hongrie ou la Slovaquie – brouillent les pistes. A l'arrivée, on prétend qu'il s'agit d'un produit vendu par un particulier, et donc taxable sur la marge. Entre la TVA applicable sur le prix total et celle applicable sur la marge, il y a un très gros écart, car la commission du mandataire n'est pas très élevée, quelques milliers d'euros. Ces fraudes sont donc très importantes et appellent toute notre vigilance.

Nous travaillons notamment avec des moyens informatiques, mais également avec les services de la douane, qui disposent de statistiques assez précises sur les pays en question. Nous parvenons ainsi à recouper les

informations, et à surveiller les gens qui ne déclarent pas ce qu'ils devraient. Au mois d'octobre, nous avons conduit une quarantaine de perquisitions, qui ont démontré leur validité. Il s'agissait, en effet, de circuits totalement frauduleux : la TVA était bien applicable sur le prix total du véhicule.

La BNI 2 s'occupe des grands groupes, périmètre sur lequel existe tout un ensemble d'opérations à risque. Nous surveillons les éléments qui nous permettent de voir si les prix peuvent avoir été faussés. Nous nous intéressons notamment à la fameuse problématique des prix de transfert, dont l'objet est de transférer du profit vers des pays qui taxent peu, soit en achetant à des prix minorés, soit en vendant à des prix majorés.

Nous regardons également de près les mouvements vers les paradis fiscaux. Disons que toutes les opérations qui se font vers les Îles Vierges britanniques nous interpellent ! Nous diligentons des enquêtes afin de savoir qui est le bénéficiaire des commissions ou quel est le rapport avec l'entreprise, puis nous déroulons le fil. Lorsque nous avons acquis la conviction que tout cela est un habillage destiné à faire évader des capitaux, nous proposons un contrôle. Nombre de programmations de la DVNI, par exemple, résultent de ce genre d'enquêtes.

J'en viens aux dossiers à forts enjeux traités par la BNI 3. Nous traitons actuellement les opérations dites du « décret banque ». Nous avons récupéré beaucoup d'informations portant sur des virements de fonds supérieurs à 15 000 euros, à destination de pays qui furent un temps des paradis fiscaux. Nous vérifions si ces comptes ont été déclarés ou non, si les flux financiers sont en relation avec les capacités des gens, ou s'ils peuvent se rattacher à des raisons que nous qualifierons de patrimoniales. C'est un très gros travail, alors que la BNI 3 ne compte que dix personnes. Or, nous avons traité 30 000 données à destination de l'étranger. C'est donc un secteur à risque, directement en relation avec vos travaux.

Au-delà de ces transferts de capitaux, nous pouvons aussi surveiller des successions, comme celles dont la presse s'est fait l'écho hier encore. Des articles révèlent que certains membres d'une famille, des veuves, ont été déshérités par la mise en place de trusts. Il est évident que nous menons des enquêtes sur ce point. Nous enquêtons, essayons de savoir qui est derrière un trust, quels sont les actifs qui le composent. C'est le travail de la BNI 3.

Nous nous fondons également sur des données simples, se rapportant à des éléments patrimoniaux détenus en France. L'achat d'une très grosse cylindrée peut constituer une piste à partir de laquelle la BNI 3 va décider une enquête.

Comme je vous l'ai dit, la BNI 4 s'occupe de fraudes en tous genres. Beaucoup d'informations nous parviennent de toutes parts, depuis les sphères du social, du travail, de la justice.

M. Philippe Dominati, président. – De la concurrence ?

M. Bernard Salvat. – Oui ! Cela peut passer aussi par les procès. Nous disposons d'une brigade au Palais de justice, qui explore les dossiers au greffe pour trouver les causes des litiges. Si nous recueillons des informations pertinentes, nous les exploitons. Nous ne nous privons de rien, vous savez. Nous sommes très discrets, mais nous nous efforçons d'en savoir le plus possible !

Nos informations peuvent provenir des litiges du travail, par exemple. Nous allons ainsi étudier et exploiter toutes les informations qui nous parviennent : des collaborateurs qui se rebellent contre leur employeur parce qu'ils ont été spoliés – ils racontent alors beaucoup de choses lors des audiences – ; un syndicat qui dénonce un employeur parce qu'il triche sur les heures supplémentaires, en faisant passer pour telles ce qui ne l'est pas – je vous renvoie à la presse de ces deux derniers jours – ; un autre syndicat qui dit avoir vu, sur un bateau, disparaître des marchandises censées être vendues – pensons au nord de la France. Nous exploitons bien entendu toutes ces données.

La BNI 4 reçoit également les dénonciations de TRACFIN. Il me semble, d'ailleurs, que vous avez auditionné Jean-Baptiste Carpentier. Nous exploitons les informations chaque fois qu'elles nous sont transmises. Nous faisons une enquête et, s'il y a lieu, nous pouvons diriger le dossier vers un contrôle fiscal classique ou vers une perquisition. Nous utilisons toute la panoplie des moyens dont nous disposons.

La BNI 5 est plus spécialisée. Certaines personnes, non domiciliées en France, peuvent se révéler par des signaux comme l'activité, la détention de biens, l'acquisition d'une résidence de standing sur la Côte d'Azur, par exemple. Il fait aussi partie des travaux de la BNI 5 de s'intéresser aux opérations de montage, de plus-values, ou à des scandales sur les stock-options. La presse a fait état de différentes prises de participation sauvages dans des sociétés de luxe françaises. Nous cherchons par quel canal tout cela s'est passé. La BNI 5 est très spécialisée sur ce point. Les sujets sont souvent très complexes et les enquêtes très longues.

La BNI 6 s'occupe du commerce sur Internet. Il s'y passe énormément de choses actuellement. On y voit beaucoup d'activités, de nombreux intervenants, qui vivent de publicité ou de revente de profilages du type de ceux qui sont offerts par Facebook. Le rôle de la DNEF est de savoir jusqu'à quel point ces sociétés doivent être localisées en Irlande, aux États-Unis et non en France.

Tous ces secteurs à risque représentent de gros enjeux financiers.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous arrive-t-il, en retour, de dénoncer des cas à TRACFIN ?

M. Bernard Salvat. – Non, ce n'est pas ainsi que cela marche. TRACFIN reçoit des dénonciations d'intermédiaires, qu'ils soient banquiers, notaires ou avocats. Il les fait remonter à la direction générale des finances

publiques, qui nous les envoie. Nous ne dénonçons pas à TRACFIN. La DGFIP peut cependant le faire, parce qu'elle a des comptables, qui peuvent agir ès qualités.

Je me suis sans doute mal exprimé à propos de l'aide internationale. Si je vous ai dit que nous y avons moins recours, c'était dans l'idée d'expliquer que, pour accélérer nos perquisitions, nous demandions moins systématiquement de l'assistance administrative. Cela dit, nous travaillons énormément avec l'assistance administrative internationale, qui nous est précieuse. Nous n'avons donc pas diminué le volume, rassurez-vous. Bien au contraire, nous l'avons beaucoup augmenté, sauf quand l'assistance n'est pas indispensable pour préparer une perquisition pour laquelle se pose un problème de délai.

L'assistance administrative est d'ailleurs irremplaçable, dans un contexte d'ouverture des frontières commerciales. Un phénomène mondial requiert l'aide des autres pays. C'est très clair, nous ne pourrions plus travailler sans elle.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez évoqué votre satisfaction au sujet d'Eurofisc. Comment cela marche votre coopération, et depuis combien de temps ?

M. Bernard Salvat. – Cela marche très bien ! Le réseau fonctionne depuis le mois de février 2011. Nous disposons d'informations nombreuses et de bonne qualité. Notre taux de programmation est élevé. Le système fonctionne avec tous les pays de l'Union.

Eurofisc est composé de quatre groupes de travail. Le premier porte sur les « carrousels », le deuxième sur les véhicules, le troisième sur le régime douanier 42, le quatrième est un observatoire des fraudes. La DNEF est l'animateur du groupe de travail numéro un, portant sur les carrousels. Nous avons donc un rôle moteur à l'échelon européen. Cela marche très bien.

Auparavant existait un petit système embryonnaire, Eurocanet, qui fonctionnait surtout pour les voitures, mais son fondement juridique n'était pas très certain. Le traité Eurofisc a donné une base légale à tout cela. Tous les pays ont alors rejoint Eurofisc, même les Allemands qui y étaient auparavant réticents pour des raisons juridiques. Actuellement, tout le monde travaille bien. C'est un plus manifeste.

Nous sollicitons aussi les nouveaux pays, qui ont signé les fameuses conventions post-G20. C'est une politique délibérée de notre part, qui se fait à petites doses, naturellement. Nous avons tout de même obtenu des réponses de la part de ces pays. On peut donc dire qu'il y a des avancées. Le pays qui répond peut-être le moins rapidement, c'est la Suisse. Mais les pressions amicales de la DGFIP devraient la faire bouger. On se sert donc beaucoup de l'assistance administrative.

Pour répondre à votre question sur l'article 40, nous recevons bien entendu des informations, mais il peut aussi nous arriver d'en donner,

notamment lorsque nous détectons des agissements qui ne peuvent être exploités directement par des services fiscaux. A l'occasion de nos contrôles, il nous arrive ainsi de découvrir des turpitudes n'ayant pas d'incidence fiscale directe, mais pouvant intéresser la justice. Dans ces cas, comme nous avons affaire à des gens qui ne sont pas toujours recommandables, nous faisons une dénonciation au procureur qui, lui, abordera une enquête par un autre angle.

Nous portons également plainte pour escroquerie. C'est une modalité de traitement de fraude à la TVA, et non pas une application de l'article 40. Nous ne passons pas par la CIF, nous portons plainte directement.

Nous avons finalement peu recours à l'article 40. Je n'ai pas de chiffre précis en tête, mais cela doit représenter environ une dizaine de cas par an. Si nous découvrons des fraudes qui ne sont pas fiscales, comme les tromperies sur la marchandise, par exemple, qui peuvent intéresser la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), nous avons dès lors recours à l'article 40.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En fonction de vos observations, à combien estimez-vous le nombre des faux expatriés ? Quels sont les moyens déployés pour les identifier ?

M. Bernard Salvat. – Si je connaissais leur nombre, nous serions très riches, et la France aussi !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La presse s'en était fait l'écho il y a quelques semaines. Mais que vaut le chiffre qui avait alors été avancé ?

M. Bernard Salvat. – Personne ne peut avancer de chiffres sur le nombre de faux expatriés. Certes, beaucoup de gens s'expatrient. Mais nombre d'entre eux gardent des attaches fortes avec la France, et sont tentés de revenir. On en retrouve de cette façon.

Je suis dans l'incapacité de vous donner un chiffre. Nous conduisons des enquêtes, dans lesquelles la possession ou l'usage d'un immeuble ont un rôle de signal. Lorsqu'une personne dispose d'un appartement de 300 mètres carrés dans le XVI^e arrondissement de Paris, dont elle n'est pas propriétaire, nous y regardons d'un peu plus près !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A quelle hauteur s'est arrêté votre chiffre ?

M. Bernard Salvat. – Je n'ai pas de chiffre. C'est impossible à dire. On essaie de trouver ces personnes et, le cas échéant, on les sanctionne.

M. Philippe Dominati, président. - Est-ce vous qui avez découvert les 197 personnes dont parle M. le rapporteur ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ce chiffre a été évoqué par Le Parisien il y a trois ou quatre semaines.

M. Philippe Dominati, président. - Le journal indiquait que, sur une année, 197 expatriés s'étaient relocalisés en France.

M. Bernard Salvat. – Ce chiffre ne vient pas de ma direction. Pour l’obtenir, il faut mener des opérations de contrôle fiscal. Obtenir une domiciliation requiert un travail d’enquête assez sophistiqué. C’est plutôt la DNVSF qui fait ce genre d’enquête. Ce chiffre me paraît toutefois très élevé. Il s’agit peut-être d’un chiffre global, à l’échelle de la DGFIP. Il n’y en a pas énormément, vous savez, et il est très difficile de les trouver.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Le Syndicat national unifié des impôts, (SNUI) avait sorti ce chiffre.

M. Bernard Salvat. - J’ai été directeur adjoint à la DNVSF. A l’époque, nous en repérons vingt-cinq par an, pas plus. Ces enquêtes durent très longtemps. Il faut établir des tableaux de jours de présence prouvés, démontrés et supposés. Il faut que le plancher des 180 jours soit atteint. Le processus est donc très long, et on ne peut pas instruire des centaines de dossiers.

Souvent, nous découvrons ces personnes à l’occasion de perquisitions. La perquisition d’une activité économique non déclarée en France, par exemple, nous permet de saisir une masse importante d’informations, dont certaines peuvent être relatives à des événements ayant trait à la personne qui exerce le commerce ou l’activité. Ensuite, pendant la période de contrôle, il arrive que ces éléments permettent de domicilier la personne en question.

Je ne peux pas vous dire que nous menons de grandes enquêtes dans le but de domicilier des personnes. Nous suivons des pistes de travail, mais sans savoir si elles porteront beaucoup de fruits. Ce qui est sûr, c’est que, en tant que directeur, je veille à ce que nos opérations produisent un certain rendement. Si l’on doit déployer une énergie considérable pour ne ramener que dix dossiers, ce n’est pas très intéressant. Nous devons aussi prendre en considération la notion de coût.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Permettez-moi une dernière question avant de laisser la parole à mes collègues. Quels sont les vecteurs de l’évasion fiscale internationale abusive ? Êtes-vous capable de la chiffrer ?

M. Bernard Salvat. - Les entreprises ont recours au vecteur bien connu des prix de transfert. Ce procédé, classique, passe par une minoration des prix ou une majoration des prix de cession. Les entreprises peuvent aussi recourir à la sous-capitalisation, qui consiste à facturer des frais financiers, et grâce à laquelle on fait sortir la substance des entreprises. C’est ce que l’on observe le plus souvent.

Cela dit, je ne peux pas vous donner de chiffre précis. C’est absolument inchiffrable.

Nous voyons beaucoup d’entreprises qui travaillent en France sans être déclarées. C’est tout simple, mais cela existe. Ces gens ne s’établissent pas officiellement, ne se déclarent pas, mais ils ont des salariés et sont immatriculés auprès de l’URSSAF. C’est pour cela que nous avons des

liaisons avec l'URSSAF de Strasbourg, où se trouve un centre spécialisé dans les formalités liées aux entreprises non établies. Ces entreprises font des opérations en France, parfois très importantes. Notre rôle est de les repérer par de la détection événementielle ou grâce aux moyens de production. Sur les 240 perquisitions que les BII conduisent annuellement, environ 150 concernent des entreprises non établies. Ces dernières peuvent parfois avoir des moyens. Il me vient en mémoire une entreprise qui avait trente salariés, employés à plein temps en France pour vendre des services.

M. Philippe Dominati, président. – S'agit-il d'entreprises françaises ou plutôt européennes ?

M. Bernard Salvat. - Ces entreprises se prétendent établies dans un pays sis en dehors de la Communauté ou dans celle-ci, alors qu'elles réalisent en fait des cycles complets d'opérations en France. Elles ne paient pas les impôts commerciaux français. Elles paient leurs salariés, s'acquittent de cotisations sociales, mais ne déclarent pas de recettes ni de charges, et ne paient donc pas d'impôt sur les sociétés. Nous en trouvons régulièrement. Elles représentent l'essentiel de nos perquisitions fiscales. La perquisition est, à ce titre, le moyen indispensable pour en appréhender tous les éléments.

Voilà donc des moyens d'évasion fiscale. Si certains sont sophistiqués, d'autres peuvent être très simples.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. - Pardonnez ma question de béotien, monsieur le directeur, mais, selon vous, combien votre activité rapporte-t-elle, ou est susceptible de rapporter, au budget de l'État ? Je pose la question parce que vous avez dit, tout à l'heure, que vos moyens diminuaient. Cela peut se comprendre dans le contexte global, sauf que, en l'occurrence, votre action peut rapporter gros. Je suis donc surpris que les moyens diminuent si l'objectif est de rapporter un peu plus.

Dans votre approche, est-il possible d'imaginer des « rendez-vous législatifs » avec des députés et des sénateurs, au cours desquels vous pourriez exposer les améliorations, parfois précises, et selon vous indispensables, qu'il convient d'apporter à notre législation ? Ces rendez-vous existent-ils déjà, de manière annuelle par exemple, de façon à travailler sur des dossiers à propos desquels vous avez été alertés ou dont les conséquences fiscales peuvent être lourdes ?

Enfin, L'Express donnait récemment l'information selon laquelle le redressement fiscal de Google France était lié à des ventes de liens sponsorisés en France, mais facturés en Irlande. L'hebdomadaire indiquait que, si les faits reprochés à la firme étaient avérés, l'affaire pourrait rapporter jusqu'à 100 millions d'euros à la France. Comment cela est-ce possible d'un point de vue technique ? Comment fonctionnez-vous, concrètement, pour retrouver 100 millions d'euros, somme qui est loin d'être négligeable ?

M. Bernard Salvat. - Nos activités rapportent, les statistiques dont nous disposons le montrent.

Au terme des enquêtes de nos BNI, nous formulons des propositions de contrôles à l'intention d'autres structures. Dans le mode de gestion de la DGFIP, nous utilisons une application informatique appelée ALPAGE. Lorsqu'un dossier part de la DNEF, il est inscrit dans ALPAGE, ce qui nous permet de le suivre jusqu'à son terme et de disposer ainsi de remontées statistiques. Ainsi, en 2011, la programmation des BNI a rapporté 419 millions d'euros de droits nets, et 194 millions d'euros de pénalités. Notons l'existence d'un décalage dans le temps : il faut le temps que le contrôle se fasse. En 2011, les droits plus les pénalités ont représenté environ 600 millions d'euros, pour les seules BNI. En 2010, ils se sont montés à 500 millions d'euros environ.

Les BIR rapportent plus de 400 millions d'euros par an, environ. Avec les 600 millions d'euros des BNI, nous en sommes déjà à 1 milliard d'euros.

Pour les BII, nous utilisons également le système ALPAGE, l'information peut donc être suivie. Les BII ramènent elles aussi des droits. Les affaires terminées ont ainsi rapporté 113 millions d'euros de droits nets et 96 millions d'euros de pénalités en 2011, soit environ 200 millions d'euros.

Si l'on additionne toutes ces sommes, nous atteignons 1,2 milliard d'euros. C'est un chiffre normal, hors affaire exceptionnelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Pourrions-nous avoir communication des documents où figurent ces chiffres ?

M. Bernard Salvat. - Oui, je vous les ferai parvenir.

Monsieur le sénateur, vous m'avez posé la question des rendez-vous législatifs. Le législatif est plutôt traité par le service du contrôle fiscal (direction générale), qui fait l'interface avec le Parlement. Cela dit, chaque année, nous essayons d'apporter des innovations pour adapter les textes aux procédés de fraude. La création de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, qui nous donne des moyens nouveaux sur des terrains où nous n'avions pas la possibilité d'intervenir, représente une grande avancée.

La procédure du L. 16 B s'applique aux activités professionnelles. Auparavant, on ne pouvait pas se référer aux notions de faux ou d'usage de faux pour les particuliers, ni aux notions relatives à l'utilisation de structures écrans ou au financement de compte à l'étranger. De nouveaux textes ont donné à la BNRDF des pouvoirs d'investigation et de perquisition sur ces créneaux. En réalité, cela prolonge notre action. La DNEF n'a rien perdu, bien au contraire. Nous programmons la BNRDF, ce qui nous permet d'explorer des champs nouveaux.

Lors de la dernière session parlementaire, nous avons fait modifier le régime de la TVA en matière d'énergie, à la suite des fraudes qui avaient été

constatées sur les quotas de CO₂ et au regard des risques existant sur le marché du gaz et de l'électricité, où nous avons d'ailleurs beaucoup travaillé à titre préventif. Nous sommes passés au système de l'auto-liquidation de la TVA par l'acquéreur, ce qui évite qu'une personne qui facture, encaisse et ne reverse pas. Ce risque a été éliminé.

Nous avons aussi longuement travaillé, notamment depuis le début du mois d'avril, afin d'obtenir la modification d'un texte relatif pour la téléphonie sur IP. Dans le domaine de la téléphonie par Internet, certains éléments nous laissaient penser qu'il se préparait un « coup » assez important de fraude à la TVA. Nous avons d'ailleurs trouvé une société qui avait fraudé. Là encore, nous avons fait évoluer les textes, et nous sommes passés au système de l'auto-liquidation par l'acquéreur. Il n'y a donc plus de carrousel possible sur ce créneau. Cela se fait donc régulièrement.

Je n'irai pas jusqu'à dire que tout est parfait. Il reste encore des choses à faire. Ainsi, nous aimerions disposer d'armes un peu plus perfectionnées pour lutter contre la fraude. Notre droit de la communication, par exemple, a vieilli. Il est resté ancré dans une conception papier, alors que, aujourd'hui, tout est dématérialisé. Officiellement, nous n'avons pas le droit de demander des fichiers, alors que, sans eux, nous ne pouvons pas travailler. Comment voulez-vous exploiter 80 millions de données si ce sont des photocopies ? Avec 418 collaborateurs, la DNEF mettrait des années-lumière pour y arriver, c'est impossible !

Nous avons mené une opération sur le commerce électronique. Certaines personnes officient sur des sites comme eBay sans se déclarer. Nous avons récupéré 80 millions d'informations. Nous avons demandé le fichier et, heureusement, on nous l'a donné. Je dis heureusement, car je ne pouvais pas exiger la transmission de ce fichier. Or, il est bien évident que de tels dossiers ne peuvent être traités que par la voie informatique. Il faudrait donc un texte qui nous permette de nous faire communiquer des fichiers.

Je vous livre un autre exemple d'actualité. Nous travaillions sur une fraude, réelle, relative à la téléphonie, pour laquelle l'échéance déclarative n'était pas intervenue. Le L. 16 D nous permet de procéder à un contrôle sur une période en cours. C'est très bien, mais le texte nous oblige à attendre les deux mois qui suivent la date de réalisation des opérations ou de leur facturation. C'est absurde : cela revient à donner deux mois aux fraudeurs.

Nous avons récemment évoqué cette question avec le service du contrôle fiscal. Nous allons proposer une modification du texte de manière à pouvoir intervenir beaucoup plus vite, quitte à demander au juge la possibilité de prendre des mesures conservatoires.

Un autre exemple me vient à l'esprit. La réglementation européenne obligerait à attendre un an, au minimum, avant de suspendre le numéro d'opérateur intracommunautaire. Pourquoi attendre un an alors que l'administration détient les éléments montrant qu'une société a un comportement déviant ? En pratique, on ne respecte pas ce délai, mais nous

nous exposons à un recours. Toutefois, nous avons le droit pour nous, si je puis dire, car nous savons que la société n'invoquera pas ses turpitudes pour plaider contre l'État. On peut donc le faire, si vous voulez. Mais la réglementation européenne...

M. Philippe Dominati, président. - Ne vous y autorise pas.

M. Bernard Salvat. - ... prévoit un délai d'un an. Il faut changer cela, ce n'est pas normal. Nous avons besoin d'être beaucoup plus réactifs pour supprimer la possibilité pour une personne d'acheter des marchandises à l'international et immédiatement commettre une fraude sur la TVA.

La DNEF est en permanence en relation avec le service du contrôle fiscal, qui est lui-même en contact avec la direction de la législation fiscale, la DLF, pour faire évoluer les textes. Cela fait partie de notre mission.

Quant au redressement concernant Google, l'information a été révélée dans la presse, mais elle n'émane pas de mon service. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que la DNEF est étrangère à cette affaire. Nous avons bien évidemment travaillé sur le dossier. Je ne peux toutefois pas vous en dire plus, parce que ce n'est qu'à l'issue d'un contrôle fiscal en bonne et due forme que l'on peut chiffrer une fraude. Cela dit, c'est un secret de polichinelle, Facebook comme Google ou d'autres sociétés, sont officiellement établis ailleurs qu'en France. Or n'ont-elles pas en France un cycle commercial complet ? C'est toute la question. On y travaille.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. - Jusqu'où remonte la liste des personnes qui sont contrevenants ? La liste est-elle complètement bloquée à la DNEF, ou bien existe-t-il un niveau où remontent ces listes d'entreprises ou de particuliers qui sont dans des situations délicates ?

Une des brigades de la DNEF prend-elle en compte la circulation des œuvres d'art, hormis la BNI 5 qui, éventuellement, pourrait avoir à connaître de telles affaires au travers de questions de domiciliation ? En d'autres termes, quelles compétences avez-vous en matière de circulation des œuvres de d'art ?

M. Bernard Salvat. - Pardonnez-moi, mais je ne suis pas sûr d'avoir tout à fait saisi votre question sur les listes. Voulez-vous parler de nos enquêtes qui débouchent sur des listes, par exemple les opérations sur les comptes bancaires non déclarés ou les virements à l'étranger ?

Mme Corinne Bouchoux. - Oui, c'est cela.

M. Bernard Salvat. - La DNEF fait un premier traitement et se réserve un certain nombre de dossiers. Pour les autres dossiers, elle établit qu'il y a matière à enquêter de manière plus approfondie. Ensuite, nous diffusons les listes aux services locaux, en passant par le service du contrôle fiscal. Un bureau de liaison, qui a été créé en début d'année, répartit les dossiers dans les régions. Personne n'a en sa possession la liste globale,

hormis la DNEF et le bureau de liaison. Chaque service n'a que ce qui le concerne directement.

Mme Corinne Bouchoux. - Ma question manquait de précision, effectivement. Avez-vous des statisticiens qui, de façon aléatoire, traitent certaines des demandes que vous répartissez sur le territoire, ou bien votre politique en matière d'objectifs, de type d'entreprises ou de particuliers est-elle beaucoup plus ciblée ? Votre stratégie repose-t-elle sur des statistiques que vous relevez dans toutes les régions, ce qui est aléatoire, ou bien utilisez-vous une méthode beaucoup plus ciblée, plus fine et plus politique ?

M. Bernard Salvat. - Ce n'est pas du tout traité de manière statistique. Tous les dossiers sont examinés. Nous créons une fiche qui fait ressortir, pour une personne donnée, tous les virements qui ont été recensés sur les périodes considérées. Ces éléments sont transmis dans le détail au service local, qui sera chargé de faire le travail de recoupement et de contrôle. Cela peut aboutir à un contrôle sur pièces, qui pourra donner lieu à des amendes, par exemple. Cela peut aussi aller jusqu'à un contrôle fiscal, une vérification ou un examen de situation fiscale personnelle. Il n'y a donc pas de méthode statistique, tous les dossiers sont examinés.

Le sujet des œuvres d'art est difficile pour nous. Il fut un temps où la BNI 4 avait un œil sur ces dossiers. Ce segment est difficile à suivre parce que, vous le savez, les œuvres d'arts sont exonérées de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Nous n'avons donc pas d'idées sur le stock de fortune représenté par les œuvres d'art. Et il m'est impossible de placer un agent dans toutes les salles de vente.

Donc, nous nous intéressons aux affaires hors normes qui peuvent se présenter. On se penche bien évidemment sur une affaire qui défraie la chronique, et vous voyez peut-être vers qui je dirige ma pensée. Mais je ne puis pas dire que nous sommes experts en matière de fraudes sur les œuvres d'art. Il faudrait des moyens dont je ne dispose pas actuellement. Une BNI compte dix personnes. Il y en a six, ce qui ne fait que soixante personnes. On ne peut donc pas couvrir tous les risques de fraude. Ce domaine requerrait des spécialistes, des gens bien formés, mais je ne suis pas persuadé que ce serait suffisant. Récemment, pour l'instruction d'un dossier, nous avons voulu faire estimer la valeur de biens par des spécialistes. Je dois dire que nous avons eu beaucoup de mal pour obtenir des avis concordants.

Mme Corinne Bouchoux. - Pourquoi les Allemands y arrivent-ils, alors que les Français n'y parviennent pas ?

M. Bernard Salvat. - Je ne connais pas la réglementation allemande. Il faudrait que nous puissions en faire quelque chose en matière fiscale. Je ne peux pas faire entrer les œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF.

Les personnes faisant commerce d'œuvres d'art sont des commerçants. Ils sont donc suivis comme tous les autres. Qu'ils vendent de l'art ou tout autre bien, ils sont sujets à des contrôles fiscaux. Un problème se

poserait si un particulier se mettait à spéculer. Ces problématiques se retrouvent plus en matière de successions, d'ailleurs, parce que les gens sont bien embarrassés avec une œuvre d'art. Cela représente une grande valeur, beaucoup de droits, et la monétisation de l'œuvre d'art est compliquée. J'ai par exemple travaillé pour garder *La Nuit étoilée* en France. Nous y sommes parvenus en faisant faire une dation. J'étais à l'époque à Paris.

Vous voyez ce que je veux dire ? En matière de fiscalité, quelle est l'utilité, pour moi, d'avoir une équipe dédiée ? Que vais-je taxer ? Je spécialise quelqu'un, mais pour faire quoi ? Si c'est pour s'occuper des marchands de tableaux, je peux le faire avec des contrôles fiscaux classiques, l'examen des registres de police, où les œuvres sont répertoriées. Le vérificateur pourra donc avoir accès aux données. Je ne vois pas comment le travail d'enquête pourrait se faire, à moins d'avoir accès aux ports francs, quelque part sur les bords du lac Léman, par exemple. Mais, vous le savez, on ne se rend pas à l'étranger. Je n'ai pas non plus de satellite pour observer les trafiquants qui embarquent des toiles dans des avions sans les déclarer.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. - Bien que n'étant pas spécialiste, j'ai fait un rapide calcul. Vous avez dit collecter annuellement environ 1,2 milliard d'euros de recettes potentielles, liées à l'activité de vos agents.

M. Bernard Salvat. - Il s'agit de mises en recouvrement.

M. Philippe Kaltenbach. - Vous avez 480 agents. Cela fait quand même 2,5 millions d'euros par agent, ce qui est une bonne moyenne !

M. Bernard Salvat. - Oui, c'est honorable.

M. Philippe Kaltenbach. - Ma question est induite par ce constat. Si l'on augmentait le nombre d'agents, pensez-vous que ce ratio d'environ 2,5 millions d'euros par agent serait maintenu ? Si on doublait les effectifs de votre direction, arriverait-on à une somme de 2,4 milliards d'euros ? Sans qu'il soit aussi mathématique, je pense qu'il y a un lien entre le nombre d'agents et les recettes potentielles. Si le nombre d'agents augmentait, le nombre des enquêtes augmenterait également et, avec elles, les recettes pour l'État. Adhérez-vous à ce raisonnement pour le moins simpliste ?

M. Bernard Salvat. - Je ne limiterai pas ce sujet à la notion d'emplois. A moyens juridiques égaux, mais avec des emplois supplémentaires, je ne suis pas persuadé que nous ne tomberions pas dans la loi des rendements décroissants.

En revanche, si nous envisagions la problématique d'une autre manière, par exemple si nous nous ouvrons des espaces plus vastes grâce à de nouveaux droits, alors peut-être pourrions-nous, avec des agents supplémentaires, ramener plus d'argent. Mais il faudrait pour cela acquérir des droits nouveaux.

Je prends un exemple. Nous sommes en train de « chaluter », si vous me permettez cette expression, c'est-à-dire de « ramasser à grande échelle » des informations sur les transferts de capitaux à l'étranger, pour les particuliers. Or aucun texte ne me permet de faire la même chose pour les entreprises. Si un texte m'autorisait à observer tous les mouvements de capitaux professionnels vers la Lituanie, Hong Kong, Singapour, les Îles Vierges, les Bahamas, ... je suis sûr que je ramasserai quelque chose.

Certes, on ne peut pas travailler sans effectif, mais si je n'ai pas d'outils juridiques nouveaux, il ne suffit pas d'augmenter de cent le nombre des emplois pour obtenir un rendement proportionnel.

J'attache beaucoup d'importance à l'informatique. Lorsque je dois traiter 80 millions de données, ce qu'il me faut, ce ne sont pas cent personnes de plus, ce sont des moyens informatiques supplémentaires. Sur ce point, nous sommes en train de revoir tout notre dispositif INFOCENTRE. En coopération avec la direction générale, nous devons déposer un dossier à la CNIL – cette année, en principe – pour améliorer nos bases de données. Nous disposerons ainsi d'informations plus nombreuses sur les particuliers et de nouvelles données émanant de la sphère sociale. Avec ces moyens, la DNEF doit pouvoir améliorer ses résultats sans pour autant avoir beaucoup plus d'agents. Nous avons testé le *data mining* : une bonne dizaine d'informaticiens supplémentaires et un budget pour acheter des logiciels constituerait un investissement extrêmement rentable.

Je ne ramène donc pas tout aux effectifs. L'univers autour de nous n'est plus un monde de papier, c'est un monde dématérialisé. Or tout ce qui est dématérialisé se traite très bien par la voie de l'informatique. Je ne néglige pas le facteur humain. A mes yeux, un bon expert doté de bons outils informatiques peut réaliser des miracles.

M. Philippe Kaltenbach. - En somme, vous préférez les radars automatiques aux policiers postés qui font des contrôles ?

M. Bernard Salvat. - Le challenge auquel la DNEF est confrontée est son immense espace de travail. Avec 400 personnes, nous couvrons tout le territoire national, toutes les activités et tous les risques de fraude. Il est bien évident que l'on ne peut pas poster un agent face à chaque risque particulier de fraude. C'est bien par des moyens de détection à grande échelle que l'on pourra y arriver, y compris dans le traitement des données, d'ailleurs. Il faut mettre toutes les données dont nous disposons dans la machine, croiser les informations. Les autres pays font la même chose.

M. Philippe Dominati, président. – Existe-t-il des secteurs d'activité dominants ou privilégiés pour vos enquêtes dans le domaine des entreprises ?

M. Bernard Salvat. - Je vous ai donné quelques indications sur les fraudes à la TVA. Nous recherchons les gros enjeux. Nous nous sommes récemment déployés sur les marchés de l'énergie, de la téléphonie, des composants électroniques, des parfums. Ce sont des secteurs que nous devons

surveiller attentivement, parce que la fraude y prend très vite des proportions importantes.

Certains secteurs sont déjà bien surveillés par des organismes autres que la DNEF, qui n'est en effet pas la seule à intervenir dans ce domaine. Dans chaque département, une brigade de contrôle et de recherche (BCR) surveille le territoire par une espèce de maillage local. TRACFIN dénonce aussi de très nombreuses fraudes dans le secteur du bâtiment, par exemple. Dire qu'il y a des fraudes dans ce secteur n'est pas une vue de l'esprit. Je tiens aussi à souligner que nous ne nous acharnons pas sur ce secteur parce qu'il se défend moins bien, comme j'ai pu le lire dans un rapport.

Tout cela est relativement bien couvert à l'échelon local. La DNEF y est un peu moins présente. Nous tâchons d'occuper des créneaux que n'occupent pas nos collègues de l'échelle locale. Une forme de hiérarchisation de nos travaux prévaut. La DNEF prend tout ce qui est sophistiqué. Par exemple, nous occupons le créneau de ce qui relève des logiciels dits permissifs, car l'échelon local n'en a pas les moyens. La DNEF a donc un rôle de leader sur les fraudes sophistiquées. Le niveau local s'occupe des choses plus simples.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous la pleine et entière initiative de la programmation de vos contrôles ? Est-ce vous qui décidez ?

M. Bernard Salvat. - Oui. Bercy nous donne des orientations générales, en ce qui concerne tant les BNI que les BIR et les BII. Mais la programmation relève de ma propre autorité. C'est donc moi ou mes deux adjoints qui décidons. Je ne préviens pas Bercy lorsqu'un contrôle est fait par les BIR, car il y va de ma pleine responsabilité. En ce qui concerne les interventions, je signale, pour information, que nous allons perquisitionner. Mais la décision du signalement est mienne.

En d'autres termes, je reçois des orientations en matière de qualité ou d'enjeux. On me demande diriger mon travail vers des enjeux élevés, de ne pas galvauder la procédure, de ne pas causer de tracasseries administratives pour des enjeux mineurs. On me demande également de diriger les BNI sur certains secteurs, comme la fraude internationale, entre autres. Mais, ensuite, les actions relèvent de notre pleine responsabilité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je reviens sur vos propos sur les banques. Vous avez dit avoir obtenu 400 réponses sur 700 demandes. Est-ce bien cela ?

M. Bernard Salvat. - Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Cela fait tout de même 300 absences de réponse. Avez-vous reçu l'appui de la Commission bancaire sur ce sujet ?

M. Bernard Salvat. - Nous n'avons pas de problèmes avec les banques. Toutes répondent. Seulement, certaines déclarent ne pas être

concernées par nos demandes. Il existe des banques qui ne font pas d'opérations avec les particuliers.

Nous nous sommes appuyés sur la liste des établissements bancaires. Nous les avons tous questionnés, et ils nous répondent au fur et à mesure. Pour être plus précis, nous avons envoyé 775 courriers, avons procédé à 397 relances ; 311 réponses indiquent « néant » ou « non concerné ». Les autres réponses nous parviennent au fur et à mesure.

Nous avons déjà reçu 9 réponses, avec un transfert de 102 lignes, représentant 15 millions d'euros. La situation est donc en évolution constante. Nous suivons les dossiers régulièrement, jusqu'au moment où nous aurons une matière suffisante pour lancer nos opérations de traitement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Tout est contrôlé, donc, indépendamment des réponses qui vous sont faites ?

M. Bernard Salvat. - Oui. Nous faisons un point presque toutes les semaines.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels moyens mettez-vous en œuvre pour contrôler ces banques ?

M. Bernard Salvat. - Nous travaillons avec la DVNI, qui est chargée de la surveillance des banques. Si nous avons des doutes sur l'une d'entre elles, nous demandons à la DVNI de nous éclairer. On peut donc passer par l'intérieur, en quelque sorte.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ma dernière question nous ramènera peut-être au contexte actuel. Avez-vous, à votre niveau, observé un récent regain d'activité en matière de tentative d'évasion fiscale ?

M. Bernard Salvat. - On ne travaille pas sur les périodes actuelles, puisque nous devons avoir du recul. Je lis la presse, comme vous ! Il semblerait, en effet, que certains avocats officiant sur des places étrangères soient sollicités. Mais c'est le propre de chaque grande échéance électorale : il y a toujours des gens qui ont peur. D'autres vont peut-être revenir, on ne sait jamais !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Nous n'avons pas évoqué la question du crédit impôt recherche. Il peut aussi être un moyen d'optimiser les choses, une entreprise étrangère facturant par exemple à l'entreprise française des frais de recherche...

M. Bernard Salvat. - C'est un axe de travail que la Cour des comptes commence à étudier, puisqu'une mission sur ce sujet vient d'y être lancée. La technique est plutôt le fait d'entreprises françaises. Ce sont bien des Français qui font des travaux soi-disant éligibles au crédit impôt recherche et qui, partant, diminuent leurs prélèvements fiscaux. En la matière, nous travaillons de concert avec le ministère de la recherche et de l'industrie. Nous disposons déjà de listes de sociétés qui en ont bénéficié. La BNI 2 travaille sur ces sujets et élabore des constats d'anomalies.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels types d'anomalies ?

M. Bernard Salvat. - Des dépenses non éligibles qui sont pourtant déclarées comme telles, des entreprises qui s'organisent pour maximiser les déductions en fractionnant les dépenses par établissement, etc. Toutes ces techniques sont bien connues. Nous engageons des études sur ce sujet. Nous avons déjà récupéré le fichier, fait des croisements informatiques et organisé de la programmation.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Yann Gaillard.

M. Yann Gaillard. - Je vous poserai quelques questions informelles.

Premièrement, êtes-vous un service de contrôle ou un service d'enquête ? Le mot « enquêtes » figure dans votre appellation, mais vous nous avez beaucoup parlé de contrôle fiscal. Cette distinction a-t-elle un sens ou non ?

Deuxièmement, y a-t-il des conférences internes à Bercy, entre les différents services d'enquête et de contrôle, pour établir un programme commun ou échanger des informations ?

Troisièmement, question un peu saugrenue, peut-être, avez-vous le sentiment que les moyens techniques des fraudeurs s'améliorent à votre détriment ? Vous nous avez déjà répondu sur l'informatique. Il me semble d'ailleurs que c'est sur ce point qu'il faudra vous apporter l'innovation légale la plus importante, si j'en crois votre propos.

J'allais vous demander si vous avez des agents secrets, mais vous ne me répondez pas ! Peut-être en avez-vous, notamment pour aller à l'étranger ?

M. Bernard Salvat. - L'enquête et le contrôle répondent à des procédures différentes.

Le contrôle fiscal est encadré. Il se fait par la voie de vérifications, de degrés variables. Elles peuvent être d'ordre ponctuel – limitées à un impôt ou une année, par exemple –, ou générales. Le contrôle des personnes physiques se fait par l'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP).

L'enquête, c'est autre chose. Pour conduire une enquête, nous utilisons le droit de communication. Cela nous permet de demander à des professionnels des informations relatives à des tiers, comme des relevés d'écriture, des relevés de moyens de paiement, ou autres. Nous utilisons aussi le droit d'enquête, c'est-à-dire le contrôle de la facturation. Nous allons sur place, relevons des éléments au sein de l'entreprise, prenons des notes, faisons des copies. Dans des cas très rares – voilà d'ailleurs tout un débat –, nous pouvons faire de la flagrance fiscale, y compris sur des périodes très récentes. Nous pouvons aussi procéder à des perquisitions, ces dernières relevant de l'enquête et non du contrôle.

Une fois que les documents ont été restitués, le contrôle peut commencer, avec des garanties propres à celui-ci.

La DNEF fait donc de l'enquête, à l'exception de trois BIR qui, dans le cadre de la lutte contre les carrousels de TVA, mènent des opérations de contrôle. Elles envoient un avis de vérification, qu'il nous arrive parfois de remettre en mains propres au dernier moment, afin de ne pas prévenir de notre arrivée des mois à l'avance !

L'enquête se distingue du contrôle. Ce sont des spécialités différentes, avec des règles du jeu très distinctes, conduites par des agents différents. Ce n'est pas qu'une vue de l'esprit, c'est la réalité.

Les contacts avec les autres directions de contrôle sont nombreux. Nous travaillons fréquemment et régulièrement avec la DVNI, par exemple. Nous avons ainsi tenu une réunion de staff, il y a une dizaine de jours environ, au cours de laquelle nous avons fait le point sur la soixantaine de dossiers en cours.

Nous fournissons le service après-vente. Si, au cours d'un contrôle, il faut que nous revenions, nous le faisons. Au cours d'un contrôle, nous pouvons également mener des enquêtes complémentaires, procéder à des perquisitions. Nous suivons les dossiers, avons des contacts réguliers avec les organismes nationaux, la DVNI, la DNVSF, et les directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI). Nous pouvons dire que nous entretenons des relations suivies et régulières. Nous nous rencontrons, nous téléphonons ; les contacts sont nombreux. Mes collaborateurs à l'échelle locale vont régulièrement leur rendre visite.

Je ne peux toutefois pas suivre toutes directions locales, qui sont une centaine. Nous entretenons des relations avec les plus importantes d'entre elles. Les contacts se font surtout entre les différentes directions de contrôle. Nous suivons donc nos dossiers.

Nous allons par exemple proposer aux deux directions de contrôle de Paris de nous rencontrer prochainement, car nous avons réalisé une grosse opération, portant sur une fraude réalisée à l'aide d'un logiciel comptable. Cette réunion s'organise sous la forme d'une journée de travail en commun, au cours de laquelle nous leur apportons notre expertise et leur fournissons des documents. On assure vraiment le service après-vente, pour leur permettre de faire leur travail dans de bonnes conditions.

J'en viens à votre question sur les techniques informatiques utilisées par les fraudeurs. Elles se sophistiquent, bien sûr. Certains produits masquent fortement la fraude. Les démonter représente un vrai défi pour l'administration.

Le phénomène existe d'ailleurs à grande échelle. Vous avez dû entendre parler d'une opération que nous avons menée dans le milieu médical. Les taux de fraude constatés, parmi les clients d'un produit, estimés à 7 000 à 10 000, étaient très élevés. Tout cela est rendu possible par les fonctionnalités de ces produits, qui lissent les écritures, font disparaître des espèces, donnent l'apparence de la régularité.

C'est donc un défi pour l'administration, et pour la DNEF en particulier, parce que ses informaticiens sont avant tout des inspecteurs des impôts. C'est uniquement parce qu'ils ont fait des études supérieures en informatique que nous disposons de compétences en la matière. Je négocie actuellement avec la direction générale la possibilité de disposer de postes d'analystes qui soient de vrais spécialistes de l'informatique. Cela pose toutefois un problème statutaire. Je n'ai pas été éconduit, mais les discussions prennent un peu de temps. Le dossier est à l'étude, car, à mon sens, une direction de recherche comme la DNEF a de plus en plus besoin de gens très compétents.

Le *cloud computing* est un défi que nous allons devoir relever. Un simple *iPhone* demande à son possesseur s'il désire conserver ses données sur le *cloud*. Mais, le *cloud*, c'est où ? Personne ne le sait ! Ce n'est nulle part. Les mafias vont s'en emparer, placer tous leurs documents dans les nuages. Comment fera-t-on pendant nos perquisitions ? Comment allons-nous défendre les intérêts nationaux ? Aucun texte ne porte sur ce point actuellement. Nous ne savons pas comment faire.

Pour réaliser nos interventions, nous essayons de recueillir les codes d'accès, ceux que les gens veulent bien nous donner. S'ils nous opposent une fin de non-recevoir, nous ne pouvons rien faire. Nous rendons compte de l'incident au juge, qui va donner l'ordre de nous les donner. Mais si la personne ne veut pas nous les fournir, nous ne les avons pas. Les données flotteront donc dans les nuages. On en est là. Je dois dire que c'est extrêmement préoccupant.

La police ne fait pas mieux, d'ailleurs. Leurs services avaient à un moment envisagé une commission rogatoire. Mais à l'égard de quel pays ? Le *cloud*, ce n'est nulle part ! Un jour, on aura peut-être un bateau au beau milieu de l'Atlantique ou du Pacifique, utilisant le froid de la mer pour rafraîchir les serveurs – ce qui serait d'ailleurs très économique – dans des eaux extraterritoriales. Ce problème est devant nous.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - N'y a-t-il pas un risque de chevauchement des missions de la DNEF et celles de la DVNI, même si elles sont spécifiques ? Les choses sont-elles bien cloisonnées ? Notre commission se pose régulièrement la question.

M. Bernard Salvat. - La DNEF ne fait pas de contrôle fiscal. Nous faisons de la perquisition, puis nous apportons les informations collectées aux autres directions. Il n'y a pas de chevauchement. Notre rôle est de faciliter le travail des autres directions et la coopération entre elles. Nous suivons d'ailleurs une soixantaine de dossiers avec la DVNI.

Au risque de décevoir, M. Gaillard, je dois dire que nous n'avons pas d'agents secrets, même si nous menons des missions discrètes.

M. Philippe Dominati, président. - Monsieur Salvat, je vous remercie. Nous allons précisément recevoir maintenant le directeur de la DVNI. Vous voyez que, de notre côté aussi, la coordination entre les directions est parfaite.

Audition de M. Olivier Sivieude,
directeur des vérifications nationales et internationales
(10 avril 2012)

M. Philippe Dominati, président. - Mes chers collègues, nous accueillons M. Olivier Sivieude, directeur des vérifications nationales et internationales (DVNI).

Je vous rappelle, monsieur le directeur, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Olivier Sivieude prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. - Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Olivier Sivieude. - Je vais tout d'abord présenter la DVNI. Cette direction est chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises, c'est-à-dire des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 150 millions d'euros, ou 75 millions d'euros lorsqu'il s'agit de prestataires de services. Sont concernées environ 3 500 entreprises établies en France - j'allais dire « françaises », mais elles ne le sont pas nécessairement -, dont évidemment les entreprises du CAC 40. Les filiales relèvent également de notre compétence, ce qui nous permet d'avoir une vision de l'ensemble du groupe. Au total, nous contrôlons 70 000 entreprises.

La direction compte 500 personnes, presque exclusivement des cadres de catégorie A. Les 350 vérificateurs sont spécialisés par secteur socioprofessionnel - banque, assurance, industrie, etc. -, ce qui constitue une force puisque cela leur permet de bien connaître leur secteur. Ils sont aidés dans leurs travaux par des vérificateurs informaticiens, spécialisés dans les domaines informatiques et fiscaux, et par des « experts maison », que nous avons formés en interne et qui sont des spécialistes des questions

internationales et financières. Le contrôle fiscal d'un grand groupe est généralement effectué par deux vérificateurs généraux, un vérificateur informaticien et au moins un expert voire deux ; ce sont donc quatre, cinq ou six personnes qui se rendent dans l'entreprise concernée.

Je suis assez fier de présenter nos résultats, car ils sont plutôt bons. Les rappels effectués par la DVNI ont en effet augmenté de 50 % en quatre ans, pour atteindre aujourd'hui 4,2 milliards d'euros de droits et pénalités. Sous réserve des rappels en prix de transfert dont le recouvrement est suspendu en cas d'engagement d'une procédure amiable, ces sommes sont recouvrées à hauteur de 85 %, les entreprises ayant les moyens de payer ; les 15 % restants font l'objet de contentieux. Les enjeux budgétaires sont donc majeurs.

Sur le plan international, qui vous intéresse tout particulièrement, les rappels sont également en augmentation. Un peu plus du tiers de nos contrôles – nous en avons fait 1 360 l'année dernière – comportent au moins un point à l'international. Les rappels internationaux en impôt sur les sociétés représentent 2,4 milliards d'euros en base et environ 800 millions d'euros en droit – il est toujours difficile de raisonner en droit pour l'international. Les rappels internationaux en TVA, retenue à la source et crédit d'impôt s'élèvent en droits à 400 millions d'euros.

Je ne vous cache pas que nous rencontrons un certain nombre de difficultés. La première a trait à l'extrême complexité de la matière : les problématiques fiscales internationales sont très compliquées. Nous devons être particulièrement attentifs à la formation des vérificateurs ; nous avons donc un dispositif de formation interne très réactif et pratique. Nous devons aussi être vigilants quant à la circulation de l'information : il faut que tous les vérificateurs soient informés au plus vite dès qu'un type de montage est repéré, car ce dernier va proliférer. Nous avons également mis en place un réseau de référents en interne mais aussi en externe, en association avec les directions interrégionales de contrôle fiscal, qui sont, elles aussi, parfois confrontées à des problématiques internationales.

La deuxième difficulté provient d'un double cloisonnement. Il existe tout d'abord un cloisonnement géographique, dans la mesure où la DVNI n'est compétente que sur le territoire national alors que, pour contrôler une entreprise internationale, il est très souvent utile, voire indispensable, de savoir ce qui se passe de l'autre côté des frontières...

Ce problème renvoie à la question de l'assistance administrative internationale : pouvons-nous demander des informations aux administrations fiscales des autres États ? En la matière, un nouveau dispositif, d'une importance majeure, a été mis en place en 2009 et est efficace depuis 2011 ; il nous permet d'obtenir des informations auprès d'administrations fiscales qui, auparavant, refusaient de nous en fournir. Cela nous donne bon espoir d'avoir des informations dont nous ne disposions pas jusqu'à présent. En 2011, le nombre d'assistances administratives internationales a doublé par rapport à

l'année précédente. Qui plus est, les réponses sont généralement de qualité et nous sont transmises dans des délais plus brefs qu'avant : on est passé de neuf mois à trois mois en moyenne, ce qui constitue un véritable changement.

En plus de ce cloisonnement géographique, il existe un cloisonnement entre administrations de contrôle. Certaines des administrations qui contrôlent les entreprises sont extérieures à la direction générale des finances publiques (DGFIP) ; je pense par exemple aux douanes ou à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACCOS). Dès 2009, nous avons pris conscience que nous devons travailler ensemble, dans la mesure où les informations que détiennent ces administrations sur les entreprises sont utiles également d'un point de vue fiscal. Nous avons donc tissé un réseau de protocoles avec l'ACCOS et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), qui est l'équivalent de la DVNI pour les douanes.

Nous avons également développé les relations internes à la DGFIP. En effet, pour réaliser un contrôle fiscal, il faut, d'une part, des informations fournies par ceux qui connaissent les dossiers, c'est-à-dire les services de gestion – en ce qui concerne la DVNI, il s'agit de la direction des grandes entreprises –, et, d'autre part, des informations « hors liasse fiscale », c'est-à-dire en dehors des déclarations, que peut notamment obtenir la direction nationale des enquêtes fiscales, dirigée par Bernard Salvat, que vous avez auditionné il y a quelques minutes. Depuis deux ans, nous travaillons donc en étroite liaison avec cette direction, afin d'obtenir des informations sur les grandes entreprises.

La troisième difficulté concerne les instruments juridiques dont nous disposons. En matière de fiscalité internationale des entreprises, il existe trois paquets. Le premier est constitué des dispositifs dissuasifs mentionnés aux articles 209 B, 238 A et 212 du code général des impôts. Il s'agit de dispositifs anti-abus, qui me semblent conçus plutôt pour dissuader certains comportements mais qui sont très difficilement utilisables dans la mesure où ils ont été érodés par la jurisprudence du Conseil d'État, qui a mis de strictes conditions à leur application ; à sa décharge, je rappellerai qu'il doit tenir compte des accords internationaux qui s'imposent à nous.

Le deuxième paquet se compose du seul article 57 du code général des impôts, qui concerne les prix de transfert. Cet article, très simple et extrêmement précieux, dispose que les prix pratiqués entre entreprises d'un même groupe doivent être identiques aux prix pratiqués avec une entreprise indépendante. C'est cet article qui nous permet de faire l'essentiel des rappels que j'ai évoqués au début de mon intervention.

Cependant, cet article a tout de même vieilli un peu au regard des évolutions de la réalité économique. Deux points en particulier posent problème. D'une part, il y a de moins en moins d'indépendants, puisque les grands secteurs professionnels sont aux mains, si je puis dire, de quelques grands groupes ; dès lors, il devient difficile de comparer les prix pratiqués

entre entreprises du même groupe avec les prix pratiqués avec une entreprise indépendante.

D'autre part, les problématiques portent de moins en moins sur des marchandises, et de plus en plus sur des incorporels, comme nous les appelons. Ce qu'on délocalise le plus facilement, ce n'est pas des machines ou des usines – même si, hélas, cela arrive tout de même –, mais des marques : on peut déplacer une marque du jour au lendemain, dans le pays qu'on veut – si possible un pays où la fiscalité est favorable à la marque. Ce déplacement étant facturé à nos entreprises françaises, la difficulté est de savoir si le niveau de facturation est le bon, si cela peut être admis en diminution des bénéfices.

Le troisième paquet est le dispositif d'abus de droit, prévu par l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, qui n'est pas spécifique aux questions internationales mais est extrêmement utile en la matière. Trois conditions doivent être réunies : il faut qu'il y ait un montage artificiel ; que ce montage soit contraire à l'intention du législateur ; qu'il ait été conçu dans un but exclusivement fiscal. Quand on arrive à démontrer que ces trois critères sont remplis, on applique l'abus de droit.

En conclusion, j'aimerais ajouter que mes équipes sont extrêmement motivées, qu'elles sentent qu'elles sont actuellement soutenues dans leurs efforts pour lutter contre l'optimisation fiscale internationale, même si elles doivent faire face aux difficultés que j'ai mentionnées.

Nous nous efforçons d'appliquer plus qu'auparavant les sanctions que le code général des impôts met à notre disposition, notamment les sanctions pour manquement délibéré. Nous hésitions à y recourir pour les entreprises du CAC 40, mais nous le faisons désormais car nous pensons que c'est une manière d'avancer vers l'exemplarité : si nous montrons que nous sommes capables non seulement de remettre en cause des schémas d'optimisation fiscale mais aussi de sanctionner ceux qui les ont mis en place, nous pouvons espérer que ces schémas ne prospéreront pas, et alors nous aurons vraiment joué notre rôle de dissuasion.

M. Philippe Dominati, président. - Je vous remercie, monsieur le directeur.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous êtes directeur de la direction des vérifications nationales et internationales, mais votre compétence s'arrête aux frontières de la France, si j'ai bien compris. Vous avez certes évoqué les collaborations avec les administrations étrangères, dont l'efficacité semble s'être améliorée, mais la limitation de votre zone de compétence constitue tout de même un paradoxe assez curieux. Ne pourrait-on imaginer qu'il existe, au moins au sein de l'Union européenne, un outil juridique permettant de surmonter cette difficulté, qui pose un sacré problème ?

M. Olivier Sivieude. - A ma connaissance, aucune administration fiscale au monde n'est compétente au-delà de ses frontières. Ce qui peut

exister au sein de l'Union européenne, ce sont des contrôles coordonnés : on constate ensemble une anomalie ou une optimisation fiscale réalisée par un grand groupe, et on se met d'accord pour contrôler en même temps les établissements de ce groupe dans chacun des États concernés.

Toutefois, ces contrôles coordonnés sont difficiles à mettre à œuvre : cela suppose, d'une part, qu'on s'accorde sur le groupe à contrôler – en général, il ne s'agit pas d'un groupe européen, vous vous en doutez –, et, d'autre part, qu'on travaille véritablement ensemble, avec la même volonté de vraiment remettre en cause le schéma d'optimisation fiscale. Par conséquent, les expériences sont très peu nombreuses, et elles ne se sont pas toujours révélées positives. En effet, la volonté des États et des administrations de lutter contre la fraude ou l'optimisation fiscale internationales est inégale, y compris au sein de l'Union européenne.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Une deuxième chose m'alerte un peu : nous avons auditionné beaucoup de directions et services en charge du contrôle, et tout le monde nous a dit qu'il existait une coordination entre les différentes administrations. Or vous pointez les difficultés causées par le cloisonnement entre ces administrations, ce qui ne m'étonne pas *a priori* mais diffère de ce que nous avons entendu jusqu'à présent.

M. Olivier Sivieude. - Ce que j'ai dit, c'est que, si nous ne faisons rien, ce cloisonnement continuera d'exister ; il faut d'abord en prendre conscience pour y remédier. Je pense sincèrement qu'il est possible de mettre un terme à ce cloisonnement et de travailler ensemble. Nous en avons d'ailleurs apporté la preuve en matière de douanes et de cotisations sociales, puisque nous avons été la première direction à conclure un accord dans le cadre d'un protocole d'échange d'informations avec les deux administrations concernées ; nous avons même réalisé des contrôles conjoints avec les douanes, ce qui n'avait jamais été fait auparavant.

Je crois que nous sommes meilleurs à plusieurs. Face à des groupes internationaux par définition uniques, et qui possèdent des informations sur toutes leurs filiales dans le monde entier, nous, nous étions des administrations distinctes, séparées en externe – puisque relevant de pays différents – et parfois aussi en interne. Je pense que, aujourd'hui, les séparations internes ont disparu, et j'espère que les dispositifs de lutte contre les paradis fiscaux, qui amènent les États à transmettre des informations, nous permettront d'en finir aussi avec les séparations externes. A mon sens, c'est l'enjeu majeur en matière de lutte contre l'optimisation fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous vous occupez des très grosses entreprises, de celles du CAC 40, dont le Conseil des prélèvements obligatoires a mis en évidence, dans un rapport datant d'il y a quelques années, qu'elles payaient moins d'impôts que les autres entreprises françaises : environ 8 % contre 33 %. Cet écart s'explique-t-il seulement par l'optimisation fiscale légale, ou faut-il y voir la marque de pratiques abusives,

voire frauduleuses ? On a toujours du mal à obtenir une réponse à cette question, que j'ai déjà posée à plusieurs interlocuteurs.

M. Olivier Sivieude. - Je vous donnerai mon point de vue personnel : on compare des choses qui ne sont pas comparables. Dans le cas d'une PME, pour obtenir le taux effectif d'impôt, on compare le montant qu'elle a versé au titre de l'impôt sur les sociétés au bénéfice qu'elle a réalisé en France ; c'est extrêmement facile, et il n'y a pas de raison que le taux diffère beaucoup de 33 %. En revanche, s'agissant du taux effectif d'impôt d'un groupe du CAC 40, le dénominateur est l'ensemble de ses résultats dans le monde - tous les bénéfices ou pertes réalisés dans ses 2 000 ou 3 000 établissements - et le numérateur est le montant d'impôt sur les sociétés payé dans le monde. Or les taux d'imposition varient selon les pays. Par conséquent, une entreprise parfaitement en règle avec le droit fiscal peut payer 25 % dans un pays, 15 % dans un autre, 28 % dans un troisième, et il n'est donc pas anormal que son taux effectif d'impôt soit inférieur à 33 %.

Par ailleurs, vous prenez une photographie sur une année. Or certaines grandes entreprises peuvent avoir enregistré des déficits les années précédentes et les avoir imputés sur l'exercice étudié, ce qui explique leur plus faible imposition.

Il existe encore d'autres éléments. Il est fréquent que les grandes entreprises cèdent des filiales. Elles réalisent alors des plus-values, ce qui augmente le dénominateur mais pas le numérateur puisque ces plus-values sont exonérées d'impôt. Tout cela est parfaitement légal : la cession de titres de participation acquis depuis plus de deux ans est exonérée d'impôt.

Au vu de tous ces éléments, les taux effectifs d'impôt des grands groupes doivent être analysés au cas par cas ; il faut se garder de dire qu'ils paient moins d'impôts que les PME, car cela revient à comparer des choses qui ne sont pas comparables.

Si vous le permettez, je prendrai deux exemples frappants ; nous étudions bien entendu les taux effectifs d'impôt, car ceux-ci peuvent constituer un signe de la nécessité d'un contrôle. Le groupe du CAC 40 dont le taux effectif d'impôt est le plus élevé, c'est Total, avec près de 50 % ; cela signifie-t-il que le directeur fiscal de cette entreprise soit l'homme le plus honnête de la terre ? Non ! Cela résulte simplement du fait que les taux d'impôt sur les sociétés sont très élevés dans les pays producteurs. A l'opposé, le groupe du CAC 40 dont le taux effectif d'impôt est le plus bas, c'est Renault ; cette entreprise n'est pas pour autant la plus grande fraudeuse du monde : elle a seulement imputé sur ses résultats de 2010 les déficits très importants qu'elle a enregistrés les années de crise, en particulier en 2008.

Il faut donc être extrêmement prudent sur ce sujet. Je ne suis pas en train de vous dire qu'il n'y a pas d'optimisation fiscale, mais on ne peut pas comparer des choses qui ne sont pas comparables.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Le jeu de la concurrence continue de plus belle : la Grande-Bretagne vient ainsi de diminuer son taux d'impôt sur les sociétés. Et ce n'est pas terminé ! On ne va jamais s'en sortir... Ce jeu de concurrence est sans fin, et ce sont à chaque fois nos finances qui en pâtissent. C'est donc un vrai sujet.

A-t-on déjà fait une analyse véritablement exhaustive de cette question ? Vous avez cité quelques éléments, que je veux bien entendre, mais dispose-t-on d'un tableau complet de la situation des entreprises du CAC 40, pour ne citer que celles-là, au regard de la fiscalité existant dans les différents pays où elles sont installées ? Possède-t-on un outil d'analyse satisfaisant sur ce sujet ?

M. Olivier Sivieude. - La réponse est non. Seules les entreprises ont ces informations, car elles ont une vision mondiale. Moi je n'ai pas cette vision mondiale, je ne connais pas les résultats des entreprises du CAC 40 dans le monde entier. En effet, celles-ci ne sont tenues de soumettre à l'administration fiscale française que les résultats de leurs établissements situés en France. Je suis donc dans l'incapacité de mener une analyse précise et exhaustive de leur taux effectif d'impôt. En revanche, ce que je peux dire, c'est qu'on ne peut pas comparer leur taux d'imposition avec celui des PME, car ce n'est pas comparable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez déclaré que, si vous constatiez un manquement délibéré de la part d'une entreprise, vous hésiteriez à appliquer des sanctions. Pourquoi cette hésitation ?

M. Olivier Sivieude. - J'ai dit que cela avait pu être le cas s'agissant de très grandes entreprises. En effet, il est extrêmement difficile de démanteler leurs schémas d'optimisation fiscale, d'abord parce qu'il faut les trouver, ensuite parce qu'il faut prouver qu'elles n'ont pas respecté la loi, enfin parce que leurs avocats et leurs directeurs fiscaux sont très compétents. C'est pourquoi, jusqu'à il y a trois ou quatre ans, il n'était pas fréquent que mes services aillent plus loin qu'un rappel avec des intérêts et appliquent en plus de lourdes sanctions pour manquement délibéré ; dans ce cas, il faut démontrer que le manquement est bien volontaire, le juge exigeant la preuve de l'intentionnalité de l'acte.

Désormais, nous appliquons des sanctions chaque fois que nous le pouvons, c'est-à-dire lorsque nous estimons qu'il y a eu intentionnalité. Cela change le monde ! Et ce n'est pas facile, car les réactions sont extrêmement dures, les entreprises se défendent et engagent des contentieux. Toutefois, nous continuons parce que nous pensons jouer ainsi notre rôle d'exemplarité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment procédez-vous pour repérer les montages, quelle est votre méthode ?

M. Olivier Sivieude. - Nous avons instauré un dispositif. Le premier élément, c'est que, quand on trouve un montage, on met tout le monde à bord, c'est-à-dire qu'on organise une conférence au sein de mes services au cours de

laquelle tous les responsables des contrôles sont immédiatement informés. Le deuxième élément, qui est relativement nouveau, c'est un dispositif d'analyse-risque : on se demande si on peut repérer le montage dans d'autres entreprises en exploitant nos fichiers, qui comportent les déclarations des entreprises. Si c'est possible, si, par exemple, nous repérons dix, quinze, vingt ou trente entreprises présentant les mêmes risques, cela nous incite évidemment à programmer un contrôle de ces entreprises.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'aimerais que vous nous décriviez précisément les enjeux fiscaux d'un transfert de siège social du territoire français vers un pays à fiscalité privilégiée alors que les activités du groupe restent les mêmes. Quel est l'impact de ce genre d'opérations pour nos ressources ? Peut-être pourriez-vous nous citer un exemple.

M. Olivier Sivieude. - Ce que nous observons, en matière de transfert, ce sont des sociétés fabriquant ou achetant et revendant en France, qui sont transformées, pour les premières, en simples façonniers, c'est-à-dire en une espèce de prestataire de services chargé de fabriquer pour le compte de quelqu'un, avec une rémunération très faible, et, pour les secondes, qui étaient des négociants, en simples commissionnaires, c'est-à-dire qu'ils ne sont plus acheteurs ou revendeurs de marchandises mais sont rémunérés à la commission, cela au profit d'une entreprise délocalisée, généralement dans un pays à fiscalité privilégiée, qui réalise l'essentiel du bénéfice. En clair, les bénéfices demeurant en France sont réduits à de simples taux de marge tandis que la plus grande partie des profits sont déplacés dans un pays à fiscalité privilégiée.

Je vous présenterai tout à l'heure un exemple assez intéressant. Nous rencontrons hélas assez fréquemment ce type de schéma d'optimisation fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Il y a quelque temps, j'ai été alerté par des syndicalistes de l'intention de GDF-Suez de délocaliser son activité de stockage de gaz au Luxembourg. Voilà un exemple de montage. Avez-vous entendu parler de cette initiative ?

M. Olivier Sivieude. - Non, je n'en ai pas connaissance.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je reviens aux entreprises du CAC 40. Vous avez cité les cas extrêmes de Total et Renault, mais il existe d'autres cas entre les deux. Avez-vous analysé les situations de toutes les entreprises du CAC 40 pour définir les extrêmes ?

M. Olivier Sivieude. - Sauf exception, mes services contrôlent ces entreprises presque tous les ans. Pour être plus précis, nous contrôlons tous les trois ans les opérations effectuées au cours des trois années précédentes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'imagine que vous connaissez donc les taux moyens d'imposition de ces quarante entreprises. La moyenne est de 8 %, mais quel est le détail ?

M. Olivier Sivieude. - Je ne peux pas répondre à cette question. Je ne suis pas chargé de mesurer le taux moyen d'imposition mondial : cela n'a pas d'intérêt pour moi. Ce qui en a, c'est de savoir si les entreprises ont appliqué correctement la législation française, si elles n'ont pas délocalisé des bénéficiaires qui auraient dû rester en France ; c'est cela notre mission, c'est ce que nous cherchons à démontrer à travers nos contrôles. Mais quant à calculer un taux moyen d'imposition mondial, je ne suis pas sûr que cela ait beaucoup de sens, et en tout cas cela n'entre pas dans ma mission. Je serais d'ailleurs incapable de le faire, car je ne connais pas les résultats des entreprises hors de France.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. - Monsieur le directeur, lors de vos contrôles, remontez-vous jusqu'aux procès-verbaux de préparation des conseils d'administration ou des réunions de bureau des conseils d'administration, au cours desquelles, en théorie du moins, les questions de stratégie fiscale devraient pouvoir être abordées ? Avez-vous connaissance des débats ayant lieu en amont des prises de décision ?

Par ailleurs – mais peut-être ne pouvez-vous pas répondre à cette question –, avez-vous un avis sur la manière dont les grands administrateurs des entreprises précitées, qui sont liés entre eux, qui sont un peu les mêmes du point de vue sociologique – on observe une concentration importante de certains profils –, accomplissent leur tâche ? Avez-vous l'impression qu'ils jouent un rôle critique sur ces questions de stratégie fiscale, ou qu'ils conservent une position relativement neutre, se contentant, sauf cas de force majeure, de valider des décisions stratégiques prises par d'autres ?

M. Olivier Sivieude. - Pour ce qui est de votre première question, la réponse est oui : nous regardons les procès-verbaux des conseils d'administration. Ces documents font partie des éléments d'information de base du vérificateur de la DVNI.

Quant à la position des administrateurs, je ne suis pas en mesure de vous répondre. En tout cas, je n'ai pas encore vu de procès-verbal de conseil d'administration indiquant que les participants se sont demandé s'ils allaient frauder... Ce n'est pas aussi basique...

Mme Corinne Bouchoux. - Ce n'était pas ma question.

M. Olivier Sivieude. - J'ai bien compris. Ce que je veux dire, c'est que les termes employés sont bien plus subtils : le procès-verbal peut faire référence à un débat sur la manière de réaliser telle opération d'acquisition ou de cession, mais on ne trouvera pas trace d'un intervenant se félicitant des avantages de l'opération en termes d'optimisation fiscale...

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. - Je retiens un élément positif de votre exposé, monsieur le directeur : votre personnel est motivé parce qu'il se sent soutenu politiquement dans sa lutte contre l'optimisation fiscale.

En revanche, votre réponse à notre tentative de comparaison entre les PME et les entreprises du CAC 40 me laisse dubitatif, même si elle n'est pas de votre responsabilité puisque la responsabilité est peut-être législative ou internationale. Cela dit, les PME n'ont pas la possibilité de se localiser ou de délocaliser une partie de leurs activités dans un paradis fiscal, tandis que les entreprises du CAC 40 le font fréquemment. La différence se situe à ce niveau.

Par conséquent, ce que je me demande, c'est tout bêtement comment éviter ces comportements ? Il ne suffit pas de faire des déclarations à l'emporte-pièce pour dire qu'on veut la suppression des paradis fiscaux. C'est ce qui s'est produit il y a quelques semaines et quelques mois, et cela n'a servi à rien. Ce n'étaient, comme dirait l'autre, que des paroles verbales...

Selon vous, comment faire concrètement, au-delà des intentions politiques, qui peuvent être positives, pour éviter cette fuite fiscale qui, à l'évidence, profite uniquement aux grandes entreprises qui, contrairement aux PME, ont les moyens de se payer des avocats et des conseillers fiscaux ?

Par ailleurs, puisque vous avez déclaré que certains pays qui refusaient de vous transmettre des informations acceptent désormais de travailler en étroite collaboration avec vos services, tandis que d'autres refusent toujours, j'aimerais que vous nous donniez quelques exemples de ces deux catégories. Il serait notamment intéressant de savoir s'il s'agit de pays membres de l'Union européenne.

M. Olivier Siviude. - Je vais d'abord revenir sur la motivation de mes services. Le fait que le Parlement dans son ensemble nous donne désormais la possibilité d'obtenir des informations sur ce qui se passe dans les autres pays, cela a permis à mes collaborateurs d'entrer dans un monde nouveau.

Concernant votre question sur les moyens d'éviter la fuite fiscale, je n'ai pas la prétention d'avoir la réponse absolue. Nous disposons d'un certain nombre d'outils juridiques, que j'ai cités, mais on peut imaginer de s'en donner d'autres. Je ne suis pas en charge de la législation, je suis un praticien, mais je peux vous suggérer quelques idées ; trois en particulier me viennent à l'esprit.

Tout d'abord, nous constatons aujourd'hui que certaines entreprises utilisent des produits hybrides, c'est-à-dire des produits dont le traitement diffère dans deux pays. Par exemple, il existe des produits déductibles en France et non imposables dans un autre pays, et vice-versa. On peut aussi, au lieu de capitaliser des entreprises, les subventionner grâce à des subventions déduites en France et qui ne sont pas imposables dans le pays qui les reçoit.

Ces produits hybrides sont recensés par l'OCDE, qui réalise des travaux sur cette question ; je ne suis donc pas en train d'inventer le concept.

Ces produits constituent typiquement une méthode d'optimisation fiscale, mais aucun texte n'empêche qu'un produit financier dont le traitement diffère d'un pays à l'autre, de sorte qu'il y a une charge d'un côté et pas de produit de l'autre, soit déductible dans le pays concerné, alors que logiquement il ne devrait pas pouvoir l'être.

J'en viens à mon deuxième exemple, qui concerne la question des délocalisations. Dans certains domaines, il est extrêmement difficile de lutter contre la méthode que j'ai évoquée tout à l'heure, consistant à transférer à l'étranger des bénéfices en créant une société dans un pays à fiscalité privilégiée et en transformant en France les entreprises qui fabriquaient en façonniers et celles qui achetaient et vendaient en commissionnaires.

On pourrait imaginer que, à tout le moins dans ces cas-là, il y ait une indemnisation à hauteur de ce qui est parti : puisque des bénéfices sont partis, peut-être une clientèle et un certain nombre de données incorporelles sont-elles parties aussi, et tout cela a une valeur. Aujourd'hui, nous essayons de démontrer qu'un pourcentage de la clientèle a été délocalisé, etc., mais nous n'avons pas de texte spécifique pour le faire. Des textes existent dans d'autres pays, par exemple en Allemagne.

Je passe à mon troisième exemple : les établissements stables, c'est-à-dire les sociétés qui, exerçant leur activité depuis un autre pays, généralement à fiscalité privilégiée, réalisent des prestations en France sans pour autant y posséder d'établissement payant – en tout cas pas de manière substantielle – des impôts sur ses bénéfices.

Aujourd'hui, il est extrêmement difficile de démontrer l'existence d'un établissement stable lorsque nous estimons qu'une activité est en fait réalisée depuis la France. La jurisprudence nous est plutôt défavorable : un récent arrêt du Conseil d'État a posé des conditions très strictes. Peut-être le législateur pourrait-il décider que, dès lors que certains éléments seront réunis, on considérera qu'une activité est réalisée depuis la France et qu'elle doit donc y être imposée.

Les trois exemples que je viens de citer revêtent une importance majeure, car ces trois cas – produits hybrides, délocalisation de bénéfices par le *business restructuring*, établissements stables – font partie de ceux que nous rencontrons le plus souvent.

M. Yannick Vaugrenard. - Si vous avez encore d'autres exemples, nous sommes preneurs !

M. Olivier Sivieude. - Dans ce cas je vais en citer un quatrième. Vous n'auriez pas dû me lancer sur ce sujet !

J'ai parlé tout à l'heure de l'abus de droit. Ce dispositif est un instrument extrêmement puissant de lutte contre la fraude des entreprises, notamment dans ses aspects internationaux. J'ai cité les trois critères de l'abus de droit ; l'un d'entre eux est particulièrement problématique : il faut démontrer que le but de l'entreprise était exclusivement fiscal. Or, dans une

opération de montage international, il est assez facile pour les entreprises, qui connaissent évidemment ce critère, puisqu'il est mentionné dans le code général des impôts, de dire que leur but n'était pas uniquement fiscal : elles trouvent toujours un petit élément économique, elles peuvent par exemple affirmer qu'elles voulaient regrouper dans tel État toutes leurs opérations européennes, ou qu'elles souhaitaient coordonner les choses...

Bref, il est très difficile de prouver que le but était seulement fiscal, et c'est pourtant ce que nous devons démontrer devant le juge. Il suffirait donc d'ôter l'adverbe « exclusivement » pour nous faciliter la vie.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je reviens aux entreprises du CAC 40, monsieur le directeur. Les Français ont la passion de l'égalité ; ce n'est pas Karl Marx qui l'a dit, mais Tocqueville, et je pense que c'est vrai.

Je me mets à la place du citoyen lambda qui lit *Les Échos*. A mon sens, ce journal devrait être lu chaque jour par vingt millions de Français, car cela donnerait du moral et de l'optimisme à tout le monde. On dit que notre peuple est pessimiste, sinistre et un peu triste, mais je vois là des raisons d'espérer.

En effet, je constate que, entre 2008 et 2011, les entreprises du CAC 40 ont distribué bon an mal an quarante milliards d'euros – de trente-sept à quarante-deux selon les années – de dividendes à leurs actionnaires. On nous rebat les oreilles de la crise tous les jours, mais cela ne va pas trop mal pour ces entreprises. Si on ne peut obtenir de réponse sur leur taux moyen d'imposition, pouvez-vous au moins nous donner le montant total des impôts qu'elles versent au budget de la nation ?

M. Olivier Sivieude. - Je n'ai pas la réponse, mais on peut facilement la trouver, par définition, puisque les entreprises du CAC 40 effectuent des déclarations. Il suffit d'additionner les montants que chacune d'entre elles paie.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Dans ce cas, pourriez-vous nous faire parvenir cette information ?

M. Olivier Sivieude. - Bien entendu, je peux la demander à mon collègue de la direction des grandes entreprises.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez évoqué la jurisprudence du Conseil d'État, qui a apparemment écorné les articles du code général des impôts ayant trait à la lutte contre l'évasion fiscale internationale. Quelle appréciation portez-vous sur cette initiative ?

M. Olivier Sivieude. - J'ai un immense respect pour le juge, et je ne le critiquerai donc pas...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment s'est construite cette jurisprudence ?

M. Olivier Siviude. - Prenons l'article 209 B du code général des impôts, qui constituait la principale source de rappels pour ma direction au début des années 2000. Cet article prévoyait que, quand une entreprise française possédait une participation d'au moins 50 % dans une société bénéficiant d'un régime fiscal privilégié – c'est-à-dire inférieur à la moitié du taux applicable en France –, la part des bénéfices revenant à l'entreprise française – 60 % par exemple – était imposable en France au taux français, après déduction du taux en vigueur dans l'autre pays.

Cette disposition a fait l'objet de recours ; les plaignants soutenaient qu'elle était incompatible avec les conventions internationales. Dans un arrêt de principe, l'arrêt « Schneider Electric » du 28 juin 2002, le Conseil d'État a obligé le législateur à réviser entièrement l'article 209 B. Celui-ci comporte désormais deux étages.

Au sein de l'Union européenne, il ne s'applique que si l'administration fiscale est en mesure de démontrer que la société établie à l'étranger est complètement artificielle, sans consistance, et que le montage a été réalisé à des fins exclusivement fiscales. Cela devient donc extrêmement difficile de l'utiliser.

En dehors de l'Union européenne, l'administration doit démontrer qu'aucune activité locale n'explique l'établissement de la société dans le pays en question. De fait, il n'est pas interdit à une entreprise du CAC 40 de développer une activité commerciale à Hong Kong, ni à une banque d'avoir une véritable activité dans les Îles Caïmans... Il nous faut donc prouver que l'installation d'un établissement à Hong Kong ou aux Îles Caïmans ne correspond à aucune activité locale. Cela suppose d'avoir des informations, ce qui nous renvoie au problème du cloisonnement que j'ai évoqué tout à l'heure, et que, grâce au Ciel, nous sommes en train de surmonter.

Je me rends compte que je n'ai pas répondu à l'une de vos questions. La Suisse est un exemple de pays européen refusant de nous transmettre des informations : les demandes d'assistance administrative présentées par mes services n'ont reçu aucune réponse. En revanche, nous avons eu la surprise d'obtenir des réponses de l'Île Maurice, des Îles Caïmans, de la Barbade, des Bermudes, de l'Irlande ou encore du Luxembourg.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Du Luxembourg ?

M. Olivier Siviude. - Absolument, et ils nous ont répondu dans des délais relativement corrects : environ deux mois dans le cadre de plusieurs contrôles récents.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez également déclaré que tous les pays, y compris au sein de l'Union européenne, n'avaient pas la même volonté de combattre l'évasion fiscale ; vous venez d'ailleurs d'illustrer cette réalité. Existe-t-il des pays extrêmement réfractaires au sein de l'Union européenne, et, si oui, lesquels ?

M. Olivier Sivieude. - Il y a clairement la Suisse, puisqu'elle ne nous transmet aucune information.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous des exemples de pays membres de l'Union européenne ?

M. Olivier Sivieude. - Non, pas vraiment. La coopération n'est pas très bonne avec Jersey et Guernesey. En revanche, au sein de l'Union européenne, les relations se sont nettement améliorées avec l'Irlande et le Luxembourg ; elles sont meilleures également avec l'Italie et l'Espagne. Les pays nordiques et les Pays-Bas répondaient déjà assez vite, d'autant que nous avons des attachés fiscaux dans ce dernier pays.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez déclaré que 15 % des sommes réclamées par la DVNI dans le cadre de rappels faisaient l'objet de contentieux. Sur quelle base les entreprises contestent-elles votre décision, quels sont leurs arguments ?

M. Olivier Sivieude. - Elles soutiennent que nous avons fait une mauvaise application de la loi. En matière de législation fiscale – je sais que je parle à des spécialistes –, tout n'est pas toujours noir ou blanc...

Le cas des prix de transfert constitue un très bon exemple. Quel est le prix normal lors d'une acquisition ou d'une cession de marchandises ? Quel est le bon prix d'une redevance de marque ? Ce n'est pas indiqué dans le code général des impôts : c'est une question d'expertise. Il est extrêmement difficile non seulement de démontrer l'anormalité, mais aussi d'en évaluer le niveau. C'est typiquement le genre de sujet qui peut faire l'objet de contentieux, même si en pratique les litiges dans ce domaine sont plutôt résolus par la voie spécifique de la procédure amiable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment le juge s'y prend-il pour contrôler la situation et la démarche de l'entreprise ?

M. Olivier Sivieude. - Pour ce type de problèmes de fait – a-t-on appliqué les bons prix de transfert ou le bon niveau de redevance ? –, il arrive maintenant assez souvent que l'entreprise demande l'avis de la Commission nationale des impôts. Le juge n'est pas obligé de suivre cet avis, mais c'est un élément qui peut éclairer sa décision. Cependant, je ne vous cache pas que le juge est lui aussi embarrassé par ces questions, car leur compréhension nécessite une expertise extrêmement pointue.

Nous faisons d'ailleurs parfois en sorte de ne pas porter ce genre de débats devant le juge. Dans le cadre de ce qu'on appelle les interlocutions - vous savez que, après la procédure écrite, l'entreprise contrôlée a la possibilité de demander un entretien avec son interlocuteur, en l'espèce le directeur de la DVNI –, certaines entreprises, constatant l'existence d'un désaccord, nous demandent ce qu'on peut faire. Dans un certain nombre de cas, avec évidemment le maximum de traçabilité et en s'appuyant sur des éléments permettant de justifier ce choix, nous concluons une espèce de transaction sur le montant qu'il convient de retenir, afin de ne pas placer le

juge devant des situations extrêmement délicates et d'éviter des contentieux très longs pendant lesquels l'argent n'est pas perçu par le Trésor public.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous une indication sur la direction que pourraient prendre les contentieux en cours ?

M. Olivier Sivieude. Nous gagnons environ les deux tiers des contentieux, mais notre manière de compter nous est peut-être favorable, puisque nous considérons que nous avons gagné lorsque nous avons gagné sur une partie au moins. Mais, objectivement, nous gagnons à peu près 60 % à 70 % des contentieux.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. - On comprend bien, à entendre votre analyse, monsieur le directeur, que l'optimisation fiscale est par définition évolutive. On peut tout de même s'interroger à partir d'un exemple très précis que j'ai à l'esprit : Google a annoncé, il y a quelque temps, qu'elle considérait la France comme un pays attractif pour y installer ses centres de recherche, mais cette même entreprise, qui opère dans l'ensemble de l'Union européenne, paie ses impôts en Irlande car les taux d'imposition ou les pratiques fiscales y sont plus avantageux qu'en France.

Il y a là deux poids deux mesures ; on peut faire dire tout et son contraire à une analyse de la situation. Ma question est donc la suivante : dans l'état actuel des choses – elles peuvent évoluer –, notre pays se place-t-il dans une situation lui permettant de « contrer » cette optimisation fiscale dans les meilleures conditions pour ses finances publiques ?

M. Olivier Sivieude. - C'est une question majeure et difficile. Le schéma d'optimisation fiscale que vous avez décrit concerne le secteur de l'Internet, qui est, par définition, un secteur très largement dématérialisé. On rencontre moins ce genre de problèmes avec les entreprises produisant des objets matériels, car leur production peut être localisée de manière précise.

Concernant Internet, un certain nombre d'opérateurs ont effectivement choisi de s'installer dans des pays où la fiscalité est plus favorable que la nôtre, comme l'Irlande, le Luxembourg ou la Suisse, en Europe. Les entreprises affirment qu'elles exercent leur activité depuis ces pays au profit des clients français.

Que peut-on faire dans le cadre du contrôle ? En général, nous constatons qu'elles ont en France des unités, des filiales qui déclarent de très petits bénéfices, les grands bénéfices étant situés dans le pays à fiscalité privilégiée. En effet, les filiales sont censées avoir une mission extrêmement réduite : la plupart du temps, on nous dit qu'elles travaillent pour le compte de la société installée en Irlande ou au Luxembourg, qu'elles ne sont que des prestataires de cette société, qu'elles l'aident mais que l'activité est réalisée par la société à l'étranger.

Je pense que, dans le cadre du contrôle, il faudrait que nous soyons capables de démontrer – c’est très difficile – que les filiales installées sur le territoire français exercent une activité dépassant très largement celle qu’elles ont déclarée. Peut-être des opérations contractuelles avec les clients sont-elles même réalisées depuis la France. Si nous pouvons le prouver, nous aurons la capacité légale de leur dire que leur activité et leurs missions dépassent celles qu’elles affirment exercer, et qu’elles auraient donc dû déclarer en France un chiffre d’affaires et des bénéfices plus importants ; mais encore faut-il parvenir à le démontrer...

M. Yannick Vaugrenard. - C’est un exercice difficile !

M. Olivier Sivieude. - Oui, en effet !

M. Philippe Dominati, président. - Monsieur le directeur, j’aimerais obtenir une précision sur les prix de transfert. Si un entrepreneur s’adresse à l’État français pour demander un avis sur les prix de transfert qu’il devrait appliquer, l’État peut-il lui répondre ?

M. Olivier Sivieude. - Il existe effectivement une procédure d’accord préalable en matière de prix de transfert. Une entreprise peut déclarer qu’elle va mettre en place une politique de prix avec ses filiales ou inversement avec sa maison mère. Cette procédure se déroule devant le service du contrôle fiscal à la DGFIP ; l’entreprise explique sa politique, et la discussion peut conduire à une sorte d’accord préalable sur les prix de transfert.

M. Philippe Dominati, président. - Combien environ d’accords préalables ont-ils été conclus ? Cet usage est intéressant, il faudrait le développer.

M. Olivier Sivieude. - Je crois qu’il en existe une bonne centaine, mais il faudrait mettre ce chiffre entre parenthèses, car je n’en suis pas certain.

M. Philippe Dominati, président. - C’est donc un chiffre à vérifier.

M. Olivier Sivieude. - En tout cas, cette procédure d’accord préalable est évidemment une très bonne pratique. Toutefois, les entreprises estiment qu’elle comporte un petit défaut : les choses évoluant très vite, une politique de prix de transfert peut rapidement devenir obsolète, par exemple si l’entreprise rachète un groupe ou perd une partie de son activité.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Monsieur le directeur, tout à l’heure, vous avez semblé douter que le taux effectif d’impôt moyen au niveau mondial ait beaucoup de sens. Soit. Mais en tout cas ce taux a inspiré une proposition fiscale : pensez-vous qu’il serait envisageable de taxer les bénéfices des filiales des entreprises du CAC 40 à l’étranger quand le taux d’imposition de ces entreprises est relativement faible ?

M. Olivier Sivieude. - L’article 209 B du code général des impôts nous le permet, mais, pour les raisons que j’ai citées tout à l’heure, son champ a été extrêmement réduit.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - C'est aussi la proposition d'un candidat à l'élection présidentielle.

M. Olivier Sivieude. - Vous savez, moi je travaille avec le code en vigueur...

Il est aujourd'hui possible, grâce à l'article 209 B, de taxer des bénéfices réalisés dans des pays à fiscalité privilégiée, mais de strictes conditions sont posées. J'ignore si on peut diminuer ces contraintes ; peut-être, mais pour le moment nous n'avons que ce dispositif.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'ai le sentiment que, dans ce domaine, les États-Unis sont bien plus volontaristes que nous. Cela peut paraître paradoxal, mais c'est un fait : ils sont plus dynamiques que nous sur ce sujet.

Existe-t-il un document décrivant le déploiement territorial des groupes français transnationaux sous votre juridiction, avec éventuellement les enjeux fiscaux induits ?

M. Olivier Sivieude. - Les entreprises effectuent une déclaration pour tous leurs établissements situés en France. Elles sont normalement tenues d'en faire une également sur toutes les sociétés qu'elles détiennent dans des pays à fiscalité privilégiée. Toutefois, elles ne doivent déclarer que l'existence de ces sociétés, et non pas leurs comptes – ce qui évidemment ne serait pas inintéressant. Cette déclaration est faite, non pas auprès de nous, mais auprès de la direction des grandes entreprises, comme toutes les autres déclarations fiscales, mais je peux évidemment en avoir connaissance. Il reste qu'il n'existe aucune obligation pour les entreprises de déclarer les résultats réalisés dans des entreprises situées à l'étranger.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'imagine – nous avons déjà évoqué ce sujet ici – que cela nécessiterait l'instauration d'un système de comptabilité pays par pays. Nous aurions besoin d'un tel outil.

M. Olivier Sivieude. - On peut en effet imaginer une comptabilité pays par pays ; ce ne serait pas inutile. Dans le secteur d'Internet, par exemple, il serait intéressant de connaître la répartition des bénéfices selon les pays, mais il n'existe pas une telle information aujourd'hui.

On pourrait aussi envisager une comptabilité pour certaines sociétés, certaines entités situées dans des pays à fiscalité privilégiée ; ce ne serait pas inintéressant non plus. En effet, il nous est aujourd'hui difficile de savoir quelle activité est réellement exercée par une société située dans un pays à fiscalité privilégiée : a-t-elle de la consistance, combien de personnes emploie-t-elle, quels bénéfices dégage-t-elle ? Ce n'est que grâce à l'assistance administrative internationale que nous pourrions avoir les réponses : comme il n'existe aucune obligation de déclaration, nous ne pouvons pas obtenir d'informations si on refuse de nous en donner.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - En l'état actuel des choses, possède-t-on toutes les données sur les entreprises du CAC 40, et, si ce n'est pas le cas, combien nous en manque-t-il ? Est-il possible qu'un document recensant ces données soit remis à notre commission d'enquête ? Cela aurait un intérêt majeur.

M. Olivier Sivieude. - Ce que je peux vous dire, c'est qu'il me serait évidemment utile d'avoir ce type d'informations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Est-il envisageable d'obtenir une liste complète ?

M. Olivier Sivieude. - Mais je ne possède pas une telle liste ! Nous ne nous sommes pas compris. Si vous me demandez si ces informations me seraient utiles dans le cadre de mon activité de contrôle, la réponse est oui, mais, par définition, je ne les ai pas à ma disposition.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Mais il est possible d'obtenir des informations de ce genre grâce à la collaboration internationale. Apparemment cette collaboration fonctionne bien...

M. Olivier Sivieude. - Je peux citer un exemple intéressant, qui concerne une entreprise située aux Bermudes. Comme c'était il y a deux ans, je n'ai pas pu obtenir les informations de la part des autorités locales, qui ont refusé de me les donner. Cependant, j'ai pu avoir les informations que je souhaitais parce que la maison mère était installée au Canada : les autorités canadiennes m'ont dit ce qui se passait aux Bermudes. Voilà un exemple dans lequel, grâce à l'assistance administrative internationale, nous avons pu démanteler un schéma d'optimisation fiscale et sanctionner durement l'entreprise en cause.

Nous avons besoin de cette assistance administrative internationale. Prenons un autre exemple, en Suisse cette fois. Comme je vous l'ai dit, en l'absence de coopération de la part des autorités de ce pays, je ne peux pas savoir ce qui s'y passe.

M. Philippe Dominati, président. - Pouvons-nous voir vos diapositives décrivant des exemples de schémas d'optimisation fiscale ?

M. Olivier Sivieude. - Bien entendu. Je passerai vite sur le premier exemple. Une société installée en France réalisait des bénéfices très importants. En regardant ses déclarations fiscales, nous nous sommes aperçus que, d'un seul coup, ses bénéfices avaient été presque réduits à néant car des frais financiers lui avaient été facturés. Nous avons donc effectué un contrôle, et nous nous sommes rendu compte que ces frais financiers, d'un montant de 100 millions, provenaient d'un emprunt d'1,2 milliard souscrit auprès d'une filiale de sa maison mère, d'une « sœur » donc, située aux Bermudes. Nous nous sommes alors dit qu'il avait dû se passer quelque chose aux Bermudes... L'assistance administrative internationale n'a pas fonctionné avec les autorités de ce pays, mais elle a fonctionné avec les autorités canadiennes.

Grâce aux informations qu'elles nous ont communiquées, nous avons pu savoir qu'il s'agissait d'un schéma dit de double déduction. L'entreprise canadienne, la *holding*, a emprunté 1,2 milliard auprès de banques au Canada, et déduit les charges correspondantes – 100 millions – de ses bénéfices réalisés au Canada. La somme d'1,2 milliard a été immédiatement versée au capital d'une société installée aux Bermudes, par un pur jeu d'écriture – aux Bermudes, il n'y a qu'une boîte aux lettres –, puis prêtée à la société française, qui a déduit de ses bénéfices réalisés en France les intérêts qu'elle verse sur cette somme. Quant au produit du prêt, il n'est pas imposé aux Bermudes et remonte au Canada dans le cadre du régime mère-fille, car il existe une convention canado-bermudienne qui prévoit cette exonération. Au total, on a une déduction de la charge au Canada, une déduction de la charge en France et une imposition nulle part.

C'est l'assistance administrative internationale qui nous a permis de démanteler ce schéma ; nous avons utilisé un des articles anti-abus que j'ai mentionnés tout à l'heure, l'article 238 A, qui permet de ne pas admettre comme charges déductibles certaines opérations lorsqu'elles sont réalisées de manière artificielle dans des pays à fiscalité privilégiée.

Le deuxième exemple illustre les difficultés que nous pouvons rencontrer en matière de marques. Une société installée en France est propriétaire de ses marques et réalise des bénéfices importants. D'un seul coup, la *holding* dont elle dépend, qui est située aux Pays-Bas, se met à lui facturer 1,5 % du chiffre d'affaires réalisé en France, ce qui est assez considérable, pour le droit d'utiliser une marque dont elle est pourtant propriétaire. En fait, la *holding* était en train d'inventer une marque sur la marque – on parle de marque ombrelle –, et facturait donc à l'entreprise installée en France le droit d'utiliser la marque générique de l'ensemble du groupe dans le monde.

Je ne peux pas vous donner d'exemple précis, mais certains produits alimentaires vendus en France portent un tout petit sigle, caché sur une étiquette à l'arrière du flacon, dont la présence justifie soi-disant le versement d'1,5 % du chiffre d'affaires à une *holding*. Cela constitue une manière facile de réduire les bénéfices réalisés en France. Pour démanteler ce type de schéma, il faut démontrer que la marque ombrelle ne vaut pas un tel prix. Le problème est que c'est une affaire de spécialistes.

Le troisième exemple a trait au secteur d'Internet. Une société est située dans un pays à fiscalité privilégiée. En général, il y a toujours un établissement en France, mais il est considéré comme un simple prestataire de services de la société située dans le pays à fiscalité privilégiée et ne déclare presque pas de bénéfices. Ce que nous devons démontrer, c'est que l'établissement installé en France – « Y », en l'espèce – n'est pas un simple prestataire de services mais exerce en France une véritable activité auprès des clients français, activité qui génère des bénéfices bien plus importants que ceux qu'il déclare.

Le quatrième exemple décrit un type de montage que j'ai déjà évoqué. Une entreprise installée en France – cette entreprise existe vraiment – fabriquait et vendait des produits en France, où elle employait 250 personnes et réalisait des bénéfices très importants. Elle a décidé de déplacer en Suisse une société en charge de la coordination de l'ensemble des opérations en Europe ; il n'est plus resté en France qu'une rémunération avec un taux de marge très faible. Pour démanteler ce genre de montage, il nous faut des informations sur ce qui se passe en Suisse. D'où la difficulté dont nous avons parlé tout à l'heure.

Le cinquième exemple est encore plus compliqué, mais on rencontre très souvent ce type de montage. Il s'agit d'un système de financement en boucle. En l'espèce, nous avons réussi à démanteler le schéma grâce à la procédure d'abus de droit. Une société installée en France, qui dépendait d'une société située aux États-Unis, réalisait des bénéfices très importants. En simplifiant les montages utilisés, on peut dire que la société installée en France, qui avait donc de l'argent, pouvait en distribuer à sa filiale créée au Luxembourg, les sommes en question étant immédiatement reversées à la société française sous forme de prêts. Or, quand vous souscrivez un emprunt, vous avez des charges que vous déduisez de vos bénéfices ; vous le remboursez sous forme d'intérêts et, en vertu d'un système avec les États-Unis, les intérêts ne sont pas imposés.

C'est un exemple typique de ces produits hybrides dont j'ai parlé tout à l'heure. Vous avez une charge en France et un système grâce auquel le produit n'est pas imposé. Ces montages relèvent à mes yeux de l'optimisation fiscale, mais il n'est pas aisé de les démanteler.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. - Monsieur le directeur, il se dit – en tout cas, cela n'a pas été démenti – que, aux États-Unis, ce genre de procédé peut même être breveté et est enseigné dans certaines universités ainsi que par des grands groupes comme KPMG. Savez-vous si, en France, c'est aussi institutionnalisé et aussi sophistiqué ? Vos services interviennent-ils dans les écoles de commerce ou les instituts des affaires pour rééquilibrer un peu le discours en contrebalançant le côté pro-évasion, pro-optimisation, la tendance à décrire ces pratiques comme une façon comme une autre d'améliorer sa compétitivité ? Vos services sont-ils invités à participer à des conférences ou des séminaires dans ces écoles qui forment notre élite dans ce domaine ?

M. Olivier Sivieude. - Hélas, je n'ai jamais été invité dans aucune de ces écoles. Il m'arrive de donner des cours de fiscalité à l'École nationale d'administration, mais dans un contexte différent.

En tout cas, chaque fois que nous sommes conviés à participer à des colloques avec des entreprises, nous répondons positivement – j'y vais personnellement –, car nous considérons que la prévention fait partie de notre mission. Nous faisons savoir aux entreprises que nous connaissons tel ou tel

type de montage, et que, si nous en découvrons des exemples, nous les démantèlerons.

Les schémas d'optimisation fiscale sont généralement imaginés par des spécialistes, puis « vendus » à des entreprises. Il est d'ailleurs frappant de constater que, lorsqu'on démantèle un schéma, les entreprises déclarent souvent qu'on leur a dit que le montage était parfaitement régulier, qu'elles ont consulté tel cabinet de la place qui leur a garanti qu'elles pouvaient l'utiliser. Et c'est vrai ! D'où la difficulté de démanteler les schémas et de sanctionner les entreprises, puisqu'elles affirment qu'elles pensaient avoir le droit de mettre en place de tels schémas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - On peut imaginer que Total a recours à ce genre de procédé. On nous dit que la plupart des activités de Total sont situées à l'étranger, de sorte que cette entreprise ne paie presque pas d'impôt en France. Avez-vous connaissance du type de montage dont elle peut bénéficier ?

Par ailleurs, avez-vous une connaissance précise des activités qu'exercent les banques et assurances françaises dans les paradis fiscaux où elles possèdent des établissements ?

M. Olivier Sivieude. - Pour ce qui est de Total, je peux dire que cette entreprise est contrôlée presque tous les ans, comme les autres entreprises du CAC 40. Nous sommes donc très attentifs à ce qu'elle fait, aux impôts qu'elle doit payer en France. Cette entreprise avait la particularité d'être imposée selon le régime, que le législateur a supprimé, du bénéfice mondial consolidé. Nous pouvions vérifier que ce régime avait été correctement appliqué en réalisant des contrôles à l'étranger ; c'était d'ailleurs le seul cas où ma direction avait compétence pour le faire.

M. Philippe Dominati, président. - Le régime du bénéfice mondial consolidé était donc transparent, pour vous ?

M. Olivier Sivieude. - Oui, il faisait l'objet d'un contrôle strict par des gens extrêmement compétents, par une brigade spécialisée de neuf vérificateurs parmi les plus expérimentés de la DVNI.

Cependant, je le répète, je ne voudrais pas vous donner l'impression que je suis hostile au taux effectif d'impôt, mais ce dernier n'a absolument rien à voir avec cette question. Total paie des impôts extrêmement élevés – ils excèdent très largement nos 33 % – dans les pays producteurs.

M. Philippe Dominati, président. - Il me semble que, dans *Challenges* de la semaine dernière, le président de Total déclarait que sa société payait au total 51 % d'impôt, notamment à cause des taux appliqués dans les pays pétroliers.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Monsieur le directeur, vous serait-il possible de nous remettre les diapositives que vous avez commentées tout à l'heure ?

M. Olivier Siviude. - Bien entendu.

M. Philippe Dominati, président. - Monsieur le directeur, je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

**Audition de Mme Valérie Pécresse,
ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État
(12 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Je vous rappelle, madame la ministre, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mme la ministre prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Madame la ministre, je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire, avant de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, puis des membres de la commission.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. - Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale est une priorité du Gouvernement depuis 2007, tout simplement parce que c'est d'abord et avant tout une question de justice et d'équité.

Les Français n'ont pas à payer l'addition fiscale que leur laissent tous ceux qui trichent en cherchant à échapper à l'impôt, pas plus qu'ils n'ont à accepter que des fraudeurs tentent, en toute illégalité, d'échapper à la redistribution des richesses ou même, comme aujourd'hui, à l'effort national de réduction des déficits publics.

Depuis cinq ans, notre détermination pour lutter contre cet incivisme intolérable est donc totale, avec trois maîtres mots : dissuasion, contrôle et répression.

Et parce que, sous l'impulsion du Président de la République, nous y consacrons des moyens considérables et sans précédent, nous commençons à gagner ce combat.

En quatre ans, nous avons ainsi doté l'administration fiscale de moyens qui ne lui avaient jamais été donnés pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, notamment contre les fraudes les plus complexes, et donc les plus coûteuses.

Notre priorité a été d'améliorer notre capacité de contrôle en renforçant considérablement notre arsenal juridique, technique, informatique et humain.

En effet, en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, il n'y a qu'une stratégie qui soit vraiment efficace : la peur du gendarme. Et, pour que le gendarme fasse peur, il faut qu'il soit beaucoup mieux armé que les fraudeurs.

C'est le sens du renforcement des outils de l'administration fiscale, que nous avons organisé méthodiquement, avec pas moins de vingt-trois mesures prises depuis 2007.

D'abord, nous avons renforcé la capacité d'enquête de la direction générale des finances publiques, la DGFIP, pour que ses contrôles soient mieux ciblés et les plus efficaces possibles.

L'éventail des outils juridiques que nous avons mis en place est très large, et nombre des vingt-trois mesures fiscales ont été votées à l'unanimité au Parlement.

Je veux insister principalement sur quatre outils.

Premièrement, nous avons mis en place un droit de communication pour que l'administration fiscale puisse obtenir de toutes les banques installées en France des informations sur les opérations de transferts de fonds réalisées à l'étranger. Concrètement, le fisc peut désormais connaître très facilement tous les mouvements de fonds réalisés par tel ou tel contribuable avec tel ou tel État, numéros de compte à l'appui.

Au total, 449 banques ont ainsi pu être interrogées sur l'identification des personnes ayant réalisé des virements supérieurs à 15 000 euros à destination de paradis fiscaux, ce qui a permis d'établir une liste de 1200 contribuables.

Deuxièmement, nous avons créé le fichier des évadés fiscaux, EVAFISC, qui nous permet d'avoir une base de données laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France par des particuliers ou des entreprises. EVAFISC est nourri par les réponses des banques, ainsi que par le service TRACFIN – Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins – et par tous les outils de l'État. Il comporte à ce jour plus de 95 000 informations sur des comptes bancaires de particuliers ou d'entreprises.

Troisièmement, nous avons mis en place une police fiscale, qui permet désormais au fisc d'utiliser des prérogatives de police judiciaire, comme la mise sur écoute ou les perquisitions, lorsqu'il travaille sur des formes de fraudes complexes. Alors que cette police fiscale compte moins d'un an d'activité, près de 60 affaires sont déjà traitées par les treize officiers fiscaux judiciaires de la DGFIP.

Pour vous donner un exemple très concret de la différence entre le fisc et la police fiscale, alors que le fisc doit prévenir au préalable le contribuable chez lequel il veut perquisitionner – on est dans une démarche administrative –, la police fiscale, elle, a le droit de perquisitionner – sous le contrôle du juge, évidemment – sans prévenir, démarche vraiment beaucoup plus efficace qu'un simple contrôle administratif du fisc « ancienne manière ».

Quatrièmement, enfin, nous avons instauré des outils de lutte contre la fraude de type « carrousel » de TVA. Face à ce phénomène européen de grande ampleur, nous avons pris des mesures législatives dissuasives à l'échelon national et placé la lutte contre cette fraude au cœur de la stratégie des services de contrôle fiscal.

S'il est vrai que nous avons d'abord été un peu surpris et pris de court par ces mécanismes, nous en avons maintenant véritablement fait une question centrale : nous avons évidemment agi non seulement sur le plan national, mais aussi sur le plan européen ; nous avons mis en place un système d'échange d'informations entre États membres, EUROFISC, lequel a été adopté au second semestre 2008, sous la présidence française de l'Union européenne, donc sous notre impulsion.

Ensuite, toujours dans le cadre du renforcement des outils de l'administration fiscale, nous avons amélioré la coopération entre les services de l'État, notamment par des croisements de fichiers, ce qui était également absolument indispensable.

Par exemple, cette coopération a joué à plein dans l'exploitation des fichiers HSBC et du Lichtenstein par l'administration fiscale, laquelle a travaillé avec la justice, la police et les douanes.

Nous avons également approfondi, avec la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, les échanges entre l'administration fiscale et les organismes nationaux de protection sociale. Ces échanges permettent de croiser les fichiers et, notamment, d'éviter le versement de prestations indues. Bien évidemment, ils nous permettent aussi d'améliorer encore nos contrôles sur les trains de vie des allocataires de prestations sociales ou de minima sociaux et, ainsi, de déceler certaines fraudes.

Dernier axe de renforcement : la cellule de régularisation, qui a fonctionné d'avril à décembre 2009. Ayant décidé que le contrôle devait être beaucoup plus strict pour les contribuables ayant des comptes non déclarés, nous avons tendu la main à ceux qui souhaitaient se mettre en conformité avec le droit plutôt que d'être rattrapés par le contrôle. *Via* la « cellule de

régularisation », ces derniers ont pu déclarer leurs actifs et sortir de l'illégalité, sous réserve de payer les impôts et les pénalités afférents.

Enfin, sur le plan des ressources, aucun poste de vérificateur fiscal n'a été supprimé dans le contrôle fiscal depuis 2007. Nous n'avons pas appliqué à l'aveugle la règle du non-remplacement de un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, dont on parle souvent ; nous en avons fait un usage ciblé.

Les emplois de ces agents, qui sont en première ligne dans la lutte contre la fraude, ont donc été sanctuarisés pendant le quinquennat.

Mesdames, messieurs, nous avons su être cohérents : lutter contre la fraude nécessite non seulement des outils juridiques adaptés, mais aussi des moyens humains. L'effectif des 4500 vérificateurs en charge de lutter contre la fraude a donc été stabilisé. Cet effort est d'autant plus important que, sur la même période, c'est-à-dire depuis 2008, les effectifs de la direction générale des finances publiques ont été réduits de 10 %, ce qui correspond à 12 500 postes de moins.

Lutter contre l'évasion fiscale, c'est aussi mettre fin, par la loi nationale, aux schémas d'optimisation, en supprimant les « trous » dans l'assiette. Je parle sous le contrôle de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale de la commission des finances : elle sait que nous avons comblé beaucoup de trous.

Le combat contre l'évasion fiscale ne se gagne pas uniquement par des moyens coercitifs ; il suppose également de sécuriser la législation fiscale afin de ne plus permettre, par le jeu de montages ou d'interprétations inventives, les « évaporations » de matière imposable.

Afin de fermer toutes les voies d'optimisation, la loi doit donc être aussi précise que possible ; elle doit être adaptée.

En la matière, le bilan du quinquennat démontre la volonté du Gouvernement : c'est plus d'une trentaine de mesures fiscales qui ont été prises pour renforcer l'assiette fiscale, qu'il s'agisse de l'impôt sur les bénéfices des entreprises ou de l'impôt sur le revenu.

J'en prendrai plusieurs exemples.

Nous avons supprimé les mécanismes d'optimisation des quotes-parts pour frais et charges dans l'application du régime « mère-fille » de taxation des dividendes.

Nous avons renforcé les règles de lutte contre la sous-capitalisation, laquelle permet à certaines sociétés de maximiser la déduction d'intérêts d'emprunts.

Nous avons taxé les biens détenus dans le cadre des *trusts*.

Nous avons supprimé la possibilité pour les non-résidents d'utiliser des sociétés civiles immobilières pour échapper à l'impôt de solidarité sur la fortune, l'ISF.

Nous avons plafonné les niches fiscales, ce qui était inédit, et nous en avons baissé plusieurs fois le plafond.

Enfin, à l'automne dernier, nous avons, mis en place l'*exit tax*.

Ce n'est là qu'un florilège de la trentaine de mesures de comblement de l'assiette fiscale que nous avons prises.

Ce volet essentiel de la lutte contre l'évaporation de notre assiette fiscale est trop souvent négligé. C'est la raison pour laquelle je tenais, mesdames, messieurs les sénateurs, à en faire part à votre commission d'enquête. Ces mesures, souvent très techniques, passent quelquefois inaperçues. Pourtant, elles sont au cœur de la lutte contre l'évasion fiscale, car elles seules peuvent faire échec à l'imagination des conseillers fiscaux pour échapper à l'impôt en toute légalité.

Pour être efficace, le combat contre l'évasion fiscale doit aussi dépasser les frontières.

C'est la raison pour laquelle, depuis la fin de l'année 2008, le Président de la République a pris la tête de la mobilisation de toute la communauté internationale contre les États et les territoires non coopératifs.

Ainsi, c'est grâce à l'engagement personnel de Nicolas Sarkozy et à celui de la chancelière allemande que le G20 s'est saisi de la question de la transparence fiscale lors du premier sommet de Washington en 2008 et que des résultats concrets ont été obtenus dès 2009, lors du sommet de Londres.

Désormais, la transparence, la levée du secret bancaire, la coopération entre administrations fiscales sont reconnues à travers le monde entier. Qui aurait pu l'imaginer il y a seulement cinq ans ?

De nombreux pays ont modifié leur législation nationale afin de la rendre conforme aux engagements pris. Sur le continent européen, je pense au Liechtenstein, à l'Autriche, au Luxembourg. Mais je pense aussi à certains grands centres financiers asiatiques, comme Hong Kong ou Singapour, ou encore à des paradis fiscaux comme les Îles Caïman, les Îles Vierges britanniques ou les Bahamas.

Ces évolutions sans précédent ont en particulier été encouragées par la publication par l'OCDE de listes classant les juridictions en fonction de leur degré de transparence en matière fiscale.

Cette stratégie de stigmatisation, qui vise à inciter les paradis fiscaux à revenir dans le droit chemin, a immédiatement porté ses fruits : plus de 700 accords bilatéraux d'échange d'informations ont été signés à travers le monde depuis 2009, soit bien davantage que tout au long de la décennie précédente.

Cet indéniable succès donne une vraie leçon à tous ceux qui doutent de l'action politique parce que, là où tant de responsables politiques se sont contentés de dénoncer les paradis fiscaux sans jamais agir, le Président de la République a su démontrer que l'on pouvait, à force de volonté, avoir raison des citadelles les plus imprenables et, surtout, obtenir un consensus international sur des questions paraissant insolubles – et qui, en tout cas, le sont au niveau national.

Bien évidemment, la signature d'accords d'échange de renseignements n'est qu'un premier pas : nous devons nous assurer que ces accords sont suivis d'effets concrets.

Nous y avons veillé en mettant en place un Forum mondial qui assure le suivi des engagements pris et évalue l'efficacité de l'échange. Ce Forum permet de maintenir une pression très forte sur l'ensemble des paradis fiscaux, lesquels restent sous la menace de sanctions en cas de non-respect de leurs engagements.

Nous avons également veillé à ce suivi en traduisant dans l'ordre juridique national les engagements pris dans les enceintes multilatérales.

Le Gouvernement a très rapidement ouvert des négociations pour signer des accords bilatéraux avec les États figurant sur la liste de l'OCDE. Depuis cette date, 41 accords sont d'ores et déjà entrés en vigueur. Comme vous pouvez le constater, nous sommes donc, en matière de transparence, l'un des pays les plus investis dans la lutte contre les paradis fiscaux.

Parallèlement, nous avons durci les sanctions fiscales pour les États et les territoires qui refuseraient d'être coopératifs.

Parmi ces sanctions figure l'interdiction de principe de déduire les charges afférentes à des dépenses acquittées dans les États concernés – ce qui peut représenter des coûts très importants pour une entreprise.

Autre sanction : la majoration des taux de retenue à la source sur les flux financiers à destination des États concernés, de manière à faire perdre à ces derniers leur attractivité fiscale.

Nous avons également prévu la non-application de l'exonération des plus-values de titres et des dividendes en provenance des sociétés implantées dans un État ou dans un territoire non coopératif.

Enfin, nous avons créé une obligation documentaire spécifique et renforcée en ce qui concerne les transactions de toute nature réalisées par les groupes internationaux avec des entités situées dans un paradis fiscal.

Grâce à l'outil fiscal, c'est un véritable arsenal de sanctions économiques contre ces États que nous avons ainsi déployé.

Les sanctions concernent les États identifiés par l'OCDE et n'ayant pas signé d'accords avec la France, mais elles auront aussi vocation à s'appliquer à tous les États qui, avec le recul de l'expérience, n'appliqueraient pas les accords qu'ils ont signés avec la France de manière satisfaisante ;

j'insiste sur ce point. Il s'agit d'éviter qu'un État ne signe un accord sans intention de l'appliquer, dans le seul but de sortir de la liste établie par l'OCDE.

Nous restons plus que jamais vigilants. Nous évaluerons chacun des accords ainsi que leur application et, s'il le faut, nous réinscrirons des États sur notre liste nationale, pour leur appliquer les sanctions prévues par notre législation.

Pour terminer, la stratégie face à la fraude et l'évasion fiscales a montré sa redoutable efficacité au travers des recettes fiscales qu'elle a d'ores et déjà rapportées à l'État.

Vous le savez, le contrôle fiscal a rapporté 16 milliards d'euros en 2010, soit 1 milliard d'euros de plus qu'en 2009.

Les premiers éléments – non définitifs – dont nous disposons pour 2011 témoignent de la poursuite de cette progression.

Ainsi, le nombre de comptes bancaires à l'étranger déclarés s'est établi à près de 77 000 en 2010, contre environ 25 000 en 2007 ; il a donc triplé sur la période.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous admettez que c'est une très forte progression ! Nous ne pouvons que saluer cette volonté de transparence des contribuables, qui montre aussi l'efficacité de l'action gouvernementale.

En outre, la cellule de régularisation que j'évoquais tout à l'heure a permis de régulariser la situation de 4 700 contribuables et de rapatrier en France 7 milliards d'euros d'avoirs, lesquels produiront à l'avenir de nouvelles recettes fiscales. La régularisation elle-même a rapporté à l'État 1,2 milliard d'euros de droits et pénalités. C'est un excellent résultat, qui n'a aucun équivalent dans le passé.

Par ailleurs, vous le savez, un dispositif de contrôle exceptionnel concernant la « liste des 3 000 » de l'affaire HSBC a été mis en œuvre. Huit cents contrôles ont d'ores et déjà été engagés, dont 350 sont achevés, avec 160 millions d'euros de recettes fiscales à la clé.

Les fraudes à la TVA de type « carrousel » réprimées sur la période 2008-2010 s'élèvent à 1 milliard d'euros. En 2010, l'administration a déposé, à l'encontre de leurs investigateurs, 29 plaintes pour fraude fiscale et 12 plaintes pour escroquerie.

Enfin, le nouveau système EUROFISC a permis l'échange, en 2011, de plus de 45 000 informations, portant sur 16 000 sociétés, pour un montant de transactions de 10 milliards d'euros.

Bien évidemment, ces résultats vont encore s'accroître, parce que tous les outils que nous venons de mettre en place et qui permettent à l'administration fiscale de planifier des contrôles de plus en plus ciblés vont monter en puissance. En réalité, l'enjeu ne porte pas sur le nombre de contrôles effectués ; il s'agit de réussir à cibler le contrôle en amont pour

tomber pile sur le fraudeur et, de cette manière, rendre l'administration plus efficace.

Ainsi, la direction générale des finances publiques a mené une action afin d'identifier tous les achats effectués avec des cartes bancaires étrangères par des résidents français. Cela signifie que nous sommes aujourd'hui en mesure d'identifier les résidents français qui détiennent des comptes à l'étranger, y compris, donc, des comptes non déclarés. Ce test a été concluant puisque près de 100 contrôles ont pu être lancés grâce à ce dispositif.

Mesdames, messieurs les sénateurs, tel est le premier bilan de notre lutte contre la fraude et l'évasion fiscale que je voulais vous présenter en attendant vos questions.

En toute franchise et en toute impartialité – si l'on peut être impartial à la veille des prochaines échéances politiques –, jamais aucun gouvernement n'avait affiché de tels résultats concrets en la matière. Nous avons pris des mesures strictes et audacieuses pour récupérer l'argent qui est dû à la République et à la nation. Dissuasion, contrôle et répression : telle est la voie que nous avons choisie. C'est la plus efficace et, surtout, c'est la seule que les Français acceptent.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la ministre, je vous remercie.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Madame la ministre, votre audition de ce matin vient, si je puis dire, « à point nommé ».

En effet, notre commission en est en quelque sorte parvenue à mi-chemin de ses travaux, qui se tiennent depuis le début du mois de mars 2012 à un rythme soutenu. Après avoir auditionné pas moins de onze services de l'administration chargés de lutter contre toutes sortes de fraudes – évasion, blanchiment et autres pratiques répréhensibles –, il était intéressant que nous puissions à ce stade entendre le ministre en charge de cette administration et de cette compétence.

Puisque l'audition d'aujourd'hui est ouverte à la presse, je me permets d'énumérer les onze services que nous avons auditionnés, non pas dans un souci d'autoglorification, mais bien pour montrer à nos concitoyens le travail que la commission d'enquête a réalisé, et afin que chacun comprenne précisément de quoi nous parlons quand nous utilisons des sigles, ce que nous faisons en général très souvent.

Notre commission d'enquête a donc entendu les services suivants : la direction de la législation fiscale (DLF) ; la direction générale des douanes et droits indirects ; la sous-direction des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude ; le directeur général des finances publiques (DGFIP) ; le contrôleur général de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière – je souligne l'intérêt de l'expression ;

TRACFIN, que vous avez cité ; la direction nationale des vérifications de situations fiscales ; l'Autorité de contrôle prudentiel ; le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, lequel est aussi une dimension du sujet ; la direction nationale d'enquêtes fiscales ; enfin, la direction des vérifications nationales et internationales.

En outre, vous l'avez évoqué, de par le calendrier, nous sommes à l'heure des bilans : une séquence politique est en passe de s'achever.

Alors que la crise financière et économique frappe la planète, la fraude fiscale marque fortement l'actualité depuis quelques années. Nous avons donc décidé d'inscrire à l'ordre du jour de nos travaux la question de l'évasion fiscale, évasion qui indigné, choque, surprend. Dès lors, il importait que nous en comprenions les mécanismes et les ressorts, et que nous en déterminions l'ampleur.

À l'issue de nos travaux, nous remettrons un rapport assorti de propositions aux personnalités et services chargés de ces affaires après les élections.

Madame la ministre, j'entends bien votre enthousiasme. « Indéniable succès », « florilège », « redoutable efficacité » : je retrouve dans cette terminologie la marque du volontarisme affiché par le Président de la République en son temps, et par vous-même ce matin. Le 24 novembre 2011, vous disiez déjà : « certains préfèrent la voie de l'amnistie, ce n'est pas la nôtre. Notre méthode, c'est la peur du gendarme ». La « peur du gendarme » : vous venez à nouveau d'employer l'expression.

Permettez-moi toutefois de citer un chiffre qui atténuera l'enthousiasme général : sur les 230 requêtes d'informations adressées à 18 États, seules un tiers ont reçu une réponse. Il y a là un constat d'échec sur lequel nous devons nous interroger.

Si vous le voulez bien, je vous soumettrai mes questions en trois temps. Je laisserai ensuite à mes collègues le soin d'intervenir, de manière à rendre notre débat moins monotone et plus interactif, ce qui est toujours préférable.

Madame la ministre, vous avez présenté l'action des gouvernements auxquels vous avez appartenu comme témoignant d'une volonté résolue de lutter contre l'évasion fiscale internationale.

Or la politique fiscale que vous avez mise en œuvre a été essentiellement marquée par la réduction de la fiscalité sur les hauts revenus, que ce soit ceux des particuliers ou ceux des entreprises. La semaine dernière, la presse, dressant un bilan de l'évolution de la fiscalité des dix dernières années – entre 2002 et 2012 – s'en faisait l'écho, et il apparaissait clairement que les hauts revenus et les gros patrimoines avaient principalement bénéficié des dispositions que vous avez mises en place.

Je ne mentionnerai que le bouclier fiscal et la formidable explosion des niches fiscales destinées aux entreprises, parmi lesquelles la palme revient sans doute à la « niche Copé ».

Madame la ministre, vous avez inlassablement expliqué, dans vos déclarations, que ces mesures répondaient à un double objectif : améliorer la compétitivité et l'attractivité économique du pays, prévenir l'exil fiscal des personnes à très hauts revenus et élever la rentabilité du capital.

Ce dernier objectif, partagé de par le monde par tous les gouvernements libéraux et se traduisant par une concurrence fiscale destructrice et sans fin, vous a d'ailleurs rendue aveugle à la manipulation de la finance par l'utilisation de l'effet de levier, élément essentiel du déclenchement de la crise actuelle, avec l'expansion sans précédent des revenus financiers versés aux actionnaires. Sur ce dernier point, les chiffres n'ont pas été démentis : entre 2008 et 2011, bon an mal an, le niveau des dividendes versés aux actionnaires du CAC 40 s'est élevé, à quelques variantes près, à environ 40 milliards d'euros annuels, indépendamment de l'état de crise, qui s'aggrave et qui, chaque mois davantage, plonge les pays dans l'austérité. De ce point de vue, la régularité a donc été remarquable.

De son côté, l'investissement stagnait, sans que n'ait lieu la réaction qu'aurait dû avoir un gouvernement soucieux de la justice sociale et de la croissance économique, à savoir la conduite d'une politique économique adaptée.

Politique fiscale, politique des revenus, politique financière, tout est allé dans le même sens : celui du triomphe de la rente sur l'investissement et sur le travail. D'une certaine manière, cette politique a été couronnée de succès...

J'en viens précisément aux grandes entreprises du CAC 40, évoquées à l'occasion de plusieurs auditions auxquelles a procédé notre commission. On le sait, le Conseil des prélèvements obligatoires l'a montré voilà quelques années, ces entreprises sont imposées au taux moyen de 8 %, contre un impôt théorique de 33 %.

Pour leur part, les très hauts revenus se voient appliquer un taux moyen d'imposition de 15 %, fort éloigné du taux marginal supérieur défini par le barème. Encore ce taux ne s'applique-t-il qu'à des revenus déclarés, dont nos premiers travaux nous laissent penser qu'ils sont probablement assez loin de rendre compte de la véritable situation de revenus des personnes en question.

Pour le reste, les objectifs affichés pour justifier cette politique n'ont selon nous pas été atteints.

Le déficit extérieur a explosé, la position financière nette de la France s'est considérablement dégradée et l'attractivité de notre territoire est moins bonne d'année en année.

Les exilés fiscaux sont-ils revenus ? Selon nos informations, et d'après les récents échos dont nous disposons, rien n'est moins sûr. Au contraire, certains avocats conseils fiscalistes estiment qu'il existe, pour l'heure, une certaine recrudescence de l'activité dans ce domaine.

Madame la ministre, n'avez-vous donc pas le sentiment que votre politique a échoué ? Compte tenu de la remise en cause partielle du bouclier fiscal et des annonces bien tardives et improvisées faites par le Président de la République, il me semble que l'on ne peut répondre que de manière positive à cette question.

Par ailleurs, je souhaite vous interroger sur des points précis de l'action prétendument conduite pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales.

Pouvez-vous tout d'abord nous indiquer à combien vous chiffrez cette évasion et quels en sont les enjeux fiscaux pour notre pays ?

En ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale internationale et contre l'évasion fiscale abusive, je voudrais connaître le montant et la répartition des redressements ainsi que des pénalités auxquels elles ont pu donner lieu au cours des dix dernières années. Quel est le bilan du volet pénal de cette action du Gouvernement ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme la ministre.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Monsieur le rapporteur, vous me demandez des chiffres extrêmement précis et détaillés, portant sur les dix dernières années. Je les transmettrai à la commission, mais il faut que mes troupes y travaillent.

Vous m'avez d'abord interrogée sur le chiffrage global de l'évasion fiscale : par définition, à partir du moment où il s'agit d'une fraude, nous ne disposons pas, à ce stade, d'évaluation crédible.

Toutefois, je voudrais, si vous me le permettez, revenir brièvement sur votre propos liminaire.

Très clairement, le quinquennat a comporté deux phases.

Avant la crise économique qui nous a frappés, le Président de la République a souhaité relancer le pouvoir d'achat des classes moyennes *via* un outil fiscal : la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, qui a défiscalisé les heures supplémentaires – ce qui n'a concerné ni les hauts revenus ni les gros patrimoines – et allégé les droits de succession. Il est tout de même difficile de soutenir que cette loi était un cadeau fait aux riches ! C'était un cadeau pour les classes moyennes, pour les classes moyennes supérieures, mais pas pour les 3 millions de ménages les plus imposés et favorisés ; je tiens à le préciser.

De la même manière, je ne crois pas que l'on puisse dire que la défiscalisation des intérêts d'emprunt pour l'achat d'un premier logement soit un cadeau fiscal fait aux plus riches : quand on n'est pas propriétaire de son

logement, on ne fait pas partie des riches ; on appartient à la classe moyenne qui essaie de devenir propriétaire. L'idée d'une France de propriétaires était chère au Président de la République.

Il faut également, dans cette première phase, inclure le bouclier fiscal ; j'y reviendrai.

La seconde phase a démarré tout de suite après la crise, laquelle a creusé les déficits par manque de recettes. Nous avons alors été obligés de déployer des filets de protection sociale extrêmement solides.

Monsieur le rapporteur, puisque nous sommes aujourd'hui enregistrés et qu'il y a des témoins, je me permets de vous rappeler un chiffre qui n'est pas souvent repris : la crise ayant exigé davantage de notre part pour protéger les plus fragiles, nous avons procédé, pendant le quinquennat, à 110 milliards d'euros de dépenses sociales supplémentaires, somme qu'il a bien évidemment fallu financer.

Avec tout le respect que je vous dois, je ne peux vous laisser dire que nous n'avons rien fait pour l'investissement. Outre les dépenses sociales que nous imposait la crise, nous avons engagé un plan de relance par l'investissement. Considéré comme exemplaire par l'OCDE, il a été suivi par l'ensemble des pays de cette organisation. Ensuite, nous avons lancé un grand emprunt – d'ailleurs à l'époque très critiqué par l'opposition – de 35 milliards d'euros pour investir dans les projets d'avenir.

Nous avons donc baissé les dépenses de fonctionnement de l'État, tendu des filets de protection sociale et investi dans l'avenir. Autrement dit, nous avons précisément conduit la politique que vous appelez de vos vœux.

Cette politique nous a coûté beaucoup d'argent. Elle a augmenté la dette de la France et creusé ses déficits.

Toutefois, c'est une politique de justice, et c'est une politique d'efficacité économique. Je l'assume totalement et je revendique le fait d'y avoir participé.

Comme vous le savez, nous avons décidé de supprimer le bouclier fiscal qui, en temps de crise, devenait inefficace ou plus exactement contreproductif.

Nous avons alors choisi d'augmenter les impôts sur les ménages qui avaient le plus de revenus et de patrimoines ; je peux vous le prouver.

Concernant les dividendes, dont vous avez évoqué l'augmentation, la taxation des revenus du capital est passée de 27 % en 2007 à 36,5 % en 2012. Sur la même période, la taxation des intérêts perçus est passée de 27 % à 39,5 %. Dans le même temps, la taxation des plus-values immobilières a augmenté de 27 % à 34,5 %, avec la fin de l'exonération des plus-values réalisées sur la vente, après quinze années de détention, des résidences secondaires. Les plus-values mobilières sont quant à elles passées de 27,5 % en 2007 à 34,5 % en 2012, et nous avons mis fin cette année à l'exonération

des plus-values mobilières réalisées sur des titres détenus depuis plus de huit ans.

En réalité, notre taxation des revenus du capital est aujourd'hui supérieure de dix points à celle de l'Allemagne : dix points ! On ne peut donc pas dire que le Président de la République ait été le président des rentiers, alors qu'il a taxés ces derniers de dix points de plus que ne l'ont fait nos voisins allemands ; ce serait un contresens absolu. Bien au contraire, le Président de la République a été le président du travail : c'est la raison pour laquelle il a, par exemple, défiscalisé les heures supplémentaires et privilégié la baisse du coût du travail.

Monsieur le rapporteur, vous évoquiez la compétitivité de la France et son déficit commercial. Vous savez que nous avons proposé au Parlement, qui l'a adoptée, une « TVA antidélocalisation », laquelle baisse le coût du travail pour favoriser l'emploi et éviter les délocalisations. Je rappelle, d'ailleurs, que l'opposition entend revenir sur cette mesure si, par malheur, elle arrivait au pouvoir.

Le Président de la République a donc été le président du travail, et non pas celui du capital.

En ce qui concerne les grands groupes, vous avez évoqué la « niche Copé ». A cet égard, je tiens à préciser que le nom de ce dispositif ne me pose aucun problème ; j'en suis, au contraire, très heureuse. D'ailleurs, je suis persuadée que Jean-François Copé en assume pleinement la paternité.

Il faut tout de même revenir à la genèse de cette niche. Dans un rapport présenté en 2001, M. Charzat, dont il est permis de penser qu'il n'était pas alors totalement inféodé au Président de la République – je parle sous le contrôle des élus de Paris – a estimé qu'il fallait absolument mettre fin à un dispositif fiscal contraire à l'attractivité de la France et totalement dérogoire au droit commun européen : la fiscalisation des plus-values sur les titres de participation des entreprises.

On s'était rendu compte, en 2001, que les grands groupes français partaient installer leur *holding* à Bruxelles ou au Luxembourg pour pouvoir défiscaliser les plus-values sur les ventes de titres qu'ils détenaient, à l'instar de ce que faisaient les grands groupes de tous nos voisins européens.

À la demande, notamment, de l'opposition, et en particulier de Mme Bricq, nous avons alors décidé d'instaurer une quote-part pour frais et charges sur ces plus-values – cette quote-part s'élève aujourd'hui à 10 %. Nous avons donc fait le maximum.

Mme Nicole Bricq. - On peut faire mieux !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Certes, on peut toujours faire plus mais, à un moment donné, il faut arbitrer. En l'occurrence, nous devons choisir entre le risque de voir l'assiette fiscale – donc le rendement fiscal – disparaître totalement et le plaisir d'augmenter les impôts. C'est d'ailleurs le

problème de la tranche maximale d'impôt sur le revenu à 75 %, dont M. Hollande a dit qu'elle rapporterait zéro euro !

Quand on taxe trop alors que les pays voisins ne taxent pas, l'assiette fiscale finit par s'évaporer et il n'y a plus d'impôt.

Mme Nicole Bricq. - N'exagérons rien !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Nous nous sommes donc efforcés de trouver un juste équilibre entre la justice et l'efficacité fiscales. Bien évidemment, les deux sont nécessaires dans notre pays pour éviter non seulement l'évasion fiscale, mais aussi le départ de sociétés et de grands groupes.

En ce qui concerne la fiscalité des grands groupes, nous avons été très sensibles, monsieur le rapporteur, au problème que vous soulevez à juste titre : le fait que les grands groupes optimisant leur fiscalité grâce à des dispositifs qui leur sont propres soient moins fiscalisés que les PME.

Nous avons supprimé la possibilité de reporter les déficits, qui était évidemment surtout utilisée par les grands groupes ; cette mesure nous a rapporté 1,5 milliard d'euros. La quote-part pour frais et charges sur la « niche Copé » nous a rapporté 400 millions d'euros dès l'année dernière. A l'automne dernier, nous avons procédé à une surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés de 5 % sur les grands groupes. La fiscalité des grands groupes s'élève désormais à 36 %, et non plus seulement à 33 %. Il est d'ailleurs un peu paradoxal que François Hollande propose de la ramener à 35 %...

Nous avons pris de nombreuses mesures anti-optimisation : je vous ai parlé, par exemple, de la lutte contre la déduction excessive d'intérêts, du dispositif sous-capitalisation. Nous devons encore travailler sur la question majeure des prix de transfert des grands groupes.

Je ne prétends pas que l'on a tout réalisé d'une manière parfaite ni que l'on a atteint l'état optimal des choses. Les travaux de votre commission d'enquête nous permettront d'améliorer encore la situation et de progresser ; je suis persuadée que vous nous ferez en ce sens des propositions très pertinentes et très intéressantes. En tout état de cause, on n'est pas encore à la phase ultime où tout est transparent, où l'on sait tout sur tout, où plus personne ne fraude.

En revanche, nous avons vraiment essayé d'aller dans la bonne direction. C'est ce qu'on a fait, me semble-t-il, avec l'obligation de documenter sur les prix de transfert. Ce point est important.

Pour répondre à la toute dernière question de M. Bocquet : non, globalement, les exilés fiscaux ne sont pas revenus, sans doute parce qu'il existe, en France, un risque politique qui, peut-être, s'appelle l'alternance. Et, si certains Français préparent leur départ, je ne pense pas que ce soit à cause des mesures du Gouvernement... En tout cas, ce n'est pas avec une

mesure comme la tranche d'imposition à 75 % que les exilés fiscaux reviendront !

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le rapporteur, vous avez reçu des réponses complètes à vos questions ! Peut-être pourrait-on maintenant revenir sur le sujet de l'évasion fiscale, qui intéresse plus précisément la commission d'enquête, et laisser la parole à nos collègues qui souhaitent intervenir, de manière à créer une certaine interactivité. Autrement, à questions très complètes et très vastes, on risque d'avoir des réponses très complètes et très vastes...

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Excusez-moi !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avant de laisser la parole à mes collègues, je souhaite avoir quelques précisions sur la manière dont l'administration a mis en œuvre le bouclier fiscal.

Il est troublant de constater que certains contribuables, parmi les plus fortunés de France, ont reçu du Trésor public, au titre du bouclier fiscal, des remboursements de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros, avant de se voir signifier des redressements fiscaux pour des montants équivalents.

Madame la ministre, pourriez-vous nous indiquer si l'administration a systématiquement pris la précaution de vérifier l'état de la situation fiscale et la sincérité des déclarations patrimoniales des contribuables, je pense à un l'un d'eux en particulier, avant de les faire bénéficier du bouclier fiscal ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Tout d'abord, nous avons mis en place un système de contrôle très régulier des contribuables à fort enjeu : un contribuable ayant plus de 220 000 euros de revenus et plus de 3 millions d'euros de patrimoine fait l'objet d'un contrôle systématique tous les trois ans.

Nous considérons évidemment que l'attention doit être portée sur les très gros fraudeurs, qui utilisent des mécanismes d'une complexité redoutable pour le fisc.

Ayant prêté serment, je vous dis vraiment les choses telles qu'elles sont : il existe certainement des gens qui, malgré un contrôle fiscal, échappent à l'administration. Le contrôle permet toutefois de découvrir ce qui est visible. En tout état de cause, tous les contribuables ayant bénéficié du bouclier fiscal ont fait l'objet d'un contrôle fiscal préalable, dès lors qu'ils avaient plus de 220 000 euros de revenus et plus de 3 millions d'euros de patrimoine.

Par ailleurs, je dois évidemment opposer le secret fiscal à toute demande individuelle d'information sur la situation de tel ou tel contribuable. Je ne pourrai donc pas vous apporter de précisions sur la situation du contribuable auquel vous faites allusion.

Il faut que vous sachiez qu'il n'y a plus aujourd'hui de cellule fiscale au cabinet du ministre, c'est-à-dire que le ministre ne donne plus aucune directive en matière de contrôle fiscal. L'administration fiscale est pleinement en charge de ce contrôle depuis la circulaire de François Baroin au directeur

général des finances publiques du 2 novembre 2010. Je vous en cite un extrait : « S'agissant plus précisément des programmes de contrôle, j'entends que l'administration fiscale fasse entièrement son affaire, sous votre autorité, de la détermination des contribuables, entreprises ou particuliers, dont la situation fera l'objet d'un examen particulier. Vous me tiendrez informé des dossiers susceptibles d'avoir un retentissement médiatique. Je m'abstiendrai de toute intervention, que ce soit dans le choix des contrôles, le cours des investigations ou les éventuelles décisions de poursuites pénales. »

J'ai continué à appliquer cette circulaire lors de mon entrée en fonction en qualité de ministre du budget.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. - Madame la ministre, ma première question concerne les relations avec l'extérieur.

Au cours des auditions de la commission d'enquête, nous nous sommes rendu compte qu'il existait une connexion très forte entre les paradis fiscaux, la fraude et l'évasion fiscale, et, par ailleurs, les risques de corruption et de blanchiment. Il s'agit de circuits complexes.

Sauf erreur de ma part, la France a été l'un des premiers pays à ratifier, en juillet 2005, la Convention des Nations unies contre la corruption, dite « Convention de Merida ».

Pourriez-vous nous dire où nous en sommes en termes de restitution de biens mal acquis ?

Ma seconde question, sans doute plus « basique », porte sur un sujet qui doit vous tenir à cœur.

Madame la ministre, ne pensez-vous pas qu'il existe une distorsion entre, d'une part, l'enseignement dispensé dans nos grandes écoles de commerce, qui pousse à l'optimisation et qui peut être une porte ouverte sur la fraude fiscale et, d'autre part, la faiblesse de l'aide à la recherche universitaire et aux publications sur l'ampleur de ces phénomènes ?

En effet, ayant examiné ce sujet d'assez près, j'ai pu constater que, sur ces questions, l'université était vertueuse, tandis que la position des écoles de commerce suscitait l'interrogation. N'y aurait-il pas là matière à réflexion ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. - Madame la ministre, vous le savez, le Sénat présente une particularité par rapport à l'Assemblée nationale : c'est la commission des finances, et non la commission des affaires étrangères, qui examine les conventions fiscales.

J'ai souvenir de la déclaration que vous aviez faite, le 24 novembre 2011 me semble-t-il, sur l'échange de renseignements à la

suite des signatures de conventions ; nous examinions alors le projet de loi autorisant l'approbation de la convention fiscale entre la France et le Panama en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu. La commission des finances s'était alors appuyée sur vos propos pour refuser la ratification de ladite convention.

Excusez-moi de me répéter – je pose la question régulièrement – mais je voudrais vous rappeler qu'il existe un outil essentiel à la lisibilité de l'action du Gouvernement concernant ces échanges de renseignements et leur suivi : c'est le respect du fameux article 136 de la loi de finances de 2011, lequel a créé un bilan annuel des contrôles fiscaux des filiales détenues à l'étranger, sous forme d'annexe au projet de loi de finances initiale.

Or, au moment où je parle, nous ne disposons toujours pas de ce jaune budgétaire. Nous sommes pourtant le 12 avril ! Ce n'est pas normal.

Ce sujet constitue quasiment une question d'actualité puisque, comme chaque année à peu près à cette époque, la liste de ceux que la France considère comme des territoires non coopératifs – complémentaire de la liste issue du travail du Forum mondial de l'OCDE – est parue – ce matin – au Journal officiel.

Or, lorsque l'on examine cette liste, il est bien difficile de comprendre les choix opérés : d'une part, on ne dispose pas de l'information contenue dans l'annexe budgétaire que j'évoquais, alors qu'elle constitue un outil important ; d'autre part, les pays qui ont été radiés de la liste, outre Panama – nous avons compris qu'il s'agissait là, pour le Gouvernement, d'une urgence absolue – ne sont pas sans soulever quelques interrogations.

Vous avez indiqué tout à l'heure, dans votre propos liminaire, que la signature des conventions fiscales n'est qu'une première étape, devant être suivie d'effets concrets.

Or, je constate que le Costa Rica a été retiré de la liste française alors que, pas plus tard que le 5 avril 2012, c'est-à-dire la semaine dernière, le Forum mondial ne l'a pas admis à passer en phase 2, ayant estimé que « son droit interne risque de faire obstacle à l'efficacité de ses échanges de renseignements ». Je ne comprends donc pas le choix fait par la France.

Le Gouvernement a également retiré de la liste Belize, Dominique, Grenade, les Îles Cook, le Liberia, Saint-Vincent et les Grenadines et Oman, qui n'ont pas encore été évalués par le Forum.

Je veux donc comprendre les méthodes de travail de la direction de la législation fiscale, la DLF, qui lui permettent de juger si le pays concerné est doté d'une capacité normative. Je rappelle que, en séance publique, la majorité sénatoriale a unanimement rejeté la ratification de la convention avec le Panama parce que nous avons jugé – comme le Forum, du reste – que, malgré la volonté de ses dirigeants, ce dernier n'avait pas la capacité normative de ne plus être un territoire non coopératif.

Madame la ministre, comment procédez-vous pour établir la liste annuelle ? Vous préoccupez-vous vraiment des effets concrets, comme vous l'avez soutenu tout à l'heure ?

Pour ma part, je peux comprendre qu'il y ait, pour le Gouvernement français, des intérêts de nature économique ou diplomatique, à retirer un pays de la liste ou au contraire à l'y ajouter. Mais, faute d'information, le Parlement n'a pas la capacité de juger, de comprendre les choix opérés pour établir la liste.

Il est vraiment important que nous puissions comprendre les raisons pour lesquelles le Gouvernement décide de retirer ou d'ajouter un pays de la liste. J'aurais, en effet, pu également parler des pays qui y sont ajoutés.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme la ministre.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Madame Bouchoux, c'est le ministère de la justice, et non pas l'administration fiscale, qui suit tous les dossiers de biens mal acquis, en lien d'ailleurs avec un certain nombre d'administrations des finances, notamment avec TRACFIN. C'est donc au ministère de la justice qu'il faudrait poser votre question.

En ce qui concerne les enseignements de nos grandes écoles et l'aide à la recherche, je pense que l'on peut en effet tout à fait imaginer de financer les programmes de recherche que vous avez évoqués. Encore faut-il respecter le cadre de l'autonomie des universités et des grandes écoles et que des chercheurs s'engagent dans de tels projets...

On pourrait d'ailleurs tout à fait imaginer que le ministère des finances promeuve lui-même de tels programmes de recherche. Pourquoi pas ? C'est une très bonne idée, que votre commission peut, d'ailleurs, nous suggérer.

En tout état de cause, je serai favorable à ce que la direction générale des finances publiques puisse financer certains travaux de recherche. Je ne sais pas si c'est très usuel mais, en tant qu'ancienne ministre de la recherche, je suis très favorable à ce que la recherche vienne irriguer l'action publique.

Sans goût du paradoxe, j'ajoute que l'on pourrait, sur ces sujets, utiliser les chercheurs des grandes écoles, lesquels sont certainement les plus compétents pour en parler puisqu'ils connaissent tous les mécanismes d'optimisation fiscale.

Le problème, c'est que, entre optimisation et évasion, la frontière est ténue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous nous sommes attachés à boucher les trous de la législation.

En réalité, je pense que la solution la plus efficace, et je le dis pour mes collaborateurs – vous savez que les collaborateurs du ministre du budget finissent en général dans les cabinets de conseils fiscaux, tellement la loi fiscale est complexe –, consiste à simplifier la loi fiscale et à en boucher les trous. On mettra ainsi fin à une rente de situation des conseillers fiscaux, qui

essaient, en effet, de trouver la faille dans la loi. Pour l'heure, on ne peut empêcher les grandes écoles de former les conseillers fiscaux à la loi telle qu'elle existe.

Je le répète : il serait intéressant de passer avec les chercheurs des grandes écoles des contrats de recherche portant sur l'évasion fiscale : si cela fait partie de la culture générale, et si cela correspond à un vrai travail, je pense qu'ils seraient partants.

Madame Bricq, *mea culpa* sur le jaune budgétaire : l'administration a eu beaucoup de travail sur le pacte de stabilité. Votre question méritait d'être posée, mais on me jure que vous aurez cette annexe dans les prochains jours.

Mme Nicole Bricq. - Entre les deux tours de l'élection présidentielle !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Non ! Nous essaierons de le faire avant, pour vous permettre de travailler correctement.

Vous le savez, on n'a jamais intérêt à communiquer des informations entre les deux tours : on ne sait comment elles seront exploitées !

Je vais maintenant vous expliquer la manière dont on travaille.

Tout d'abord, je le rappelle, sur les 301 demandes formulées, en 2011, à destination des nouveaux États et territoires ayant signé une convention de coopération fiscale, un tiers des réponses reçues à ce jour sont satisfaisantes. Ces données ont été communiquées en novembre 2011.

Mme Nicole Bricq. - On connaît ces chiffres !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - En effet, madame Bricq ! Mais il est en réalité un peu tôt pour faire une évaluation, comme il était trop tôt de vouloir évaluer le crédit d'impôt recherche six mois après sa mise en place.

Nous sommes obligés de travailler avec les pays pour voir où sont les points d'achoppement dans leurs droits nationaux ; il y en a souvent, et vous en avez d'ailleurs parlé.

Par exemple, le fait que le droit national suisse prévoie l'obligation d'informer tout détenteur d'un compte en Suisse d'une demande d'information fiscale faite par un pays étranger nuit un peu à l'efficacité du contrôle.

On doit donc identifier, dans les droits nationaux des pays avec lesquels on a signé des conventions, les dispositifs législatifs qui font blocage à la bonne exécution de la convention.

En parallèle, l'OCDE fait le même travail que nous : elle aussi cherche à identifier les points d'achoppement. Vous venez d'ailleurs de le dire à propos du Costa Rica, dont je ne connaissais pas la situation.

Mme Nicole Bricq. - Le Costa Rica n'aurait pas dû disparaître de la liste puisque l'OCDE ne l'a pas évalué en phase 2 !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Certes, mais le Costa Rica est évalué en phase 1.

Le travail du Forum mondial est différent de celui par lequel nous établissons notre liste. En ce qui nous concerne, nous partons de la liste de l'OCDE et nous en retirons tous les pays qui signent des conventions d'échange d'informations.

Mme Nicole Bricq. - Madame la ministre, cela ne suffit pas ! Ce que je voudrais pouvoir apprécier, c'est votre calendrier de négociations.

Monsieur le président, je souhaite que soit versé dans les travaux de la commission d'enquête le calendrier de négociations en fonction duquel le Gouvernement retire les pays de la liste française, de manière que nous puissions apprécier ce que fait la DLF et ses critères d'appréciation.

S'il continue d'y avoir une liste nationale, alors même qu'il n'existe plus de liste noire au niveau de l'OCDE, c'est qu'il y a une raison ! C'est parce que les pays conservent la faculté de choisir avec quel État ils acceptent de signer des conventions.

Madame la ministre, vous me renvoyez à ce que l'on sait déjà depuis novembre 2011 : ce n'est pas ce que je vous demande ! Je veux que l'on comprenne les choix du Gouvernement.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Ce qui nous préoccupe, c'est la négociation de l'accord.

Mme Nicole Bricq. - J'aimerais disposer du calendrier de la négociation qui s'engage chaque année et qui aboutit à l'élaboration de la liste.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Madame Bricq, j'essaie de comprendre ce que vous me demandez.

En réalité, il reste aujourd'hui très peu d'États sur la liste parce que nous avons réussi à mener des négociations avec l'essentiel des grands États avec lesquels nous avons des intérêts économiques.

Il en reste quelques-uns mais, vous l'avez vu, ils sont très peu nombreux.

Mme Nicole Bricq. - Ceux qui restent sont des paradis fiscaux ! Tout le monde le sait.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - C'est la liste noire : la liste des pays avec lesquels nous n'avons pas d'accord.

Mme Nicole Bricq. - Ce n'est pas parce qu'ils ont été retirés de la liste, pour avoir signé des conventions avec douze autres pays, qu'ils ne sont plus des paradis fiscaux !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Madame Bricq, il faut distinguer deux choses différentes.

Vous me demandez le calendrier de la signature des accords.

Mme Nicole Bricq. - Je vous demande d'abord celui de la négociation.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Est-ce le passé ou l'avenir qui vous intéresse ? Je ne le comprends pas.

Mme Nicole Bricq. - Je veux les deux !

La loi vous impose de nous informer sur les actes que vous avez accomplis par le passé.

À cet égard, je me permets de vous rappeler que le groupe socialiste a soutenu tous les dispositifs concernant la lutte contre la fraude fiscale présentés par votre prédécesseur, Éric Woerth.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Je sais que beaucoup de votes ont eu lieu à l'unanimité !

Mme Nicole Bricq. - On a toujours voté !

S'agissant du passé, je veux que la loi soit respectée, que le Gouvernement nous informe de l'exécution des textes votés par le Parlement.

S'agissant de la lutte contre les paradis fiscaux pour l'avenir, je veux comprendre la façon dont la liste française est établie, c'est-à-dire les choix à partir desquels le Gouvernement négocie avec tel ou tel pays avant de décider de le retirer de la liste.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - On ne fait pas de choix.

Mme Nicole Bricq. - Si !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Vous parlez d'intérêts économiques et diplomatiques : ce ne sont pas des critères de choix.

La direction générale des finances publiques travaille avec les services des impôts des autres pays. Si ce travail se fait en lien avec le ministère des affaires étrangères, il s'agit vraiment d'un dialogue entre administrations fiscales, puis d'une décision des chefs d'État de signer ou non un accord. On n'a pas choisi tel ou tel pays ; on a proposé à tous les pays qui étaient sur la liste de négocier avec la France. Certains ont accepté, d'autres ont refusé. Avec ceux qui ont accepté, nous avons négocié la convention qui nous paraissait être la bonne, c'est-à-dire celle qui permet l'échange d'informations, la transparence et la coopération fiscale. C'est ainsi que les choses se sont déroulées.

Pour ma part, madame Bricq, le problème me semble être non plus le passé, mais l'avenir : maintenant que l'on a retiré ces pays de la liste, que fait-on pour s'assurer que les accords signés ne sont pas des accords de pure forme ?

Mme Nicole Bricq. - Des accords papier, voulez-vous dire !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Des accords papier, si vous voulez, mais des accords efficaces ?

À cet égard, je pense que tout l'enjeu des prochaines années consistera à mettre ces accords sous vigilance. Telle est la position que je prendrai au nom du Gouvernement : entamer une période d'application vigilante pour voir si l'accord signé s'applique ou pas.

Et, si un accord n'était pas appliqué, il faudra revenir devant le Parlement, discuter de la situation du pays concerné et envisager un éventuel retour en arrière.

Comment sanctionne-t-on la non-application de l'accord ? Tel est, me semble-t-il, la question qui se pose aujourd'hui. Il ne s'agit plus de se demander si l'on a négocié avec des États qui sont des paradis fiscaux ! Plus on négocie, mieux c'est ! Il s'agit de s'interroger sur l'efficacité d'un accord qui a été signé.

C'est la raison pour laquelle je n'ai pas compris la position prise par le groupe socialiste du Sénat sur la convention fiscale avec le Panama : si le Panama accepte de signer un accord de transparence, signons avec le Panama ! Acceptons-en l'augure ! C'est un geste ; c'est une avancée ! Il faut signer l'accord, le ratifier, puis le faire entrer en vigueur.

Madame Bricq, vous présumez de la bonne volonté des parties avant même la signature de l'accord.

Mme Nicole Bricq. - Non, madame la ministre ! Je ne présume pas. Je constate, sans comprendre, que certains États, tels que Trinidad-et-Tobago, bien qu'évalués « négativement » par le Forum, ne figurent plus sur la liste publiée aujourd'hui.

Compte tenu de ce que vous venez de dire, ces États devraient être ajoutés sur la liste publiée l'année prochaine !

Si tel n'est pas le cas, et si j'occupe toujours mes fonctions, l'année prochaine, je poserai la même question au Gouvernement, quel qu'il soit : je lui demanderai pourquoi, étant donné ce que vous – ministre en responsabilité – avez aujourd'hui déclaré, il n'a pas, au nom de la continuité de l'État, intégré sur la liste les pays considérés comme ne procédant pas à l'échange de renseignements par le Forum mondial.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Madame Bricq, vous êtes sans doute la seule dans cette salle qui soit assurée d'être à la même place dans quelques mois !

M. Pierre Charon. - Non ! C'est aussi notre cas !

Mme Nicole Bricq. - On n'est jamais assurés de rien !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - C'est vrai, mesdames, messieurs les sénateurs : vous êtes tous ici assurés d'être encore à la même place dans quelques mois. Tel n'est pas le cas de la ministre en charge...

En tout cas, je comprends parfaitement la discussion qui s'engage ; nous devons la poursuivre.

Cela dit, pour qu'un accord se mette en place, il faut du temps, il faut de la coopération. Or la coopération ne se décrète pas : il ne suffit pas de signer un accord ! Sur ce plan, je pense que le Gouvernement a bien agi.

Par exemple, en février dernier, nous avons envoyé en Suisse une délégation de la direction générale des finances publiques. Nous avons fait savoir que l'application de l'accord n'était pas aujourd'hui satisfaisante, que nous avons identifié, dans la législation suisse, deux ou trois problèmes pour obtenir des informations et que nous voulions que ces difficultés soient levées. L'administration suisse nous a répondu qu'elle allait faire des efforts en ce sens et voir ce qu'elle pouvait faire.

Il y a donc, une fois l'accord signé, une nécessaire phase de mise en œuvre. Dans cette phase, on progresse ensemble, on discute, on se donne du temps. Pour ma part, je ne pense pas que l'on négocie des accords internationaux avec des pays qui nous sont très proches par leurs intérêts économiques en commençant par leur taper dessus, sur la simple base d'un avis émis par l'OCDE.

Mme Nicole Bricq. - Je ne parle pas de la Suisse. C'est un autre sujet.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Il faut donc que l'on travaille mais aussi, je suis d'accord avec vous, que l'on mette les accords sous vigilance. Toutefois, l'évaluation de ces accords ne peut se faire qu'après un certain temps d'application, de manière à pouvoir vérifier que l'on ne peut effectivement pas les appliquer.

J'ajoute que nous n'avons aucune naïveté sur ces accords. Vous l'avez entendu, nous avons déclaré, le 24 novembre dernier, que nous maintiendrions les pouvoirs d'investigation de la police fiscale sur tous les comptes détenus dans les pays avec lesquels nous avons signé un accord, pendant les trois premières années d'application de cet accord. Nous continuons donc à travailler avec ces pays comme s'ils n'avaient pas signé d'accord : le fisc poursuit son contrôle.

Cela prouve que nous ne sommes pas du tout naïfs sur ces accords : nous connaissons leurs limites. Ils n'en demeurent pas moins une formidable avancée : mettons-les sous vigilance, mais donnons-leur la chance d'être efficaces.

Madame Bricq, je suis d'accord avec vous : il ne faut pas être naïf du tout dans cette affaire. Et notre objectif, c'est vraiment la lutte contre les paradis fiscaux et la transparence.

M. Philippe Dominati, président. - Si j'ai bien compris, il existe une période probatoire de trois ans.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - En réalité, on a, de fait, institué une période non pas probatoire, parce que l'accord est signé, il est en vigueur, mais une période de vigilance pendant laquelle notre capacité d'intervention est totale et intacte puisque la police fiscale continue de pouvoir investiguer.

M. Philippe Dominati, président. - Parmi les directeurs de votre administration que nous avons reçus, certains nous ont parlé de cette période et fait part des surprises, heureuses ou malheureuses, qu'ils ont pu rencontrer.

Mais, d'une manière générale, ce système a l'air de plutôt bien fonctionner sur le plan international.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - En tout cas, alors que l'on parlait de rien, on est objectivement arrivé à quelque chose.

Ce sera certainement tout l'enjeu du prochain quinquennat que d'aller plus loin. Je sais d'ailleurs que Mme Bricq y jouera un rôle éminent !

Mme Nicole Bricq. - En tout état de cause, je continuerai mon travail !

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. le rapporteur, pour quelques questions complémentaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Madame la ministre, parlons du présent. Nous ne sommes pas dans un débat d'entre-deux-tours !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - C'est un débat d'étape.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'abonde dans le sens de ma collègue Nicole Bricq : sa question est pertinente et fondée. Sur ce sujet, vos services nous ont expliqué qu'ils se calaient sur les travaux du Forum, et non sur la liste de l'OCDE.

Cela signifie-t-il qu'il y a d'autres intérêts en jeu ? Si oui, lesquels ? Par ailleurs, combien tout cela a-t-il coûté en recettes fiscales à notre pays ? Avez-vous des éléments sur ce point ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Monsieur le rapporteur, je ne comprends pas votre question.

Nous travaillons à partir de la liste de l'OCDE puis nous signons des accords, dont nous évaluons l'application. Si un pays n'applique pas un accord, nous pouvons l'ajouter sur la liste.

Le travail du Forum nous est évidemment utile. Nous participons d'ailleurs à ce travail puisque nous communiquons au Forum le résultat de nos observations de l'application des accords. Les travaux du Forum et ceux de la France se font donc en même temps. En revanche, nous ne sommes pas tenus par les phases 1, 2 ou 3 du Forum.

De quelle manière travaille le Forum ? L'admission de pays en phase 1 est déjà une façon de les faire entrer dans une logique de transparence et de contrôle. Le refus éventuel de les faire passer en phase 2 montre

l'existence de problèmes dans l'application des accords. Il faut alors s'employer à les résoudre.

Si après deux ou trois ans, on constate qu'il subsiste un blocage, si le pays n'est pas très coopératif, si le fait qu'il ne peut pas entrer en phase 2 ne vient pas de blocages légaux, de sa législation...

Mme Nicole Bricq. - A d'autres !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Madame Bricq, un blocage légal peut être levé !

Mme Nicole Bricq. - Vous n'auriez pas dû signer un accord avec le Panama, qui n'avait pas la capacité normative d'être transparent.

Cela vaut aussi pour d'autres pays que vous avez retirés de la liste !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - L'avenir le dira !

C'est déjà énorme d'avoir pu signer une convention d'échange d'informations avec le Panama ! Qui aurait cru, il y a cinq ans, que la France réussirait à imposer au Panama un accord d'échange d'informations fiscales ? Si le Panama ne l'applique pas, on le montrera du doigt. Soyons donc vigilants dans l'application des accords, plutôt que de les refuser *a priori*.

Pour ma part, je suis par nature optimiste et confiante. Si quelqu'un vous permet d'avancer dans la bonne direction, il faut en saisir l'opportunité. En outre, il existe un effet de cliquet : ce qui est pris n'est plus à prendre. Il n'y a plus ensuite qu'à dérouler le fil des coopérations fiscales.

Toutefois, il ne faut pas être naïf : un pays peut chercher à nous leurrer. A cet égard, je vous ai parlé tout à l'heure de la peur du gendarme. Je considère que nous devons être extrêmement fermes sur l'application des accords.

Mais il faut vraiment laisser aux accords le temps d'entrer en vigueur et de s'appliquer. Tel est le message que je veux faire passer : s'il convient de mettre les accords sous vigilance, il faut quand même laisser un an de négociations entre les administrations fiscales pour faire progresser leur application. Sinon, ce n'est plus la peine de signer des accords ! On a passé des années à les négocier : on ne peut les mettre à terre avant même de les avoir appliqués.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la ministre, puisque nous évoquons l'actualité internationale, laquelle est assez riche en matière fiscale, pouvez-vous nous faire part des derniers développements des accords Rubik, que la presse a évoqués ces derniers jours, en précisant la position de différents pays européens à leur égard ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Vous le savez, la France n'a pas souhaité donner suite aux propositions de la Suisse sur ces accords dits « Rubik », parce qu'ils lui ont paru contraires à la directive européenne « Épargne » et qu'ils lui semblent sanctuariser le secret bancaire suisse.

Mme Nicole Bricq. - Au passage, n'oubliez pas le Luxembourg !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Je n'oublie aucun pays ! Je les ai d'ailleurs cités.

Mme Nicole Bricq. - A propos des impôts sur les sociétés !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Signons-nous ou pas les accords Rubik avec la Suisse ? Telle est la question qui se pose aujourd'hui. Nos partenaires allemands rencontrent quelques difficultés pour faire ratifier l'accord par leur Parlement ; j'ignore s'ils y parviendront. Nous verrons...

Pour ma part, je pense que les accords Rubik ouvrent une brèche dans laquelle s'engouffreront un certain nombre d'États européens pour contourner les obligations de transparence de la directive « Épargne ».

Mme Nicole Bricq. - Absolument ! Je partage votre avis !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame la ministre, je me permets tout d'abord de vous rappeler que notre commission a formulé une demande officielle de communication du rapport de l'inspection générale des finances sur les contribuables à fort enjeu, ainsi que de ses annexes. Je profite de cette audition pour formuler à nouveau cette demande de manière publique.

Par ailleurs, vous avez déclaré que, en vertu de la circulaire Baroin, il n'y avait plus aujourd'hui, dans votre ministère, de cellule fiscale, donc plus aucune directive du ministre.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Il n'y en a plus sur les situations individuelles.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous avons régulièrement interrogé vos services sur leur marge d'autonomie, sur la façon dont étaient construits les programmes de vérification, de contrôle... Sur le sujet, tous ont évoqué une entière autonomie. Il n'a pas été question d'intervention, de directive ou d'indication des ministres en place.

Or vous nous dites aujourd'hui le contraire ! Je suis donc un peu surpris.

Permettez-moi d'élargir quelque peu mon propos. Le ministre du budget dispose de pouvoirs bien évidemment importants – ce qui est légitime – et même tout à fait considérables dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale. Il peut intervenir pour interrompre un programme de contrôle fiscal. Il a également une compétence discrétionnaire pour mobiliser l'action pénale, car sa décision de saisir la commission des infractions fiscales en est généralement une condition préalable.

Je voudrais recueillir votre sentiment général sur l'étendue de la compétence qui lui est ainsi attribuée : ne peut-on pas la considérer comme excessivement discrétionnaire ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Monsieur le rapporteur, je souhaite d'abord que vous m'expliquiez le sens de votre phrase : « Or, vous nous dites aujourd'hui le contraire ». En quoi mes propos d'aujourd'hui seraient contraires à ce que vous ont dit mes services : je viens de déclarer que je n'avais aucun pouvoir d'intervention dans les situations individuelles !

M. Yann Gaillard. - Exactement !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez dit qu'il n'y avait plus aujourd'hui de cellule fiscale au ministère, et donc plus aucune directive.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - En effet.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous avons interrogé plusieurs de vos services sur leur marge d'autonomie dans la construction des programmes de contrôle : y avait-il de temps en temps des indications, des directives du ministre en place ? Il nous a systématiquement été répondu par la négative.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Ils ont donc dit la même chose que moi !

M. Yann Gaillard. - En effet !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Cela sous-entend que de telles directives ont existé ! Tel est le sens de ma question.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Monsieur le rapporteur, je ne parle pas du passé : je parle de ce qui se fait aujourd'hui.

Si vous me demandez si, dans une période très antérieure à mes fonctions, la liste des contrôles fiscaux était soumise à l'approbation du ministre, je vous répondrai par l'affirmative. Tel n'est toutefois pas le cas depuis que je suis en fonction : cela ne se fait plus ; c'est une période révolue.

Je crois, d'ailleurs, que certains sénateurs se sont vantés d'avoir pu fixer la liste des contribuables contrôlés lorsqu'ils étaient ministres du budget. Vous voyez de qui je veux parler : cette personne n'était pas proche de Nicolas Sarkozy...

Je le répète : ces pratiques n'ont plus cours aujourd'hui. En effet, je n'ai connaissance des faits qu'au moment où la commission des infractions fiscales doit être saisie. Mais je dispose d'un avis documenté émanant de mes services. Dès lors, il m'est difficile de m'opposer à la saisine.

J'ajoute que ce pouvoir, qui n'est pas excessivement discrétionnaire - excusez-moi, il est quand même normal que le ministre décide de l'engagement de certaines poursuites ! – s'exerce sous le contrôle des présidents des commissions des finances et des rapporteurs généraux des deux assemblées, qui ont tous les quatre la possibilité de vérifier chacune des décisions prises par l'administration fiscale.

En réalité, ces personnalités ont une bien meilleure connaissance que moi d'un certain nombre de dossiers fiscaux sensibles. En effet, pour ne pas vous le cacher, le président de la commission des finances de l'Assemblée

nationale, dont je rappelle qu'il est socialiste, a demandé la semaine dernière encore au directeur général des finances publiques l'intégralité des dossiers concernant toute une série de dossiers de contribuables individuels à fort enjeu qui avaient fait l'objet d'un certain nombre d'articles, sur Internet et dans la presse, et de rumeurs de fraudes fiscales.

Il a donc pu constater par lui-même que l'administration fiscale avait fait son travail. Il a pu identifier lui-même tous les points de contrôle fiscal effectués par l'administration. Or je n'ai pas entendu M. Cahuzac émettre la moindre remarque sur la qualité ni sur l'impartialité du contrôle fiscal effectué.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. - Madame la ministre, je veux vous poser une question d'actualité.

Deux des principaux candidats à l'élection présidentielle ont proposé une réflexion sur l'introduction, dans le code général des impôts, d'une clause sur la nationalité, laquelle viendrait s'ajouter à la pratique fiscale actuelle, fondée sur la seule territorialité, c'est-à-dire sur la notion de résidence – soit plus ou moins 181 jours de résidence dans un pays.

L'introduction d'une telle clause serait une évolution substantielle dans la conception même de l'imposition fiscale, en particulier pour les communautés françaises expatriées, qui sont en augmentation. Ces dernières sont naturellement soumises à l'application des 135 conventions fiscales bilatérales que la France a signées à ce jour avec autant de pays et qui, rappelons-le, empêchent la double imposition dans le pays de résidence et dans celui d'origine.

Ma question est la suivante : en votre double qualité de ministre du budget et de porte-parole du Gouvernement, cette prise en compte éventuelle de la nationalité vous semble-t-elle compatible avec l'existence des conventions fiscales bilatérales ?

Dans la négative, pouvons-nous envisager une révision générale de ces mêmes conventions fiscales pour prendre en compte à la fois la nationalité et la territorialité, de manière, on l'a bien compris, à élargir l'assiette de l'impôt ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme la ministre.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Monsieur le sénateur, vous évoquez en réalité deux sujets.

Une position de principe consisterait à dire que tout national français résidant hors du territoire de France doit payer une partie de ses impôts en France.

Poser un tel principe nécessiterait la renégociation des 135 conventions que vous avez mentionnées, ce qui est un vrai travail de

titan et ferait reculer n'importe quelle administration fiscale – même s'il est toujours possible de renégocier une convention.

Dans une autre vision des choses, qui me semble plutôt être celle du Président de la République, on considère que l'évasion fiscale se fait essentiellement avec un petit nombre de pays géographiquement très proches de la France et ayant des impôts notoirement moins élevés. Il faut alors renégocier les conventions fiscales qui nous lient à ces trois ou quatre pays dont la fiscalité est bien inférieure à celle de la France, de manière à permettre que la différence d'imposition entre l'impôt français et l'impôt payé dans ces pays puisse être reversée au Trésor français.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame la ministre, sans abuser de votre temps, que je sais très précieux, permettez-moi de vous poser deux questions supplémentaires.

Je reviens tout d'abord sur le taux de l'imposition des entreprises du CAC 40, réalité que M. le Président de la République a semblé découvrir. Ce dernier a d'ailleurs alors proposé d'établir une imposition des bénéfices réalisés par ces entreprises à l'étranger.

Un tel chiffre devrait à mes yeux susciter une étude systématique de la situation des entreprises du CAC 40 et, plus encore, une forme d'explication publique.

Je suppose que l'étude existe d'ores et déjà et que vous savez analyser ce que recouvre une réalité fiscale aussi choquante au premier abord.

On nous indique que les entreprises du CAC 40 sont contrôlées chaque année : on doit donc disposer de toutes les informations nécessaires pour, notamment, identifier le taux d'imposition effectif de chacune d'elles, non seulement en France, mais aussi dans le monde. On doit également disposer des éléments explicatifs.

Si tel n'est pas le cas, il faut que vous nous en expliquiez les raisons ! En revanche, si tel est bien le cas, notre commission serait satisfaite de disposer de l'ensemble de ces informations.

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Une telle étude a déjà été publiée. Les informations sont assez connues.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Notre commission serait intéressée par ce document.

Ma dernière question concerne l'*exit tax*, mise en place en juillet 2011 afin de lutter contre l'évasion fiscale. S'il est encore un peu tôt pour l'évaluer, pensez-vous que cette mesure puisse être réellement efficace, dans la mesure où sa conformité avec le droit de l'Union européenne limite apparemment fortement son application ? L'*exit tax* présente en effet un risque d'incompatibilité avec les traités et les conventions fiscales internationales. Sommes-nous bien conscients de ce risque ? Celui-ci a-t-il été évalué par des

consultations juridiques, notamment auprès des instances communautaires ?
Qu'en est-il exactement ?

Mme Valérie Pécresse, ministre. - L'*exit tax* entrera en vigueur dès la déclaration d'impôt sur le revenu 2012. Le décret est paru et la circulaire est en passe d'être publiée.

L'*exit tax* est totalement compatible avec les traités en vigueur parce qu'elle s'applique au moment du départ du contribuable. En fait, l'*exit tax* est comparable aux déclarations de patrimoine que font les parlementaires en début et en fin de mandat : on demande au contribuable de déclarer, avant son départ de France, le montant des plus-values latentes qu'il a réalisées.

Si vous quittez la France avec un patrimoine mobilier supérieur à 1,3 million d'euros et si vous vendez ce patrimoine dans les huit ans suivant l'expatriation, vous êtes redevable d'une imposition sur la plus-value latente. En revanche, si, après vous être expatrié, vous revenez sans avoir vendu ce patrimoine, vous ne paierez rien.

Si l'on calcule la plus-value latente au moment où vous partez, l'imposition sur cette plus-value n'est due au taux français que si vous vous expatriez dans le seul but de vendre. Tel est le principe de l'*exit tax*.

Pour l'instant, on ne peut l'évaluer parce qu'elle n'est pas encore entrée en vigueur. Toutefois, elle est d'application relativement simple, d'autant plus que nous avons, grâce à l'ISF, une assez bonne connaissance des patrimoines des Français qui s'expatrient.

Monsieur le rapporteur, pour répondre à votre question sur les entreprises et leur taux de fiscalité, je vous transmettrai évidemment toutes les informations que vous me demandez, dans la limite, toutefois, du respect du secret fiscal et du secret des affaires.

M. Philippe Dominati, président. – Bien sûr !

Mme Valérie Pécresse, ministre. - Je dispose d'informations officielles sur le taux de fiscalisation des entreprises – émanant des entreprises elles-mêmes –, mais je ne peux communiquer les informations portant sur leur organisation.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la ministre, il me reste à vous remercier pour cet exposé extrêmement complet. Il intervient à l'issue de la première étape des travaux de notre commission d'enquête, qui va désormais entamer une seconde série d'auditions.

**Audition de M. Baudouin Prot,
président du Groupe BNP Paribas
(17 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Baudouin Prot, président du conseil d'administration de BNP Paribas.

Je tiens à souligner que M. Prot fut le coauteur d'un rapport célèbre sur l'information économique et sociale des Français. Le Sénat a historiquement secondé M. Prot, sans peut-être qu'il le sache, en entretenant des relations très régulières avec nombre d'organismes créés à la suite de la publication de ce rapport : je pense en particulier au Centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises, le Coe-Rexecode, à l'Observatoire français des conjonctures économiques et à l'Institut de recherches économiques et sociales.

Monsieur Prot, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « je le jure. »

(M. Baudouin Prot prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur Prot, avant que M. le rapporteur puis les membres de notre commission d'enquête vous posent leurs questions, je vous donne la parole pour un exposé liminaire.

M. Baudouin Prot, président du groupe BNP Paribas. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite vous exposer en quelques mots comment le groupe BNP Paribas exerce son métier, s'agissant en particulier du sujet extrêmement important sur lequel portent les travaux de votre commission d'enquête.

Le rôle de BNP Paribas est avant tout de financer l'économie réelle et d'aider ses clients, entreprises comme particuliers, à concrétiser leurs projets.

En tant que banque de particuliers, notre groupe est très fortement implanté en France, son berceau historique. Nous y servons 6 millions de

clients particuliers, auprès desquels nous collectons 115 milliards d'euros de dépôts, lesquels sont intégralement consacrés au financement de l'économie française, puisque nos encours de prêts sur le seul marché français dépassent 150 milliards d'euros.

Au-delà de nos frontières, et pour m'en tenir à la seule Europe, BNP Paribas est la première banque de Belgique, où nous détenons 25 % du marché et servons plus de 3 millions de particuliers, ainsi qu'une banque importante en Italie, où notre clientèle compte 3 millions de particuliers.

Pour la clientèle d'entreprises, BNP Paribas est aujourd'hui la première banque en Europe, grâce à un réseau sans équivalent de 150 centres d'affaires implantés dans pas moins de dix-sept pays européens. Nous jouons donc un rôle décisif dans l'accompagnement et la facilitation des échanges intra-européens, qui représentent 60 % du commerce extérieur de la France.

Nous finançons activement les entreprises par le biais du crédit. Nos encours de crédit aux entreprises en France ont progressé de 3,1 % l'an dernier, soit sensiblement plus que le PIB. Pour leur part, les crédits aux TPE et aux PME ont crû de 4,3 % en un an, soit davantage que la moyenne de nos crédits à l'économie.

Je ne veux pas multiplier les chiffres, mais ceux-ci m'ont paru mériter d'être cités parce qu'ils illustrent une réalité : BNP Paribas a réussi à maintenir le crédit à tous les stades de la crise qui sévit depuis maintenant cinq ans.

Nous jouons également un rôle actif pour aider les entreprises à lever les ressources à long terme dont elles ont besoin.

Notre banque est ainsi le leader européen pour les émissions obligataires en euros, et nous accompagnons un nombre croissant d'entreprises sur les marchés : depuis 2010, pas moins de trente-sept entreprises européennes ont pu accéder pour la première fois au marché des capitaux, sur lequel elles ont levé au total 17 milliards d'euros.

Avant d'aborder plus directement le thème de votre commission d'enquête, je voudrais évoquer le rôle que nous jouons en matière d'emploi.

Notre groupe emploie 200 000 personnes dans le monde, dont près de 60 000 en France. Au cours des cinq dernières années, BNP Paribas a créé plus de 10 000 emplois nets dans notre pays. Nous continuons d'y recruter plusieurs milliers de personnes chaque année sous contrat à durée indéterminée. Notre groupe est le deuxième employeur de l'Ile-de-France, et le premier de la Seine-Saint-Denis.

Ainsi, c'est de façon concrète que notre groupe conçoit son rôle de banquier : il entend être utile à la réalisation des projets de ses clients, apporter son concours au développement et à la croissance des pays où il est présent, au bénéfice de l'activité et de l'emploi.

Par définition, nous accordons une attention particulière à la question de la circulation des capitaux, qui est au cœur de nos métiers, ainsi qu'à la licéité de l'ensemble des opérations que nous réalisons. Comme toutes les institutions financières, le groupe que je préside est soumis à des législations et à des réglementations rigoureuses.

Au-delà de ces obligations, que nous nous attachons évidemment à respecter strictement, l'ensemble des collaborateurs de BNP Paribas partagent une haute conception de l'éthique professionnelle du métier de banquier. La crise financière et ses conséquences sont venues rappeler à quel point les attentes peuvent être élevées à l'égard de notre profession. Notre groupe a pleinement conscience de la légitimité de ces attentes, et nous nous estimons tenus à une double exigence de transparence et d'exemplarité.

Nous avons d'ailleurs récemment réaffirmé tous nos principes, en particulier en matière d'éthique commerciale, dans une charte de responsabilité. Ce document de deux pages intitulé « Notre métier, notre responsabilité », que j'ai cosigné avec le directeur général du groupe, Jean-Laurent Bonnafé, est en train d'être adressé à tous nos clients, notamment par le biais de nos agences et d'Internet. Je vous remets d'ailleurs un exemplaire de ce document à l'occasion de cette audition.

Afin de répondre plus directement au questionnaire que vous nous avez adressé, j'évoquerai d'abord le comportement de BNP Paribas dans ses propres opérations, puis dans ses rapports avec ses clients.

S'agissant très concrètement de la question de l'évasion des capitaux et des actifs hors de France, je vais commencer par vous décrire les règles qui régissent la conduite de notre groupe pour ses propres opérations.

En matière d'imposition, nos principes nous font interdiction de procéder à quelque déplacement d'activité que ce soit vers des pays à fiscalité privilégiée. BNP Paribas est une entreprise dont le siège social est en France et qui paie des impôts en France. Pour les deux exercices 2010 et 2011, nous avons acquitté sur le territoire national plus de 800 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés et 3,3 milliards d'euros toutes taxes confondues. De ce fait, BNP Paribas est certainement l'un des plus importants contribuables de France.

Notre groupe est aussi présent dans quatre-vingts pays dans le monde. Nos implantations hors de France nous sont indispensables pour servir nos clients locaux, accompagner les entreprises dans leur développement international et répondre aux besoins des grands investisseurs internationaux. Elles n'ont pas pour finalité de nous faire échapper à l'impôt, qu'il soit français ou étranger. La formation de nos résultats hors de France n'est en aucun cas fonction des taux d'imposition des pays où nous exerçons des activités. Ces résultats sont liés à la localisation des équipes et des clientèles qui les ont produits et sont placés sous le contrôle des administrations fiscales concernées. Nos seuls objectifs sont la sécurité fiscale et l'absence de double imposition.

Votre commission d'enquête s'interroge également sur notre éventuelle présence dans des pays qualifiés de paradis fiscaux ou jugés non coopératifs au plan fiscal. Sur ce point aussi, nous estimons qu'il est de notre devoir de faire preuve de transparence et d'exemplarité.

En ce qui concerne la transparence, nous respectons avec la plus grande rigueur l'obligation qui nous est faite de publier dans notre rapport annuel la liste exhaustive de nos implantations dans le monde. Cette année à nouveau, notre document de référence comporte une dizaine de pages consacrées à l'inventaire exhaustif et détaillé des 1500 sociétés que notre groupe consolide.

En ce qui concerne l'exemplarité, notre groupe a pris des mesures strictes à l'égard des activités exercées dans les pays considérés comme non coopératifs au plan fiscal. Ainsi, BNP Paribas a été la première banque française à s'engager, dès la fin de l'année 2008, à ne plus disposer d'aucune implantation dans les paradis fiscaux figurant sur la liste « grise » établie par l'OCDE, répondant ainsi à une demande du G20. Cet engagement a été tenu. En 2009, par exemple, nous avons quitté le Panama. A l'époque, nous avons reçu des lettres du Quai d'Orsay après que le président de la République du Panama fut intervenu pour demander instamment que nous restions dans son pays, où nous exerçons le métier de banquier depuis soixante-quinze ans. Je dois dire que nous avons éprouvé une certaine surprise en constatant que nos activités dans ce pays étaient rachetées par une grande banque internationale d'un pays d'Amérique du Nord, pourtant lui aussi membre du G20...

Ce cas illustre l'absence actuelle de consensus sur la définition des paradis fiscaux. Pour sa part, BNP Paribas a décidé d'apprécier cette notion de façon particulièrement rigoureuse, mais, dans ce domaine, nous avons besoin de références claires, précises et partagées par tous.

À cet égard, nous ne pouvons que constater et regretter l'amalgame qui est fait entre des situations très différentes, que je vais m'efforcer de distinguer.

Premièrement, dans sa définition française, la notion de pays à fiscalité faible ou privilégiée recouvre des États dont le taux de l'impôt sur les sociétés est inférieur de moitié au moins à ce qu'il est en France, c'est-à-dire 36 %. Autrement dit, tous les pays où le taux de l'impôt sur les sociétés est inférieur à 18 % sont considérés comme des pays à fiscalité faible.

Les pays insuffisamment régulés au plan prudentiel forment une deuxième catégorie.

Une troisième catégorie regroupe les États ou territoires non coopératifs au plan fiscal, les ETNC, dont la liste établie par la France est actualisée chaque année par arrêté.

Dans une dernière catégorie figurent les pays dont le système juridique est différent du nôtre, notamment ceux où la *common law* régit le commerce international.

La confusion qui règne entre ces différentes notions conduit parfois certaines publications à faire état de chiffres que nous estimons totalement fantaisistes à propos des implantations de BNP Paribas dans de prétendus paradis fiscaux. Nous contestons formellement ces chiffres, car nous considérons qu'il n'est pas raisonnable d'assimiler des pays de l'Union européenne à des paradis fiscaux. Les pays en question, qu'il s'agisse du Royaume-Uni, de la Belgique, des Pays-Bas ou du Luxembourg, sont unis à la France de la façon la plus étroite qui se puisse concevoir par des traités économiques et politiques. Nous demander de les boycotter comme s'il s'agissait de zones de non-droit est à la fois dépourvu de sens et contraire à toutes les règles juridiques. La plupart des pays visés par ces listes officieuses et où nous sommes implantés sont en réalité de véritables centres économiques et sont souvent membres de l'Union européenne et de la zone euro. Ils disposent de réglementations analogues aux nôtres en matière de supervision bancaire et de lutte contre le blanchiment.

S'agissant des paradis fiscaux, BNP Paribas se réfère à deux listes : celles qui sont établies respectivement par l'Organisation de coopération et de développements économiques, l'OCDE, et par la France.

Nous ne sommes présents dans aucun des pays figurant sur la liste de l'OCDE. Quant à la liste établie par la France, qui a été actualisée par un arrêté du 12 avril dernier, elle comporte désormais huit ETNC. Nous indiquons en toute transparence, y compris dans notre document de référence, que nous exerçons des activités dans deux de ces huit pays : Brunei et les Philippines.

À Brunei, nous proposons uniquement des services de gestion d'actifs au fonds souverain et aux clients institutionnels de ce riche pays pétrolier, à l'exclusion de toute activité avec des clients extérieurs. Brunei est, depuis 1929, le troisième producteur pétrolier d'Asie. Les ressources qu'il tire de ses exportations d'hydrocarbures représentent 95 % de son PIB. Cet État peu peuplé dispose d'un fonds souverain qui a des besoins très importants dans le domaine de la gestion d'actifs. La société que nous détenons sur place, issue de Paribas, assure notre présence à Brunei depuis des dizaines d'années.

Aux Philippines, pays important d'Asie qui compte près de 100 millions d'habitants, nous possédons une succursale qui sert uniquement une clientèle locale, ainsi que des groupes français dans le cadre de contrats d'exportation.

Par exemple, un important marché à l'export a récemment été remporté par le groupe Eiffage, allié à une PME qui emploie 250 salariés à Arpajon-sur-Cère, dans le Cantal. Ensemble, ces deux entreprises ont obtenu un contrat de 520 millions d'euros, garanti par la Coface, portant sur la vente

de 490 ponts et de 72 débarcadères de ferrys, pour un montant équivalent à la valeur de dix Airbus.

Aux Philippines comme ailleurs, BNP Paribas se consacre au financement de l'économie réelle et à l'accompagnement des exportateurs français. Dans ces conditions, remettre en cause notre présence dans ce pays ne contribuerait en rien à la lutte contre l'évasion des capitaux hors de France. En revanche, notre dispositif d'appui aux exportations françaises s'en trouverait affaibli.

J'aborderai enfin la notion de paradis réglementaire et la possibilité offerte à une entreprise comme la nôtre de localiser ses activités en fonction du caractère plus ou moins accommodant des législations locales.

Pour BNP Paribas, il ne peut pas exister de « paradis réglementaire ». En effet, toutes nos activités dans le monde, sans exception, sont intégralement soumises aux règles prudentielles françaises et au contrôle du régulateur bancaire français.

Cela étant, on ne peut ignorer que la plus grande part des transactions financières et commerciales internationales s'inscrit dans des cadres juridiques différents du nôtre, où la *common law* anglo-saxonne joue un rôle majeur. Cela explique qu'il soit nécessaire d'utiliser des structures juridiques adaptées à ce contexte, comme les trusts ou les structures dédiées.

Telles sont les informations que je souhaitais vous communiquer au sujet des activités de BNP Paribas en propre. J'en viens maintenant aux rapports entre notre groupe et ses clients.

S'agissant des particuliers, le principal domaine concerné est la gestion de patrimoine, qui est strictement encadrée. J'affirme devant vous que BNP Paribas a pour principe constant de n'encourager en aucune façon les comportements assimilables à de l'évasion de capitaux ou à de la fraude fiscale.

En tant qu'établissement financier, il nous est notamment interdit de réaliser des prestations de conseil fiscal. Bien sûr, dans le cadre de la libre circulation des biens et des capitaux, certains de nos clients peuvent réaliser des transactions internationales. Ces transactions sont soumises à un processus interne de validation spécifique, que je vais rapidement vous décrire.

Nous nous assurons du fondement économique ou patrimonial des transactions et nous vérifions que nos clients n'obtiennent pas un avantage fiscal illicite. Pour cela, nous recueillons, si nécessaire, un avis fiscal externe. Si, pour des raisons personnelles, certains clients optent pour un changement de résidence fiscale, nos experts patrimoniaux les invitent à valider leur situation avec un conseiller fiscal externe.

Les établissements bancaires jouent également un rôle actif en matière de lutte contre le blanchiment. Dans ce domaine, la législation n'a cessé d'être renforcée, ce dont le banquier que je suis se félicite. Certes, cela

fait peser sur nous des obligations supplémentaires, mais il est dans notre intérêt de nous y plier, car il y va aussi de notre propre sécurité juridique et financière.

En 2009, à l'occasion de la transposition de la directive européenne du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la France a introduit *de facto* la fraude fiscale dans les obligations déclaratives de soupçon de blanchiment.

BNP Paribas respecte scrupuleusement ses obligations en matière de prévention du blanchiment.

D'abord, nous respectons une règle très importante en matière de conformité, dite « *know your customer* », qui nous fait obligation de connaître nos clients et leurs activités.

Ensuite, nous sommes tenus d'exercer une vigilance constante sur les opérations.

Enfin, nous devons examiner toutes les transactions inhabituelles, ce qui peut conduire à des signalements à TRACFIN, en vertu de nos obligations déclaratives de soupçon de blanchiment.

À cet égard, sachez que notre groupe procède à environ 2 500 déclarations de soupçon de blanchiment à TRACFIN chaque année et que ce chiffre progresse régulièrement.

Pour respecter ces obligations et s'assurer de la conformité des opérations de ses clients, BNP Paribas s'appuie sur un dispositif mobilisant un personnel très nombreux et très expérimenté. En effet, nos équipes dites de conformité comptent près de 2 000 personnes dans le monde. Autrement dit, chez BNP Paribas, 2 000 salariés sont affectés à temps plein aux activités de *compliance*. Ces personnes sont placées sous la direction de M. Jean Clamon, délégué général et membre du comité exécutif, qui est présent à mes côtés. Ces équipes s'appuient de surcroît sur un réseau additionnel dit de contrôle de premier niveau, qui est lui-même composé de 1 500 collaborateurs répartis dans les différentes entités de la banque.

Au total, ce sont donc plus de 3 500 personnes, au sein de notre groupe, qui travaillent à s'assurer de la légalité de nos opérations, de leur conformité et de l'absence de fraude. Chacune de nos entités dans le monde, sans exception, dispose d'un dispositif de conformité placé sous l'autorité de Jean Clamon, qui lui-même siège au comité exécutif et dépend directement du directeur général du groupe, Jean-Laurent Bonnafé.

En conclusion, nous avons la conviction que notre politique et nos actes en matière de lutte contre l'évasion des capitaux hors de France sont conformes aux objectifs visés par les autorités de notre pays. Le secteur financier joue même un rôle non négligeable dans la détection des transactions suspectes.

Le dispositif réglementaire français est rigoureux, notamment en matière d'obligations déclaratives et de transparence, qu'il s'agisse des activités des établissements financiers pour leur propre compte ou des opérations qu'ils réalisent pour leurs clients.

À cet égard, il convient de veiller collectivement à pouvoir distinguer entre les opérations assimilables à de l'évasion fiscale et les activités légitimes des entreprises françaises, qui contribuent au développement de notre économie grâce à leur présence internationale.

Enfin, m'adressant aujourd'hui au législateur, je voudrais lui dire que seules des règles homogènes au plan international et une juste répartition des obligations entre tous les acteurs concernés peuvent permettre de réduire encore les incidences économiques des pratiques sur lesquelles vous enquêtez et que vous condamnez à juste titre.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Prot, nous vous remercions.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Prot, je commencerai par réagir à certains chiffres que vous avez cités dans votre propos liminaire au sujet de votre présence dans les paradis fiscaux ou les différents territoires à fiscalité privilégiée. En effet, un magazine économique français, dans une enquête publiée il y a trois ans, avait dressé un inventaire complet des implantations des grandes entreprises, notamment celles du CAC 40, dans ces zones. Cette étude plaçait BNP Paribas en tête du classement, si l'on peut dire, pour le nombre d'entités installées dans les paradis fiscaux. Pour m'en tenir aux territoires extérieurs à l'Union européenne, il était fait état de douze entités implantées à Hong Kong, de vingt et une dans les îles Caïmans et de quatre à Singapour... Que pensez-vous de ces chiffres ?

Par ailleurs, votre départ du Panama constitue-t-il l'aveu, de votre part, que ce pays n'était pas « fréquentable » ? Si oui, quelles sont les raisons objectives de cet état de choses ? Et que pensez-vous de la divergence d'opinions qui semble exister, sur ce point, entre vous et le Gouvernement ? Au-delà, j'aimerais savoir quel type de clients vous serviez au Panama et quel type d'activités vous y meniez.

Enfin, il semblerait que, à vos yeux, ni la Suisse, ni le Luxembourg, ni le Liechtenstein ne sont des paradis fiscaux. En va-t-il de même pour Jersey ou la City de Londres ?

M. Baudouin Prot. – Monsieur le rapporteur, vous m'offrez l'occasion de revenir en détail sur l'étude présentée en 2009 par le mensuel *Alternatives économiques*, selon laquelle BNP Paribas disposerait de 189 entités situées dans des paradis fiscaux.

J'observerai d'abord que l'auteur de l'article a lui-même ramené ce chiffre à quatre-vingt-treize, après avoir reconnu, à propos du Royaume-Uni et

des Pays-Bas, qu'» il n'est pas possible d'imaginer les grandes banques françaises absentes du premier marché financier mondial ». Il y a encore seize entités situées en Irlande, vingt-sept au Luxembourg, douze à Hong Kong et quatre à Singapour : si l'on ne tient pas compte de ces quatre pays, qui sont des places financières importantes, le nombre des implantations de BNP Paribas mises en cause dans l'article n'est plus que de trente-quatre. Encore était-ce avant que notre groupe ne mette en œuvre ses engagements de cessions d'activités dans les pays visés par les autorités.

La présente audition nous offre l'occasion de clarifier cette question et de porter à la connaissance de votre commission d'enquête des données précises.

Je le répète, la notion de paradis fiscal est floue. Pour notre part, nous nous fondons sur les deux listes établies par l'OCDE et la France. La liste de l'OCDE comprend actuellement trois États, dans aucun desquels nous ne sommes présents. Celle de la France comporte désormais huit États, contre dix-huit l'an dernier. Comme je l'ai indiqué, nous ne sommes présents qu'à Brunei et aux Philippines ; je vous ai déjà donné des explications détaillées sur ce point.

En ce qui concerne le Panama, je dois constater que, depuis l'arrêté du 12 avril 2012, il ne figure plus sur la liste française des ETNC. Je souligne que nous nous sommes retirés de ce pays alors que nous y étions présents depuis soixante-quinze ans. Nous avons une clientèle essentiellement locale, pour laquelle nous assurons des prestations de banque de détail, grâce à quelques agences. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le président de la République du Panama est intervenu très fortement, à l'époque, auprès du Quai d'Orsay : un peu paradoxalement, celui-ci nous a alors écrit pour nous demander de rester au Panama ! Nous avons néanmoins décidé de vendre nos activités dans ce pays. Elles ont été rachetées par une banque canadienne, et désormais le Panama ne figure plus sur la liste des ETNC... Cela étant dit, ces activités n'étaient pas très importantes à l'échelle du groupe.

Pour ce qui concerne les autres pays, je tiens à clarifier les choses.

En Suisse, notre présence est tout à fait limitée, puisque nous possédons, au-delà de notre filiale historique, seulement huit sociétés dans ce pays, ce qui est peu pour un groupe de notre taille.

De surcroît, l'une d'entre elles est non matérielle, c'est-à-dire que son résultat et son activité sont inférieurs à 1 million d'euros. Trois autres ont été héritées de Fortis : deux sociétés de *leasing* et Fortis Banque (Suisse), que nous sommes en train de fusionner avec notre banque. Reste quatre sociétés opérationnelles : l'une assure nos activités de *leasing* en Suisse, une autre, Arval, est spécialisée dans la location de flottes de véhicules, les deux dernières, qui offrent des services de gestion de patrimoine, sont des filiales de la banque privée Insinger de Beaufort, dont nous contrôlons seulement 31 % du capital. Reconnaissez que la présence de BNP Paribas dans un pays aussi important en matière financière est limitée à sa plus simple expression.

S'agissant du Luxembourg, des îles Caïmans et des Bermudes, je tiens à être extrêmement précis.

Nous comptons à ce jour soixante et une entités implantées au Luxembourg. Cela peut paraître beaucoup, mais il faut considérer que quinze de ces structures sont non matérielles, inactives ou en liquidation. Vingt-huit entités sont des structures opérationnelles répondant aux besoins de dix métiers de notre groupe.

Il faut se souvenir que BNP Paribas, au côté de l'Étatluxembourgeois, a pris le contrôle de la Banque générale du Luxembourg, la BGL, qui est la première banque du pays avec trente-sept agences et une clientèle de 230 000 particuliers et de 10 000 entreprises. Nous détenons 67 % de son capital, l'Étatluxembourgeois 33 %.

Notre activité dans le pays est donc devenue très importante, ce qui explique que tous nos métiers y soient représentés : la banque de détail, par l'intermédiaire de BGL, les activités de *leasing*, d'assurance, la location de longue durée de véhicules, avec Arval, la banque privée, la conservation de titres, les services immobiliers, la gestion de centres commerciaux, avec Klépierre, la gestion d'actifs et la banque d'investissement.

À chacun de ces dix métiers correspondent en moyenne deux ou trois structures opérationnelles ; au total, nous en comptons donc vingt-huit.

En outre, nous détenons au Luxembourg huit entités historiques de portefeuille, d'investissement et de réassurance. L'une d'elles est la Compagnie financière ottomane, société de portefeuille héritée de la banque Paribas et historiquement implantée à Luxembourg.

Nos dix dernières entités luxembourgeoises sont des sociétés qui permettent d'accroître la liquidité du groupe et contribuent à la diversification de nos actifs à des conditions avantageuses. Nous les détenons en association avec des partenaires.

Tel est l'inventaire très précis des soixante et une sociétés que nous comptons au Luxembourg.

Je vais maintenant évoquer les vingt-deux entités de BNP Paribas implantées aux îles Caïmans, qui suscitent toujours beaucoup d'interrogations.

Premièrement, neuf de ces entités sont non matérielles ou en cours de liquidation. Ces sociétés figurent dans nos documents tant que leur liquidation n'est pas achevée.

Deuxièmement, dix de nos entités situées aux îles Caïmans sont taxées au Royaume-Uni au taux normal. Ce point est très important : si elles sont *incorporated* aux îles Caïmans, leurs résultats sont remontés au Royaume-Uni, où ils sont imposés dans des conditions normales.

Une entité exerce des activités de *leasing* de conteneurs, héritées du groupe Fortis.

Nos deux dernières structures implantées dans les îles Caïmans nous permettent d'émettre des titres de créance, des *notes*, souscrits essentiellement par des investisseurs internationaux, en grande majorité asiatiques. Elles ne sont localisées aux îles Caïmans que pour des raisons de simplification administrative. J'ajoute que leur résultat est nul, les produits équilibrant tout juste les coûts administratifs. Il s'agit en quelque sorte de sociétés de *back office*, qui gèrent des émissions internationales. Le coût de leur activité est simplement équilibré par une commission de gestion.

Enfin, nous comptons sept entités aux Bermudes, dont trois sont liquidées ou cédées. Là encore, nous inventorions très rigoureusement toutes les sociétés de notre groupe, de façon pour ainsi dire notariale : les entités en cours de liquidation continuent ainsi de figurer sur le registre que nous publions dans notre document de référence tant que l'opération n'est pas achevée, ce qui prend des années.

Deux autres entités sont des structures dans lesquelles nous ne détenons pas la majorité ou dont nous n'assurons pas le *management*.

Les deux dernières sont des sociétés de *leasing* de conteneurs, héritées elles aussi du groupe Fortis.

Au total, hormis les deux sociétés héritées de Fortis, il n'existe pas d'entité implantée aux Bermudes dont nous détenions la majorité ou dont nous assurions le *management*.

En ce qui concerne notre présence à Singapour, nous détenons quatre sociétés et employons plus de 1 500 personnes dans cette place financière extrêmement importante pour toute la région de l'ASEAN, l'Association des nations de l'Asie du Sud-est. Il s'agit essentiellement de sociétés opérationnelles.

Quant à Hong Kong, BNP Paribas a été l'une des premières banques à s'y implanter, en 1955. Nous y comptons également entre 1 500 et 2 000 collaborateurs et douze entités, tous nos métiers étant représentés.

En Suisse, à Singapour et à Hong Kong, nos entités sont, pour l'essentiel, des sociétés opérationnelles exerçant les métiers de notre groupe.

En résumé, nous ne sommes présents dans aucun des pays figurant sur la liste des paradis fiscaux établie par l'OCDE, et seulement dans deux des ETNC visés sur la liste dressée par la France : Brunei et les Philippines.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'aimerais que vous nous indiquiez le volume d'affaires réalisé sinon par entité, du moins par pays, ainsi que la part qu'il représente dans l'activité totale de BNP Paribas. En outre, je souhaiterais savoir quels sont les taux d'imposition appliqués dans les différents pays.

M. Baudouin Prot. – Je ne dispose pas de données détaillées sur l'activité de chacune des entités.

Je puis toutefois vous indiquer que, après la France, les pays où notre groupe acquitte les sommes les plus importantes au titre de l'impôt sur les sociétés sont la Belgique, le Luxembourg, Hong Kong et Singapour. Dans ces quatre pays, nous avons payé respectivement 454 millions, 115 millions, 25 millions et 23 millions d'euros d'impôt sur les sociétés en 2011, ce qui correspond à des taux d'imposition de 28 %, de 16 %, de 26 % et de 19 %. Les montants acquittés dans les autres pays sont beaucoup plus faibles, de l'ordre de quelques millions d'euros.

M. Richard Yung. – Et en France ?

M. Baudouin Prot. – J'ai indiqué tout à l'heure que nous avons payé 800 millions d'euros en deux ans au titre de l'impôt sur les sociétés en France, et 3,3 milliards d'euros au total en tenant compte des autres impôts et taxes, en particulier la taxe sur les salaires, la taxe professionnelle, la taxe sur le chiffre d'affaires et la taxe sur la valeur ajoutée non récupérée.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Monsieur Prot, je souhaite vous interroger à propos des *trusts*.

Vous avez dit que BNP Paribas respectait la réglementation française, mais qu'il fallait s'adapter aux produits anglo-saxons. Cependant, il s'agit de montages qui permettent de constituer des sociétés écrans, leurs actifs ne pouvant pas être saisis. Les *trusts* se multiplient et se substituent aux placements « traditionnels » dans les paradis fiscaux.

Ce constat m'inspire plusieurs questions.

D'abord, considérez-vous que le système des *trusts* doit être promu et maintenu dans l'ensemble de la communauté internationale ? Ne jugez-vous pas important que le monde bancaire et le monde politique œuvrent en vue de la suppression des *trusts* ?

Ensuite, vous n'ignorez pas que de grandes banques internationales ont décidé soit de renoncer à un certain nombre d'activités liées aux *trusts*, soit de demander à des cabinets internationaux, notamment américains, de veiller à la conformité de leurs pratiques de placement dans les *trusts* à une certaine éthique : il ne doit s'agir ni d'organiser une évaporation fiscale ni de camoufler des sociétés *offshore* dans des paradis fiscaux. Pouvez-vous nous donner votre avis sur ce point et nous dire quelle est la pratique de BNP Paribas eu égard aux *trusts* ?

En particulier, pouvez-vous nous affirmer, sous la foi du serment, que les entités de votre groupe ne poussent pas leurs clients à créer des *trusts*, notamment à Jersey et à Singapour, pour y placer leur argent et optimiser - comme on dit pudiquement - leur fiscalité ? A ma connaissance, en effet, BNP Paribas fait partie des entreprises qui encouragent le plus les placements dans les *trusts*, afin de bénéficier d'un phénomène de *glue*, comme l'on dit en

anglais, c'est-à-dire de « colle » : une fois que les clients ont investi dans un *trust* lié à BNP Paribas, ils se sentent pour ainsi dire obligés – et pas seulement moralement ! – de placer l'ensemble de leurs actifs dans le réseau du groupe.

Pour ma part, je pense que les *trusts* constituent une dimension extrêmement inquiétante du problème de l'évasion fiscale. Aussi voudrais-je savoir ce que vous comptez faire sur ce plan au sein de votre groupe.

Enfin, dans les fonds que vous collectez, la part des dépôts effectués en France est considérable. Dès lors, compte tenu du fait que les citoyens de notre pays qui vous confient leur épargne sont massivement favorables à la moralisation du système bancaire, comme on dit, nous espérons que vous feriez des propositions pour que la France, et spécialement le Sénat, adopte une attitude offensive en vue soit de faire évoluer les règles nationales, soit d'agir au niveau international pour modifier le cadre. Tel que vous le décrivez, le cadre actuel convient très bien : vous respectez les règles et il n'y a aucun problème ! Permettez-moi de vous dire que ce n'est pas le sentiment de la plupart des acteurs de l'économie réelle et des citoyens...

M. Baudouin Prot. – Les activités impliquant des *trusts* et, plus généralement, toute structure dite de gestion d'un patrimoine d'affectation sont souvent stigmatisées. Mais, pour ce qui concerne les nôtres, elles sont rigoureusement encadrées.

En préambule, il convient d'indiquer que le recours à ce type de structures est guidé par le fait que la plupart des opérations concernées sont soumises à la *common law*, qui reconnaît l'outil juridique qu'est le *trust*. Dans la législation anglo-saxonne, le *trust* est un élément important de l'organisation de la gestion des patrimoines, qui se substitue souvent à des mandats de gestion.

Dans ces conditions, je ne crois pas qu'il soit possible de mettre un terme à l'utilisation des *trusts*. En tout cas, il faudrait que l'initiative en soit prise par le monde anglo-saxon et toute l'Asie, où ce système est largement utilisé.

En outre, pour des raisons que j'expliquerai plus loin, ces structures typiquement anglo-saxonnes ne présentent aucun intérêt pour les clients français.

Certaines opérations internationales de nos entreprises clientes impliquent le recours à de telles structures ou à des véhicules juridiques constitués *ad hoc*, des *special purpose vehicles*, par exemple lorsqu'il s'agit de financer des navires ou des avions.

Dans toutes ces situations, les règles les plus strictes s'appliquent, qu'il s'agisse de la connaissance des bénéficiaires effectifs des structures ou de la licéité, y compris fiscale, du sous-jacent économique des transactions. Ainsi, en l'absence de transparence, la banque ne participera pas à l'opération envisagée.

L'utilisation de ces véhicules répond à des préoccupations d'ordre juridique, notamment dans le cas de syndications. Leur base fiscale est généralement négligeable ou nulle, leurs résultats étant remontés et taxés au niveau des différents partenaires des structures concernées.

Quant aux produits de gestion patrimoniale recourant aux *trusts*, supports juridiques issus du droit anglo-saxon, dans leurs différentes formes, ils sont généralement utilisés à des fins de gestion successorale, et non pas fiscales. D'ailleurs, les utilisateurs les plus importants de ces produits résident dans des pays à faible fiscalité d'Asie ou du Moyen-Orient.

Ces structures juridiques constituent également des substituts aux mandats de gestion, les avoirs qui sont placés en leur sein bénéficiant de services d'administration spécifiques.

Conscients des risques d'opacité inhérents à ce type de véhicules - risques que le groupe d'action financière, le GAFI, a d'ailleurs soulignés -, nous encadrons les activités, au demeurant limitées, qui leur sont liées, en appliquant des principes stricts officialisés dans nos procédures internes.

Tout d'abord, ces produits ne sont généralement accessibles qu'à nos clients et font l'objet de diligences et d'une surveillance renforcées. Nous ne tolérons aucune opacité s'agissant des différents acteurs. Nous exigeons d'avoir une connaissance absolue aussi bien des constituants et du fiduciaire que du protecteur ou des bénéficiaires du *trust*, en général les héritiers.

En outre, il est procédé à une vérification des objectifs économiques des structures. Notre contrôle s'exerce le cas échéant avec l'aide de conseillers externes, ce qui exclut l'introduction de tout actif provenant d'une fraude fiscale si nous en avons connaissance.

Enfin, de telles structures ne peuvent être mises en place qu'à l'issue d'un processus de validation par des comités d'acceptation spécifiques. Au sein de BNP Paribas, ces comités comprennent le responsable du métier et le responsable local de la conformité juridique et fiscale, qui est l'un des 2 000 collaborateurs de M. Jean Clamon dans le monde. Il importe de noter que le responsable de la conformité dispose d'un droit de *veto*. Autrement dit, s'il s'oppose à une opération, celle-ci n'est pas exécutée.

De plus, je répète que les structures de *trust* ne présentent aucun intérêt pour nos clients français.

S'agissant des améliorations envisageables, nous aborderons peut-être tout à l'heure les problèmes que pose actuellement, aux États-Unis, l'application de la législation dite *Foreign account tax compliance act*, ou FATCA.

À nos yeux, la législation française étant déjà l'une des plus rigoureuses, c'est essentiellement par la négociation de traités et de conventions tendant à améliorer la coopération entre la France et les autres États que des progrès sont possibles.

Sur le plan des obligations, la législation française est l'une des plus avancées, dans ce domaine comme en matière de protection du consommateur, même si cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas l'améliorer.

J'ai déjà mentionné la transposition de la troisième directive européenne anti-blanchiment en 2009. Il faut encore citer le très important décret du 16 juillet 2009, qui précise les critères d'analyse des opérations en cas de soupçon de fraude fiscale. Il est donc manifeste qu'aux plans législatif et réglementaire, des initiatives importantes ont été prises au cours des deux dernières années.

De notre côté, il est certain que nous avons agi : en quatre ou cinq ans, le nombre annuel de nos déclarations à TRACFIN a atteint 2 500, et celui de nos collaborateurs chargés de la conformité est passé de 1 100 à 2 000.

Deux mouvements se sont donc conjugués : d'une part, le dispositif législatif et réglementaire a été très fortement complété ; d'autre part, nous avons renforcé notre dispositif humain de contrôle, intensifié nos opérations de vérification et accru fortement le nombre de nos déclarations de soupçon.

Toutes ces évolutions nous paraissent aller dans le sens d'un renforcement de la sécurité de nos opérations. Nous y sommes favorables parce que nous voulons être exemplaires dans ce domaine et que nous sommes conscients des risques encourus en termes de réputation.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Monsieur Prot, vous n'avez pas répondu à la question que je vous ai posée au sujet des incitations à la création de *trusts* au sein de votre réseau. Certains de vos collaborateurs sont-ils poussés à encourager les Français qui disposent d'un patrimoine substantiel à créer un *trust* ?

Vous dites être particulièrement hostile à l'opacité ; permettez-moi de rappeler que l'affaire Wildenstein, qui a récemment défrayé la chronique, a montré combien les *trusts* posent problème de ce point de vue.

M. Baudouin Prot. – Permettez-moi d'abord d'indiquer, pour compléter mon propos de tout à l'heure, que nous n'avons aucune activité ni aucune présence au Liechtenstein.

Pour en revenir à votre question, madame la sénatrice, nos équipes dédiées à la banque privée en France ont pour instruction formelle de ne pas faire la promotion de notre dispositif international de banque privée et de ses outils, y compris le *trust*, qui n'ont pas cours dans notre pays. Cela est extrêmement clair.

Si un client souhaite modifier sa résidence fiscale, cela relève de son initiative. Dans ce cas, nous lui demandons de faire appel à ses propres conseillers fiscaux, de sorte que la banque n'est pas mêlée à l'opération. Je le répète : nous n'assurons aucunement la promotion de ce type d'instruments auprès de nos clients français. Du reste, comme je l'ai déjà dit, ceux-ci n'ont aucun intérêt fiscal à y recourir puisque, dans le système du *trust* français, tous

les revenus remontent directement au propriétaire – sauf si celui-ci se livre à l'évasion fiscale. Autrement dit, le *trust* fonctionne chez nous comme une société civile immobilière.

La loi du 29 juillet 2011, qui a créé le *trust* à la française, oblige à déclarer à l'administration fiscale l'existence du *trust* et à reprendre tous les intérêts. Une telle structure peut présenter un intérêt du point de vue de l'organisation patrimoniale, mais elle n'en présente absolument aucun sur le plan fiscal.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur Prot, qu'en est-il de la SICAV Luxumbrella, décrite par vos services comme une coquille vide mais qui semble malgré tout présenter quelque attrait pour certains contribuables ?

En outre, j'aimerais obtenir de votre part certaines précisions.

D'abord, pourriez-vous nous indiquer quel est le taux effectif d'imposition de votre groupe en France ?

Ensuite, pourriez-vous détailler la nature de vos activités à Jersey, au sujet desquelles il est permis de s'interroger quand on sait que cette île ne compte que 80 000 habitants ?

Enfin, disposez-vous d'une fiche de procédure détaillée susceptible de nous être communiquée décrivant la manière dont vous vérifiez que vos clients, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, se sont bien acquittés de leurs obligations fiscales avant de leur proposer des opérations de trésorerie ou de patrimoine ?

M. Baudouin Prot. – Jersey accueille une activité importante en matière de gestion et de conservation d'actifs. Nous y exerçons essentiellement des activités opérationnelles de gestion de fonds et de conservation.

BNP Paribas est le leader européen des services de gestion et de conservation, qui consistent à assurer, pour les grands gestionnaires d'actifs, la gestion des titres de l'ensemble de leurs SICAV. C'est dans ce domaine que nous exerçons une activité significative à Jersey (pays rattaché à la couronne britannique).

En outre, nous exerçons sur place une activité de banque privée pour la partie de la clientèle anglo-saxonne qui gère certains de ses actifs depuis Jersey.

Luxumbrella compte 980 millions d'euros d'actifs, soit 0,3 % du total des actifs sous gestion de BNP Paribas. C'est à tort qu'une présentation *Powerpoint* utilisée par l'un de nos responsables à Monaco, au mois d'avril 2010, a désigné ce produit comme étant d'une importance majeure. Il est évidemment conforme au droit luxembourgeois, puisqu'il a été validé par le régulateur de ce pays, ainsi qu'au droit de tous les pays dans lesquels il

est proposé. Il n'a pas d'autre objet que de mutualiser la gestion sous mandat pour limiter le coût facturé des transactions et des arbitrages. Cette gestion collective est plus économique à la fois pour la banque et pour ses clients.

En ce qui concerne la fiche de procédure dont vous avez souhaité obtenir communication, madame la sénatrice, je souhaiterais laisser M. Jean Clamon s'exprimer sur ce point.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Clamon, vous avez la parole.

M. Jean Clamon, délégué général du groupe BNP Paribas et responsable de la fonction conformité et de la coordination du contrôle interne. – Dans la mesure où, en France, la fraude fiscale est assimilable à du blanchiment, toutes les procédures relatives au blanchiment s'appliquent.

L'ensemble de ces procédures, qui constituent notre dispositif de sécurité financière, nous imposent de connaître le client, les motivations économiques des opérations et l'origine des fonds. Leur application représente une partie substantielle des fonctions de contrôle exercées par les services de la conformité. Ces procédures s'appliquent également au contrôle du respect des embargos européens ou américains.

M. Baudouin Prot. – J'ajoute que ces procédures font l'objet de différentes actions de formation. Chaque année, l'ensemble des collaborateurs que nous recrutons en France, soit plusieurs milliers de personnes, participent à un séminaire de formation spécifiquement consacré aux questions de blanchiment et de sécurité financière. En outre, nous organisons régulièrement des sessions de formation interne sur ce thème très important afin d'y sensibiliser tout notre personnel.

Nous ne disposons donc pas d'une fiche de procédure unique : nous appliquons un ensemble de procédures. On peut considérer que la sécurité financière au sens large du terme représente 75 % du travail de nos 2 000 collaborateurs chargés de la conformité. Autrement dit, 1 500 équivalents temps plein sont affectés exclusivement à l'application de la réglementation sur la sécurité financière au plan mondial.

M. Philippe Dominati, président. – Mme Bouchoux vous a également demandé quel est votre taux effectif d'imposition en France.

M. Baudouin Prot. – Ce taux était de 29,1 % en 2010 et de 24 % en 2011.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Monsieur Prot, je souhaiterais vous poser quelques questions complémentaires.

Nous auditionnerons cet après-midi M. Antoine Peillon, auteur d'un livre faisant état de certaines estimations selon lesquelles 600 milliards d'euros d'actifs seraient dissimulés dans les paradis fiscaux. Ces estimations

reposent sur le constat d'un passif excédant le montant des actifs déclarés : les jugez-vous crédibles ?

À propos de la circulation de l'argent, pourriez-vous nous rappeler les règles qui s'imposent à votre banque en matière de conversion d'actifs non monétaires en actifs liquides ? Existe-t-il des plafonds ? Y a-t-il des contrôles internes ? L'importance des retraits d'espèces effectués justifie-t-elle des signalements à TRACFIN ? Combien le groupe BNP Paribas en adresse-t-il chaque année à cette structure, et quels sont les montants en jeu ? Comment ces signalements se partagent-ils entre les opérations des particuliers et celles des entreprises, d'une part, et entre les versements et les sorties de fonds, d'autre part ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer quels ont été, pour votre banque, les résultats de l'exercice systématique, récemment, du droit de communication par le fisc français ?

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur votre conception du conseil en optimisation fiscale et sur l'état de notre législation fiscale en la matière.

Trouvez-vous sain de conseiller de procéder à des transferts d'actifs hors de France pour profiter des latitudes qu'offre notre législation ? Selon vous, ces dernières sont-elles trop importantes ? Quels sont les dispositifs qui favorisent particulièrement l'optimisation fiscale par le biais de transferts d'actifs à l'étranger ?

M. Baudouin Prot. – Je commencerai par répondre à la question portant sur l'optimisation fiscale.

BNP Paribas applique des politiques strictes en matière de conformité fiscale des transactions proposées par nos clients. Tout d'abord – c'est un point très important –, en tant qu'établissement financier, il nous est interdit de réaliser des prestations de conseil fiscal autres que celles qui sont connexes aux services d'investissement ou bancaires que nous proposons, par exemple pour des produits simples ouvrant droit à déduction fiscale.

Ainsi, lorsque nos clients réalisent des transactions fiscalement complexes, celles-ci doivent entrer dans le cadre de notre processus de validation des transactions exceptionnelles par le biais de ce que l'on appelle les TAC, pour *transactions acceptance committees*, ou comités d'acceptation des transactions. Ces comités, je le redis, sont coprésidés par les métiers et la fonction conformité, dont le responsable est M. Jean Clamon, ce qui implique que ce dernier et le responsable des affaires fiscales disposent d'un droit de *veto*.

Ce principe vaut bien entendu pour les transactions effectuées tant par nos clients entreprises que par nos clients personnes physiques. Pour ces derniers, même si la banque ne peut pas se substituer à leurs propres conseillers fiscaux, nos processus de validation doivent permettre de s'assurer du fondement économique ou patrimonial des transactions et du fait qu'ils

n'obtiennent pas d'avantage fiscal illicite, en recueillant, si nécessaire, un avis fiscal externe.

Par ailleurs, le domaine spécifique de la gestion de patrimoine est très strictement encadré. L'offre des produits ou services à notre clientèle française est rigoureusement définie : des activités sont autorisées en libre prestation de services ou interdites. Il existe donc en la matière une limitation claire de l'offre de produits. Les équipes françaises, je le répète, ont pour consigne de ne pas promouvoir notre dispositif de banque privée à l'international. Si le client sollicite de façon expresse une entrée en relation avec un site international, il lui appartient d'en faire la demande expresse et explicite et de signer un mandat à cet effet.

Enfin, dans le cadre de la libre circulation des biens et des capitaux, nos plus grands clients peuvent souhaiter avoir recours à des placements internationaux, qui font l'objet d'une totale transparence auprès de l'administration fiscale française, dans le cadre de la consolidation des revenus mondiaux.

Si, pour des raisons personnelles, certains clients optent pour un changement de résidence fiscale, nos experts patrimoniaux les invitent à valider leur situation avec un conseil fiscal externe. Je tiens à souligner que, en application de ces principes, la banque est conduite à refuser certains clients ou certaines transactions.

J'ai indiqué tout à l'heure que nous adressions environ 2 500 déclarations par an à TRACFIN. Nous ne tenons pas de statistiques détaillées sur ce plan : je ne peux vous fournir que ce chiffre global.

En ce qui concerne les règles de conversion d'actifs et la façon dont nous contrôlons la délivrance des espèces dans notre réseau, je demanderai à M. Clamon de vous expliquer comment nous procédons.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Prot, vous affirmez ne pas exercer l'activité de conseil fiscal, ce qui va à l'encontre de ce qui nous a été indiqué lors de l'audition du secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel, l'ACP. Feriez-vous exception dans ce domaine ?

M. Baudouin Prot. – Je ne sais pas ce que vous a dit l'ACP, mais l'activité de conseil fiscal, entendue comme l'analyse de la solidité d'un schéma fiscal, ne fait pas partie des prestations offertes par BNP Paribas. Nous n'intervenons pas dans ce domaine, qui relève d'experts fiscaux extérieurs au groupe.

M. Jean Clamon. – Cela étant, certains produits, tel le livret A, qui n'est pas taxé, peuvent présenter des caractéristiques fiscales, que nous faisons alors bien évidemment ressortir auprès de nos clients. Cependant, nous n'apportons pas de prestations de conseil fiscal, activité qui est régie par un statut spécifique, dont la banque ne dispose pas.

En ce qui concerne les retraits d'espèces, tout dépend évidemment du profil du client, de ses besoins et de la finalité des opérations considérées. Bien entendu, il s'agit d'un élément très important pour l'appréciation du risque, y compris du risque de blanchiment. Ainsi, une part non négligeable, que je ne saurais préciser, des déclarations à TRACFIN est liée à des mouvements d'espèces. La problématique est donc bien prise en compte.

En revanche, il n'existe pas de seuil spécifique. En effet, une opération qui peut apparaître anormale pour un certain client au vu de son patrimoine, peut être considérée comme normale pour un autre disposant d'un patrimoine beaucoup plus important. Nous devons donc exercer un jugement. Bien évidemment, ces opérations doivent être examinées avec énormément d'attention.

M. Baudouin Prot. – Je voudrais revenir sur la question de l'optimisation fiscale.

Notre point de vue, chez BNP Paribas, est que l'optimisation fiscale est parfaitement légitime lorsqu'il s'agit, pour le contribuable, de minorer le montant de son impôt sans contrevenir à la loi ni se soustraire à ses obligations. L'optimisation fiscale tire alors parti des possibilités offertes par notre régime fiscal, ce qui n'a rien d'illégal, comme le reconnaît d'ailleurs le juge de l'impôt, au nom du principe de la non-immixtion.

La délimitation de la frontière entre optimisation fiscale et évasion fiscale est un sujet de doctrine, dont on trouve les plus grands spécialistes dans l'administration fiscale, les universités et les cabinets juridiques. Je n'oublie pas, bien entendu, le rôle majeur de la jurisprudence, tant du Conseil d'État que de la Cour de cassation que de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'optimisation fiscale est une activité tout à fait légale. Lorsque des problèmes de frontière avec l'évasion fiscale se posent, il revient aux spécialistes de l'administration fiscale et aux grands cabinets juridiques d'intervenir, sous le contrôle, *in fine*, des tribunaux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Notre commission essaie précisément, depuis le début de ses travaux, de mieux définir l'équilibre précaire entre optimisation fiscale et fraude.

Votre banque exerçant une activité commerciale, elle doit donc, à certains moments, arbitrer entre l'intérêt général et son intérêt propre : on ne saurait vous empêcher de faire votre métier de banquier ! J'aimerais savoir si, à votre avis, une réglementation trop stricte des opérations financières, par exemple en matière de signalement à TRACFIN, entraîne beaucoup de personnes morales ou physiques à quitter le territoire national.

J'aimerais également savoir quel pourcentage de votre chiffre d'affaires est réalisé dans les pays non coopératifs. Vous avez évoqué le rachat

de vos activités au Panama par une banque canadienne : existe-t-il une procédure pour dénoncer ce qui s'apparente finalement à de la concurrence déloyale ? En effet, si d'autres pays du G20 n'appliquent pas, comme ils sont supposés le faire, les mêmes règles prudentielles que nous, votre établissement se trouve forcément désavantagé par rapport à ses concurrents implantés dans de tels États. Cette situation est tout à fait irrégulière au regard du principe de l'égalité devant des textes que l'ensemble des pays du G20 devraient mettre en œuvre.

M. Baudouin Prot. – Les revenus des entités de Brunei et des Philippines ne s'élèvent qu'à quelques millions d'euros – ils étaient de l'ordre de 15 millions d'euros pour nos activités au Panama –, sur un total de 40 milliards d'euros pour l'ensemble du groupe BNP Paribas : c'est totalement marginal.

Vous dites qu'il existe un équilibre précaire entre optimisation fiscale et fraude : du point de vue de BNP Paribas, ce n'est absolument pas le cas. Notre réputation courrait un risque considérable si nous financions des clients que nous aurions dû refuser au regard de la législation en vigueur et de notre propre charte. Ce texte, publié il y a une dizaine de jours et que nous tenons à votre disposition, redéfinit l'ensemble des principes en la matière. Il contient notamment cette phrase très claire : « L'éthique commerciale de BNP Paribas, c'est aussi le refus de travailler avec tout client ou organisation dont l'activité est liée à la fraude, à la corruption ou à des commerces illicites. » Pour nous, il n'y a pas de compromis dans ce domaine : nous tenons absolument à être exemplaires. Cela correspond aux valeurs du groupe.

En ce qui concerne le G20, aucune procédure n'a été prévue pour introduire une plainte. A ma connaissance, il n'y a pas de suivi sur ce plan. J'ai simplement tenu à porter un fait important à la connaissance de la commission. Le Canada n'a visiblement pas la même interprétation des règles applicables par les pays membres du G20.

Mme Nathalie Goulet. – Pourriez-vous me répondre à propos des personnes qui quittent le territoire national ?

M. Baudouin Prot. – Personnellement, je pense que ce sont plutôt les différences de taux d'imposition entre les pays qui peuvent constituer une incitation au départ. Je ne crois pas que les procédures de contrôle ou de déclaration y soient pour quelque chose.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Je trouve assez contradictoire que vous critiquiez le système américain alors que vous trouvez des avantages à ce que l'OCDE – organisation dont les membres pratiquent la réciprocité en matière fiscale – maîtrise la mondialisation des échanges fiscaux.

En France, on aime ce qui est très compliqué. Le système américain est, à l'évidence, beaucoup plus simple que le nôtre : on calcule le montant des

impôts qu'un contribuable a déjà acquittés dans d'autres pays du monde et on le défalque de ce qu'il devrait payer en tant que résident américain.

On ne peut pas dire que, en matière fiscale, les Américains soient laxistes ! Aux États-Unis, les condamnations fiscales ne font pas simplement l'objet de trois publications dans des journaux locaux. De plus, nous savons bien que la mondialisation, les contrôles fiscaux et la finance sont culturellement anglo-saxons ; il est donc fort probable que le système américain va se généraliser. Il me semble peu convaincant d'affirmer que le système français est le meilleur, quand on sait qu'il est celui qui comporte le plus de « trous ».

Par ailleurs, vous avez indiqué que votre groupe payait 3,5 milliards d'euros d'impôts en France, mais seulement 800 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés. Il serait intéressant de connaître le montant d'impôt sur les sociétés acquitté par BNP Paribas au plan mondial pour pouvoir le comparer à celui des dividendes distribués aux actionnaires : c'est bien cet échelon, qui est celui des activités de votre groupe, qui est le plus pertinent pour porter une appréciation.

M. Baudouin Prot. – A l'échelon consolidé, notre groupe a payé 3,856 milliards d'euros d'impôt sur les sociétés en 2010 et 2,757 milliards d'euros en 2011 pour le monde entier. Je pense que ces montants sont supérieurs ou équivalents à celui des dividendes versés pour chacune de ces deux années, puisqu'il représentait 30 % du résultat après impôt. En déduisant les impôts différés, le montant d'impôt sur les sociétés acquitté en France s'élevait à environ 800 millions d'euros pour 2010 et 2011. Tels sont les chiffres de charges fiscales, portant uniquement sur l'impôt sur les sociétés.

En ajoutant à ces 800 millions d'euros les autres impôts payés en France, on arrive à un total de 3,3 milliards d'euros pour chacune des deux années. La taxe sur les salaires ou la TVA non récupérée représente en effet des montants très importants.

Concernant l'évolution des pratiques américaines, je voudrais évoquer la législation FATCA, que les Américains entendent mettre en œuvre à partir de 2013. Cela mettra en lumière la complexité du sujet et l'importance des conflits de lois qui peuvent se présenter, ainsi que la nécessité de rechercher des solutions internationales.

La loi FATCA imposera aux institutions financières du monde entier, à partir de 2013, de déclarer leurs activités directement à l'administration fiscale américaine. C'est le point important : une loi votée par le Congrès américain se veut une loi de portée mondiale, créant des rapports directs entre les institutions financières de tous les pays du monde et l'administration fiscale américaine, en court-circuitant les États.

Un certain nombre de pays, dont la France, le Royaume-Uni et le Canada, sont intervenus auprès des autorités américaines pour leur signifier

qu'établir un tel dispositif posait un problème important en matière d'extraterritorialité au regard de leurs législations nationales.

Pour contourner cet obstacle, cinq États, dont la France, ont publié récemment, avec le Gouvernement des États-Unis, une déclaration commune prévoyant que le dispositif de la loi FATCA serait modifié pour garantir que le transfert des informations s'opère par le canal des administrations fiscales locales, et non pas directement entre les institutions financières et l'État américain. Cela a supposé une modification des législations locales, dans un cadre de réciprocité.

En conclusion, on voit bien que seule une coopération internationale renforcée peut permettre de régler ces problèmes. Les législations nationales, quelles qu'elles soient, ne sauraient y suffire. La coopération et l'entraide internationales représentent une étape essentielle dans la lutte contre la fraude fiscale. Dans l'esprit de la démarche mise en œuvre par l'OCDE, il faut parvenir à une action coordonnée et à une entraide internationale.

De mon point de vue, la législation française est relativement rigoureuse par comparaison avec celles des autres pays. Il convient de continuer à faire progresser la coopération internationale dans ce domaine.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Monsieur Prot, la plupart de vos réponses ont illustré votre souhait, qui, je vous l'assure, est très largement partagé, d'une unification des règles normatives : à problème international, solutions internationales.

Je voudrais vous poser une question d'ordre pratique. Au regard des sommes que BNP Paribas verse à l'État français en qualité de contribuable, les choix faits par votre groupe en matière de non-implantation dans des États non coopératifs peuvent-ils engendrer, selon vous, des handicaps commerciaux ou concurrentiels par rapport à des établissements bancaires, le cas échéant français, ayant fait des choix beaucoup plus pragmatiques, reposant sur l'exploitation des vides juridiques internationaux ?

M. Baudouin Prot. – Chez BNP Paribas, au-delà de nos activités en France, en Belgique ou en Italie, où nous sommes une banque de premier plan, il nous paraît essentiel d'être présents dans les grands centres financiers mondiaux, tels que la Grande-Bretagne, le Luxembourg, Singapour ou Hong Kong, afin de pouvoir accompagner nos clients.

Nous ne sommes déjà plus présents dans aucun des paradis fiscaux désignés par l'OCDE. Si nous exerçons des activités dans deux pays figurant sur la liste des États non coopératifs, c'est pour des raisons très claires et, je le crois, justifiables. Pour le reste, comme vous l'avez vu, nous sommes en train de réduire assez fortement notre dispositif et de le ramener à sa plus simple expression, ainsi qu'en atteste le nombre de sociétés en cours de cession ou de liquidation. Nous ne restons présents que sous les formes strictement

indispensables et minimales, nécessaires au service de nos clients et au maintien de notre compétitivité par rapport aux autres grandes banques internationales, qui, pour leur part, on l'a vu avec le cas du Panama, ont pour le moment une interprétation des règles sensiblement moins rigoureuse que la nôtre.

Par ailleurs, notre politique de conformité, dotée de moyens importants, vise à la rigueur et à la vigilance. Nous entendons être au meilleur niveau mondial dans ce domaine : cela correspond aux valeurs et à l'intérêt fondamental du groupe.

La question de l'égalité de concurrence avec les banques anglo-saxonnes se pose aussi dans d'autres domaines. Il faut bien reconnaître que la réglementation Bâle III et les nouvelles exigences en matière de fonds propres ne se mettent pas en place de la même façon en Europe et aux États-Unis. Ce pourrait être le sujet d'une autre commission d'enquête ! Cela nous pose d'assez sérieux problèmes en termes de compétitivité et de concurrence.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Richard Yung.

M. Richard Yung. – Ma question portera sur les *hedge funds*, structures qui recherchent un profit maximal au bénéfice de riches clients souhaitant optimiser, dirons-nous, leur patrimoine. Je ne condamne pas cette démarche, qui n'est pas toujours sans dangers, mais elle peut conduire à essayer d'échapper à toute forme de réglementation et de fiscalité. Proposez-vous de tels produits ? Vendez-vous des CDS, c'est-à-dire des contrats d'assurance sur les dettes souveraines des États ? Si tel est le cas, pour quel montant ?

Enfin, d'après vos propos, il semble que vos activités soient bien encadrées et contrôlées, grâce à un certain nombre de règles de déontologie. Nous nous en réjouissons, d'autant que le développement du *shadow banking*, c'est-à-dire d'opérations qui échappent aux réglementations, est un véritable problème. En tant que législateur, nous avons mis en place un grand nombre d'autorités, de réglementations, de contrôles. Tout cela est très bien, mais ces dispositifs ne s'appliquent qu'à la moitié du système financier et bancaire international : il y a un trou dans la chambre à air ! Quel regard portez-vous sur cette pratique du *shadow banking* qui, au fond, concurrence vos activités ? Avez-vous des propositions à nous soumettre pour la combattre ?

M. Baudouin Prot. – Nous ne gérons pas directement de *hedge funds*, mais pouvons être amenés à en proposer une sélection à nos clients. Une des sociétés du groupe, Fauchier Partners, est spécialisée dans l'analyse et le suivi des performances de *hedge funds*. Nous considérons que de 3 % à 4 % des quelque 500 milliards d'euros d'actifs que nous gérons aujourd'hui sont investis en *hedge funds*, au titre de ce que l'on appelle la gestion alternative. Cela reste tout à fait marginal.

En ce qui concerne les CDS, certains clients institutionnels peuvent vouloir acheter des protections. Nous sommes donc amenés à commercialiser de tels produits. En revanche, BNP Paribas n'en utilise absolument pas pour son propre compte, s'agissant de ses positions sur les dettes souveraines.

Nous partageons vos préoccupations quant au *shadow banking*. Nous considérons qu'une des conséquences du renforcement de la réglementation applicable au monde bancaire est de favoriser un déplacement des activités de financement et de placement vers des secteurs moins régulés. Nous assistons donc, notamment aux États-Unis, à un développement assez important du *shadow banking* à mesure que la pression réglementaire sur le secteur bancaire s'accroît, comme c'est le cas actuellement.

De ce fait, le Conseil de stabilité financière et la Commission européenne sont en train de lancer une réflexion active sur le sujet : il ne faudrait pas que ce développement du *shadow banking* entraîne un déplacement, plutôt qu'une élimination, des facteurs de risque systémique. C'est un sujet important, figurant au calendrier des travaux tant du Conseil de stabilité financière que de la Commission européenne. Il est d'autant plus d'actualité que la réglementation de l'industrie bancaire se renforce rapidement et fortement, et ce dans tous les domaines.

M. Richard Yung. – La réglementation est trop stricte, selon vous ?

M. Baudouin Prot. – Je considère que la combinaison d'un accroissement très sensible des exigences en matière de fonds propres et, surtout, d'un très important renforcement des règles en matière de liquidité va gêner le financement de l'économie européenne. En Europe, en effet, les banques financent les trois quarts des besoins des entreprises, et le marché seulement un quart ; c'est l'inverse aux États-Unis. A l'heure où les États européens adoptent eux-mêmes des politiques budgétaires très restrictives, en vue d'éliminer les déficits publics et de stabiliser les taux d'endettement public par rapport au produit national brut, le système bancaire risque de se trouver « surcontraint ». Une volonté de sécurisation peut-être excessive risque de finir par peser assez fortement sur les conditions de financement de l'économie, à un moment où la croissance est très faible et ne peut être soutenue par les finances publiques.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Au début de votre intervention, vous avez érigé BNP Paribas en exemple, en indiquant que le groupe n'avait pas participé, durant la crise financière, au mouvement de spéculation qui trouvait son origine outre-Atlantique. Cela étant, une crise de confiance majeure se manifeste à l'égard des établissements financiers et du monde bancaire en général, du fait de la crise financière que nous continuons de traverser.

Dans la situation économique actuelle, vous l'avez vous-même relevé, les établissements bancaires et financiers ont un rôle essentiel à jouer. Or, dans

nos territoires, nous sommes malheureusement amenés à constater que les PME et les PMI, en particulier, sont parfois insuffisamment soutenues par les banques, même quand les risques sont inexistantes ou presque.

Par exemple, à Saint-Nazaire, dans le département de la Loire-Atlantique, la commande de deux paquebots, représentant 4 millions d'heures de travail, nous a échappé uniquement parce que les banques françaises ne se sont pas positionnées de façon satisfaisante pour le préfinancement de cet investissement majeur. On sait pourtant que, avec le *boom* du marché de la croisière, un tel investissement est rentabilisé en cinq ans. Cette opération ne présentait donc aucun risque financier important. Permettez-moi donc de m'interroger sur la réalité de l'intérêt des banques françaises pour le financement de l'économie, et en particulier pour celui de notre industrie. A mon sens, leur engagement dans ce domaine devrait être beaucoup plus important.

Vous nous avez dit, en outre, que le conseil fiscal ne faisait pas partie des activités de BNP Paribas. Permettez-moi cependant de penser que si votre groupe ne compte pas en son sein de conseillers fiscaux au sens statutaire du terme, certains de ses salariés incitent néanmoins les clients sinon à l'évasion fiscale, du moins à une forme d'optimisation extrêmement poussée. La frontière entre ces deux notions est sans doute étroite, mais je m'interroge sur la réalité de l'information que vous nous avez donnée.

Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser si BNP Paribas approuve le principe des ventes à terme ? Les pratique-t-elle ? Dès lors que vous nous assurez que votre groupe s'attache désormais avant tout à se consacrer non pas à la spéculation financière, mais au soutien à l'activité économique dans notre pays, je considère qu'il ne devrait plus pratiquer les ventes à terme.

Vous nous avez également indiqué que si le groupe BNP Paribas était totalement absent de la plupart des paradis fiscaux, il maintenait une présence minimale dans quelques-uns d'entre eux. Êtes-vous en mesure de nous livrer une estimation du coût de l'évasion fiscale à laquelle contribue BNP Paribas à ce titre ?

Vous avez insisté sur le fait que les choses seraient beaucoup simples s'il existait des règles homogènes au plan international, ce que chacun peut comprendre. Néanmoins, ne pensez-vous pas qu'il est indispensable de s'engager à l'échelon international vers la suppression des paradis fiscaux ? Il semble d'ailleurs que l'on s'oriente dans cette voie avec la taxe sur les transactions financières : ce qui était impossible hier serait devenu possible aujourd'hui et c'est tant mieux, même si un ou deux pays seulement mettent en place une telle taxe. Quel est votre point de vue de banquier sur cette ardente obligation, sachant que la suppression des paradis fiscaux aurait des incidences positives sur l'économie ?

Enfin, vous avez affirmé que, eu égard à la crise de confiance actuelle, qui ne touche pas que votre seul secteur d'activité, il était nécessaire que les établissements bancaires et financiers montrent l'exemple.

Une manière de le faire ne serait-elle pas de limiter de un à vingt au maximum l'éventail des salaires dans les banques, notamment dans celle dont vous assurez la présidence ?

M. Baudouin Prot. – En ce qui concerne les rémunérations, je crois que, en la matière, il est essentiel de rester compétitif par rapport au secteur des services financiers.

La France a été à l'origine des mesures prises par le G20 en matière d'évolution des modes de rémunération des opérateurs de marché. Les banques françaises, dont BNP Paribas, les ont appliquées de façon très stricte. Cela a conduit à une modification importante à la fois des niveaux et des modalités de rémunération des opérateurs de marché. Le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de ces mesures élaboré par le G20 et rendu public voilà quelques mois a bien montré qu'un certain nombre de pays européens, dont la France, étaient en avance, au contraire de certains pays d'Asie ou des États-Unis, ce qui pose un problème assez fondamental pour une industrie où la concurrence s'exerce à l'échelle mondiale. Si la France prend des mesures unilatérales en la matière, la compétitivité de son industrie financière et l'activité de ses entreprises risquent d'en pâtir.

En ce qui concerne la suppression des paradis fiscaux, je crois qu'il faut distinguer deux choses différentes. Tout d'abord, les taux d'imposition varient selon les pays et je ne vois pas comment on pourrait imposer un alignement pour aller vers une harmonisation fiscale totale, l'impôt étant un élément de la souveraineté et les États ayant des besoins, des politiques, des niveaux de dépenses et de prélèvements obligatoires différents. En revanche, il faut souhaiter que les progrès déjà constatés sur le terrain de l'entraide, de la coopération, des échanges et de la lutte contre la fraude se poursuivent. Plus les choses seront claires, plus la coopération sera forte, plus la réalisation de nos opérations de contrôle se trouvera facilitée.

Vous m'avez également demandé une évaluation du montant de l'évasion fiscale à laquelle contribuerait BNP Paribas. Je serai très clair : comme je l'ai déjà nettement indiqué, rien, dans l'activité de notre groupe, ne conduit à de l'évasion fiscale. Le résultat de BNP Paribas est réalisé, pour l'essentiel, dans les grands centres. J'ai donné la liste exhaustive et le détail des entités établies au Luxembourg ou ailleurs : chaque fois, il s'agit essentiellement d'entités opérationnelles dont nous déclarons les activités locales dans les différents pays concernés.

Je dois d'ailleurs souligner qu'un texte très important, l'article 209 B du code général des impôts, autorise l'administration fiscale française à demander chaque année une déclaration exhaustive des entités implantées dans des pays où le taux de l'impôt sur les sociétés est inférieur de plus de 50 % au taux de l'impôt sur les sociétés français. Ainsi, nos cinquante-quatre entités situées dans des pays où le taux de l'impôt sur les sociétés est inférieur à 18 % doivent être déclarées à l'administration fiscale française. Sur ces cinquante-quatre entités, quarante-sept sont considérées par les services

fiscaux, après examen, comme ayant une activité locale et ne devant pas être imposées en France. Le caractère local de l'activité n'est contesté par l'administration française que pour sept entités seulement ; leurs résultats remontent donc, encore ne s'agit-il que de montants très limités.

L'article 209 B est un dispositif fiscal fort, puisqu'il oblige à une déclaration annuelle de toutes nos entités à l'échelle mondiale. Nous devons ainsi faire remonter en normes comptables comparables l'activité et les résultats des cinquante-quatre entités que j'évoquais à l'instant, par le biais de déclarations individuelles. Ainsi que je l'ai dit, seules sept d'entre elles sont assujetties à l'impôt sur les sociétés en France, les quarante-sept autres étant exonérées au titre de l'article 209 B et donc imposées uniquement localement.

En conclusion, je le réaffirme, nos activités ne contribuent en aucune manière à l'évasion fiscale. Pour ce qui concerne nos clients, nous veillons de la façon la plus stricte à ne pas nous associer à des transactions qui ne respecteraient pas nos principes.

Quant à l'activité de conseil fiscal, je confirme que BNP Paribas n'emploie que cent à cent vingt personnes dans les métiers de l'ingénierie patrimoniale, contre 2 000 au titre de la fonction de conformité. En outre, ces petites équipes ne pratiquent pas le conseil fiscal : elles aident nos clients à organiser leur succession ou la gestion de leur patrimoine dans un cadre légal. Les effectifs de BNP Paribas dédiés à la conformité et à la sécurité financière sont donc sans commune mesure avec ceux que nous affectons à l'activité d'ingénierie patrimoniale.

Enfin, s'agissant du financement des PME, je rappelle que nous avons mis en place l'année dernière 7 milliards d'euros de crédits nouveaux, si j'ai bonne mémoire, au bénéfice de 70 000 PME. Les crédits aux PME et TPE ont progressé de 4,3 % à la fin de l'an dernier, évolution qui s'était maintenue à la fin de février 2012. Certes, nous n'acceptons pas tous les dossiers que l'on nous présente, mais nous sommes très engagés dans le financement de l'économie. Nous allons d'ailleurs continuer à mener toute une série d'actions de terrain et à prendre des initiatives volontaristes pour illustrer l'engagement très fort du groupe au service du financement des entreprises, en mobilisant nos experts, nos centres d'affaires et nos chargés d'affaires entreprises. Il s'agit de réaffirmer toute l'importance que nous accordons à l'accompagnement actif des entreprises sur le terrain, en France et à l'étranger. L'exemple du marché gagné par Eiffage et une PME du Cantal aux Philippines illustre une démarche que nous considérons comme essentielle.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur Prot, le 3 février 2009, lors d'une audition devant nos collègues de la commission des finances de l'Assemblée nationale portant sur le plan de sauvetage dont ont bénéficié les banques françaises, vous avez déclaré que la question des paradis fiscaux « n'a

jamais été abordée par les pouvoirs publics ». Visiblement, depuis cette date, une évolution est intervenue, dont nous prenons acte.

J'aimerais vous interroger sur une note de 2009, émanant de la Commission bancaire et considérée par la Commission d'accès aux documents administratifs comme un document administratif. On peut donc se la procurer, moyennant certaines formalités. Alors même qu'elles se voyaient attribuer un véritable pactole, les banques françaises réalisaient plusieurs milliards d'euros de bénéfices, pour partie *offshore*, provenant notamment de Singapour et de Suisse. Pouvez-vous, sous serment, nous confirmer ou nous infirmer cette information ?

M. Baudouin Prot. – Je vous ai donné les chiffres des résultats pour 2011. Cette année-là, nous avons enregistré à Singapour un résultat bénéficiaire de 253 millions d'euros. Je n'ai pas le chiffre précis pour la Suisse, mais il me semble qu'il s'agissait de 200 millions à 300 millions d'euros. Ces montants sont donc très inférieurs aux bénéfices que nous réalisons en France, en Belgique, en Italie, au Royaume-Uni ou aux États-Unis, qui sont les pays les plus importants dans les résultats de notre groupe. En outre, les résultats que nous dégagons dans les pays que vous avez évoqués sont tout à fait en rapport avec les activités que nous y menons.

Par ailleurs, je précise que le texte de mise à disposition du plan de soutien ne comportait pas de dispositions contractuelles liant le soutien des pouvoirs publics à une action contre les paradis fiscaux. En revanche, il y a eu concomitance : c'est en effet vers cette période, et dans le cadre des décisions du G20, que BNP Paribas a été amené à se retirer de Panama et à commencer à réduire fortement sa présence dans d'autres pays, d'où le nombre de sociétés en liquidation ou en cessation d'activité. Une action mondiale a donc été menée, décidée par le G20 sur l'initiative du Président de la République. BNP Paribas et les autres banques françaises ont réduit assez activement, depuis deux ans, leur présence dans un certain nombre de centres financiers et en ont quitté d'autres définitivement. Nous avons également continué à augmenter fortement, au sein du groupe, les effectifs consacrés au contrôle de la conformité et à l'application des règles de sécurité financière.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Pardonnez-moi, monsieur Prot, de répéter ma question : en 2009, de 2 à 3 milliards de bénéfices *offshore* n'ont-ils pas été réalisés à Singapour et en Suisse, au moment même où vous avez reçu une aide de l'État ?

M. Baudouin Prot. – Nous vous adresserons les chiffres précis, mais je peux dès maintenant vous dire qu'aucune indication ne me donne à penser que les résultats de BNP Paribas à Singapour ou en Suisse auraient connu une envolée ou une augmentation particulière en 2008 ou en 2009.

M. Philippe Dominati, président. – Vous nous transmettez les chiffres ?

M. Baudouin Prot. – Bien sûr, nous vous transmettrons les chiffres des résultats nets avant impôt de 2009 pour la Suisse et Singapour.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La Banque centrale européenne a offert aux banques la possibilité d'emprunter des sommes substantielles au taux de 1 %. J'imagine que BNP Paribas a utilisé cette possibilité et réalisé, comme toutes les autres banques, un profit en consacrant une partie de cet argent au rachat des dettes souveraines, éventuellement celle de la France.

Je voudrais savoir quelle est l'ampleur des flux en jeu : quelle part de l'argent prêté par la BCE a servi au rachat de dettes souveraines ? Quelle part a été replacée auprès de la BCE, à un taux supérieur à 1 % ?

M. Philippe Dominati, président. – Je crois que M. le rapporteur souhaiterait préciser la question.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Prot, s'agissant des dettes publiques, pourriez-vous nous indiquer quelles sont vos marges, où elles sont localisées et quelle est leur imposition moyenne ?

M. Baudouin Prot. – En ce qui concerne le recours de BNP Paribas à ce que l'on a appelé le LTRO, ou *longer-term refinancing operation*, la quasi-totalité des montants que nous avons levés ont été replacés auprès de la BCE à un taux de 0,25 %. Cette opération se traduit donc, pour le groupe, par une perte et non par un gain. En outre, nous n'avons pas racheté de dettes souveraines, ni de la France ni d'aucun autre pays. Pour nous, recourir au LTRO a essentiellement été un moyen de renforcer les réserves de liquidités que nous devons détenir en permanence au titre des ratios de liquidités. Très clairement, cela n'a en aucun cas été un facteur d'amélioration de nos résultats.

Pour répondre à M. le rapporteur, j'indique que nous avons publié le montant au 31 décembre 2011 des encours de dettes publiques des principaux pays européens détenus par BNP Paribas. Fondamentalement, nous n'avons pas vocation à l'augmenter dans les temps à venir, car nous considérons qu'il est adapté à la taille des activités du groupe. Cela vaut pour l'ensemble des pays où nous avons une présence importante, en particulier la France, la Belgique ou l'Italie.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelles sont les marges ? Où sont-elles localisées ? Quel est leur taux d'imposition ? Avez-vous des chiffres précis sur ce sujet ?

M. Baudouin Prot. – Par définition, les taux d'intérêt des OAT, des titres italiens ou belges dépendent des échéances moyennes et des maturités. L'imposition s'effectue au taux normal dans chacun des pays. L'essentiel de nos titres de la dette belge est détenu par BNP Paribas Fortis Belgique, entité contrôlée à 75 % par BNP Paribas et à 25 % par l'État belge ; ce portefeuille est donc imposé en Belgique. De même, les titres détenus par BNL, entité italienne contrôlée à 100 % par BNP Paribas, sont imposés en Italie. En revanche, l'essentiel de notre portefeuille d'OAT est détenu en France : il est donc assujéti à l'impôt sur les sociétés français.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je ne crois pas vous avoir entendu répondre aux questions de notre collègue Yvon Collin relatives au bilan de l'exercice du droit de communication par l'administration fiscale, ainsi qu'aux estimations contenues dans l'ouvrage de M. Antoine Peillon, selon lesquelles 600 milliards d'euros d'actifs seraient dissimulés dans des paradis fiscaux. Nous aimerions que vous vous exprimiez sur ces points.

Par ailleurs, si, en 2015, à l'issue de l'examen mené par l'OCDE, certains États dont il a été question ce matin sont réintégrés dans la liste grise et classés comme non coopératifs, y cesserez-vous vos activités ?

M. Baudouin Prot. – Je ne veux pas présager de l'avenir, mais je tiens à souligner que BNP Paribas dispose aujourd'hui d'un système de surveillance qui couvre quatre-vingt-treize pays dans le monde : son champ est donc très large. La liste de ces pays est revue chaque année. Il est exclu que nous créions quelque structure nouvelle que ce soit dans l'un d'entre eux sans que la direction de la sécurité financière du groupe ne donne son autorisation. Cela ne signifie pas que nous sommes totalement absents de ces pays, mais le processus de décision est complètement centralisé. Nous avons la volonté et les moyens de mener une telle action, c'est pourquoi le dispositif se réduit avec le temps.

M. Philippe Dominati, président. – Il n'y a pas d'autonomie de décision pour les pays en question ?

M. Baudouin Prot. – Non. Chez BNP Paribas, cette règle d'une autorisation préalable de l'autorité centrale pour toute prise de participation ou création de structure nouvelle, de succursale ou de filiale s'applique pour la moitié des pays membres de l'ONU. Un ensemble de critères nous amènent à placer un pays sur la liste que j'évoquais à l'instant : par exemple, le fait d'être sous embargo.

Je laisse la parole à M. Clamon pour répondre à la question relative à l'exercice du droit de communication.

M. Jean Clamon. – Je n'ai pas de chiffre précis à vous donner, mais, bien entendu, BNP Paribas a été interrogé par les autorités. Nos services de traitement des opérations conservent les enregistrements de façon à pouvoir les déclarer. Cela a été fait. Toutefois, je n'ai pas de statistiques sur les éléments qui ont été transmis. L'administration adressant ses questions à

toutes les grandes banques, nous sommes systématiquement sollicités. Nous répondons alors de façon tout à fait transparente.

Je le répète, nos services de traitement des opérations – les *back offices* – ont pour mission de conserver des enregistrements de façon à pouvoir répondre dans les délais requis aux demandes de l'administration fiscale.

M. Baudouin Prot. – Quant aux 600 milliards d'euros d'actifs qui seraient dissimulés dans des paradis fiscaux, je n'ai aucunement les moyens de commenter cette évaluation, dont je laisse la responsabilité à son auteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le cadre des signalements à TRACFIN, l'agence BNP Paribas de Neuilly-sur-Seine a-t-elle porté à votre connaissance des retraits importants d'espèces dans la période récente ? Si tel est le cas, à combien de reprises, et pour quels montants ?

M. Baudouin Prot. – Compte tenu du secret bancaire, je n'apporterai pas de réponse à cette question. Je dirai simplement que, dans tous les cas, y compris celui-ci, BNP Paribas applique les règles que nous avons longuement évoquées depuis le début de cette audition. Il n'y a pas eu d'exceptions en la matière.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Prot, monsieur Clamon, il nous reste à vous remercier pour cette audition très complète. Je ne doute pas que vous communiquerez à M. le rapporteur les quelques précisions qui ont été demandées par un certain nombre de membres de la commission.

**Audition de M. Frédéric Oudéa, président-directeur général
du groupe Société générale,
président de la Fédération bancaire française
et de Mme Ariane Obolensky,
directrice générale de la Fédération bancaire française
et de l'Association française des banques
(17 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Frédéric Oudéa, président-directeur général du groupe Société générale, président de la Fédération bancaire française (FBF), et signataire de l'appel de très riches Français « Taxez-nous ! », ainsi que Mme Ariane Obolensky, directrice générale de la Fédération bancaire française et de l'Association française des banques (AFB).

Monsieur le président, madame la directrice générale, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, et, pour ce faire, de lever la main droite et de dire : « Je le jure. »

(M. Frédéric Oudéa et Mme Ariane Obolensky prêtent serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire. Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur, M. Éric Bocquet, puis les autres membres de la commission vous poseront un certain nombre de questions.

Vous avez la parole, monsieur le président.

M. Frédéric Oudéa, président-directeur général du groupe Société générale, président de la Fédération bancaire française. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, dans un souci d'efficacité, je m'exprimerai tout d'abord au nom de la FBF, puis, plus spécifiquement, au nom de la Société générale.

Premièrement, pour bien cerner notre sujet, il ne faut pas confondre l'optimisation fiscale, que tout agent économique cherche à réaliser, et une

volonté de localiser des revenus ou des avoirs dans un État de manière fictive et/ou dans le seul but d'éluider l'impôt.

Deuxièmement, qu'est-ce qu'un paradis fiscal ? La définition de ce concept n'est pas partagée. En soi, la pratique de taux d'impôt bas ne caractérise pas un paradis fiscal. Nous le voyons bien, aujourd'hui, certains États considèrent qu'offrir un cadre fiscal attractif est un élément dans la concurrence visant à attirer les investissements étrangers et à stimuler les activités économiques. En parallèle, l'OCDE et le G20 ont développé la notion d'« État ou territoire non coopératif », en ciblant les pays qui empêchent les autres, par une certaine opacité, d'accéder à l'information et donc de lever l'impôt.

Troisièmement, les banques ne peuvent se substituer aux administrations et ne sont pas chargées de déterminer les règles fiscales applicables à leur secteur. Les banques respectent les réglementations applicables aux différents pays dans lesquels elles exercent leurs activités et elles sont engagées – j'y reviendrai – dans la lutte contre l'évasion fiscale. Toutefois, elles ne peuvent se substituer aux clients dans l'exercice de leurs prérogatives, ni bien sûr faire évoluer les législations des États non coopératifs.

Ces points clarifiés, je souhaite indiquer en préambule de mon intervention, au nom de l'ensemble des banques françaises, que l'arsenal des mesures juridiques contre la fraude fiscale s'est globalement renforcé dans les différents pays et qu'il est complété par un cadre international.

Je commencerai par le cadre international. Vous savez, mesdames, messieurs les sénateurs, que l'OCDE lutte contre l'évasion fiscale. Depuis trois ans, en particulier, ses travaux ont conduit à la définition d'un modèle de convention d'échanges d'informations fiscales entre les États, en 2008, à l'organisation de forums réunissant les différents pays autour des questions d'administration et de discipline fiscale, en 2009 et 2010, enfin à la rédaction d'un rapport sur l'amélioration de la transparence et de la déclaration des dispositifs fiscaux dits « agressifs », en 2011.

Si l'on examine à présent la politique des différents pays, on constate que ceux-ci ont renforcé leurs dispositifs au cours des dernières années.

C'est le cas, en France, pour l'imposition des bénéfices réalisés par une filiale implantée dans un pays à fiscalité privilégiée – un dispositif qui existait antérieurement mais qui a été renforcé –, aux termes de l'article 209 B du code général des impôts. Le « pays à fiscalité privilégié » a été défini comme un État où le montant de l'impôt exigible est inférieur de plus de 50 % à celui qui serait normalement dû en France, avec bien sûr des clauses de sauvegarde, qui portent notamment sur l'implantation des activités dans l'Union européenne et la nature des implantations.

La répression des abus de droit est visée à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales.

Les prix de transfert sont évidemment contrôlés, de même que les transactions intra-groupes, qui doivent fondamentalement être réalisées à un prix de pleine concurrence, donc à des tarifs comparables.

Enfin, le dispositif répressif à l'égard des États et territoires non coopératifs figure à l'article 238 OA du code général des impôts, qui prévoit une majoration des retenues à la source et des prélèvements sur certains flux de source française à destination de ces pays, ainsi que la non-déductibilité des charges versées dans un État non coopératif.

Au Royaume-Uni, le dispositif en vigueur est assez comparable à celui qui existe en France, même si l'on prend en compte les baisses d'impôt sur les sociétés ou sur les particuliers qui ont été récemment annoncées et qui visent à stimuler l'activité. Dans ce pays, le droit relève en l'occurrence d'une construction jurisprudentielle, qui a évolué ces dernières années pour mieux lutter contre l'évasion fiscale, notamment au travers du concept de transaction fictive et de la requalification de certaines opérations en fonction de leur réalité économique.

La législation britannique prévoit aussi un certain nombre de mesures contre les abus fiscaux. Récemment, une obligation de déclarer à l'administration compétente les transactions à effet fiscal dans les cinq jours de leur mise en place a été introduite. Enfin, les banques ont adopté un code de conduite dans lequel elles s'engagent, notamment, à respecter leurs propres obligations fiscales, à entretenir avec l'administration une relation transparente et à ne pas mettre en place des transactions contraires à l'intention du législateur.

Aux États-Unis, de même, s'appliquent des règles strictes, assez comparables à celles qui existent en France. Les tribunaux ont élaboré une riche construction jurisprudentielle, qui porte également sur le concept de transaction fictive, en comparant la substance d'une transaction à sa forme afin de requalifier les opérations en fonction de leur réalité économique.

Des mesures anti-abus spécifiques ont été introduites dans la législation américaine, en même temps que des obligations de transparence. En 2010, a été votée une mesure anti-abus générale, *via* le concept de substance économique. Enfin, tout récemment, a été lancé un projet qui pose un certain nombre de problèmes d'extra-territorialité : les règles dites « FATCA », c'est-à-dire *Foreign Account Tax Compliance Act*, qui visent à prévenir l'évasion fiscale pour les contribuables américains *via* la mise en place d'un *reporting* à vocation mondiale ainsi que, le cas échéant, d'une retenue à la source.

Enfin, les pays asiatiques, comme la Chine, l'Inde et le Japon ont également adopté un certain nombre de dispositifs anti-évasion dans les toutes dernières années ; ce fut le cas, par exemple, en 2008 en Chine et en 2012 en Inde.

Tel est le panorama que je voulais tracer. Les grandes banques françaises sont naturellement engagées dans le respect de ces réglementations.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais à présent, si j'ose dire, prendre ma « casquette » de président-directeur général de la Société générale. Cette dernière, comme vous le savez, est une banque universelle, présente dans 77 pays. Elle compte quelque 160 000 collaborateurs de 116 nationalités différentes et 33 millions de clients. Elle est engagée dans toute une série de métiers à destination des particuliers, des petites et moyennes entreprises, des grandes entreprises, des investisseurs institutionnels, des États, avec, bien entendu, une grande variété d'activités.

En ce qui concerne plus particulièrement notre action en France, les déclarations de soupçon à TRACFIN ont été renforcées et étendues aux suspicions de fraude fiscale et de blanchiment de fraude, puisque sont visées désormais les « infractions punissables d'une peine de prison supérieure à un an ». Le motif de fraude fiscale n'est pas nommé en tant que tel, mais, au travers de la sanction encourue, il est bel et bien identifié.

Un décret a visé particulièrement les opérations qui sont liées aux fraudes à la TVA dites « carrousel », les opérations internationales sans cause juridique ou économique apparente, l'utilisation régulière par des personnes physiques ayant une activité en France de comptes détenus par des sociétés étrangères et les transferts de fonds vers un pays étranger ; en un mot, est utilisée toute une série d'indicateurs susceptibles de mettre en avant une évasion fiscale. Depuis 2009, nous procédons à des déclarations de soupçon sur ce fondement auprès de TRACFIN.

En outre, historiquement, nous contribuons au respect de la réglementation au travers d'une gestion responsable de notre relation clientèle. Nous assurons également – ce dispositif important est spécifique à la France, il faut le souligner – la remontée d'informations à l'administration fiscale française *via* les déclarations annuelles de revenus de capitaux mobiliers versés aux clients et la déclaration annuelle des intérêts versés à des résidents dans l'Union européenne. Enfin, nous respectons bien sûr le droit de communication classique vis-à-vis de l'administration.

Au-delà des dispositifs concernant TRACFIN, la Société générale a participé à la mise en place du prélèvement de retenue à la source supplémentaire en cas de versement de dividendes et à l'identification des contribuables concernés. En effet, des enquêtes – deux, en particulier – ont été récemment demandées par l'administration fiscale sur tous les transferts de fonds réalisés au cours de périodes données. Nous sommes en train de traiter deux enquêtes de ce type pour les transferts de fonds effectués entre le 1^{er} novembre 2006 – et même, désormais, le 1^{er} janvier 2006 – et 2011, au profit de l'administration fiscale. N'est-ce pas des transferts de fonds de la France vers l'étranger ?

Par ailleurs, en matière de présence internationale, nous avons adopté un dispositif strict. Vous vous en souvenez, mesdames, messieurs les

sénateurs, la Fédération française des banques avait pris, au nom des établissements qu'elle regroupe, l'engagement de fermer les implantations dans les paradis fiscaux définis en référence à la liste grise de l'OCDE. Les banques françaises ont appliqué cet engagement.

La Société générale a fermé ses implantations dans les pays qui figuraient sur cette liste grise, mais aussi dans ceux que désignait la liste des États non coopératifs, c'est-à-dire en pratique, pour nous, à Panama. Toutefois, nous avons été au-delà et avons décidé de fermer également nos implantations dans les États qui ont été qualifiés de centres financiers *offshore*, c'est-à-dire pour nous, les Philippines et Brunei. Dans ces deux pays, nous n'exerçons plus d'activité et attendons maintenant l'autorisation du régulateur local pour entériner ces fermetures.

Par ailleurs, en interne, au-delà de la réglementation applicable et des engagements pris, nous avons établi la liste des pays sortis récemment de la liste grise et de la liste des États non coopératifs.

Dans ces pays, et alors même qu'ils ne figurent plus sur les listes que j'ai évoquées, toute éventuelle nouvelle implantation est soumise à une procédure impliquant la validation de la direction générale du groupe. En l'occurrence, je n'ai pas le souvenir que nous ayons souhaité rouvrir une implantation dans l'un de ces États, mais il s'agit d'un dispositif de prévention et de sécurité supplémentaire. Enfin, une cellule de veille placée sous l'autorité du secrétaire général du groupe, Patrick Suet, est chargée de suivre la mise en œuvre de ces engagements.

En complément de ces différentes réglementations, nous avons adopté un code de conduite fiscale comportant des engagements en matière de lutte contre l'évasion fiscale qui a été approuvé par le conseil d'administration du groupe en novembre 2010. Aux termes de ce document, nous entretenons avec les autorités fiscales une relation transparente, nous faisons nos meilleurs efforts en matière de prix de transfert – il s'agit d'un élément important, conformément aux principes de l'OCDE – et, en ce qui concerne la relation avec les clients, nous n'encourageons pas ces derniers à contrevenir aux lois et facilitons donc toutes les déclarations et informations aux autorités fiscales.

Monsieur le président, voilà ce que je souhaitais dire en introduction, pour la Société générale, mais aussi, plus largement, au nom de la FBF. Celle-ci a pris en 2009 un certain nombre d'engagements vis-à-vis des pouvoirs publics. Toutefois, elle n'est pas une autorité de contrôle, mais une fédération rassemblant un certain nombre de banques. Il appartient ensuite à chaque établissement de respecter la réglementation.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Ariane Obolensky.

Ariane Obolensky, directrice générale de la Fédération bancaire française et de l'Association française des banques. – Monsieur le président,

j'ajouterai simplement un mot sur l'organisation du travail au sein de la Fédération bancaire française.

Cette fédération possède bien sûr un organe sommital, qui est le comité exécutif, mais elle compte également différentes commissions, dans lesquelles sont abordés les aspects qui viennent d'être évoqués. Il existe ainsi un groupe spécial chargé des questions de lutte anti-blanchiment, un comité de la conformité – vous le savez, les banques possèdent une filière spéciale, du fait de la réglementation prudentielle, qui est dite « de la conformité » – et un comité fiscal, qui traite, bien entendu, de l'ensemble des questions liées à l'impôt et d'un certain nombre des aspects soulevés par M. Oudéa.

Lorsque des engagements sont pris par la Fédération, une certaine hiérarchie des normes s'applique. Lorsque ces normes impliquent un contrôle des pratiques des adhérents, ce n'est pas la Fédération qui est chargée de leur application : elles sont envoyées à l'autorité de contrôle prudentielle, qui les examine et qui, si elle en est d'accord, se charge de la vérification de leur application, désormais incluse dans son contrôle de conformité. Je crois que vous avez entendu un représentant de l'ACP, l'Autorité de contrôle prudentiel, qui vous aura sans doute expliqué ce point.

C'est tout ce que je tenais à ajouter, monsieur le président.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En complément de ce préambule, monsieur Oudéa, pourriez-vous, premièrement, dresser un état des lieux exact et exhaustif de la présence de la Société générale dans les territoires étrangers – vous avez évoqué 77 pays –, en particulier dans les paradis fiscaux ? J'aimerais également savoir quels types d'activités les entités dont vous avez la charge réalisent dans ces territoires et quel chiffre d'affaires ces activités représentent par rapport au chiffre d'affaires de votre groupe à l'échelle mondiale. Enfin, pourriez-vous nous donner quelques éléments sur les taux d'imposition qui s'appliquent à la Société générale ?

Deuxièmement, je souhaite vous interroger sur les prix de transfert que vous avez évoqués. J'ai en tête certains exemples concrets de *holdings* ou de multinationales qui font du négoce sur tel ou tel produit, mais j'ai du mal à imaginer comment les prix de transfert se construisent et s'organisent pour les banques. Pouvez-vous détailler un peu ce point ?

Troisièmement, s'agissant cette fois des banques en général, la Fédération bancaire a-t-elle porté plainte contre des établissements pratiquant le secret bancaire et soupçonnés de démarchage auprès de certains clients français ? A-t-elle porté plainte contre des banques qui auraient manqué à leurs obligations en matière de déclarations de soupçon, notamment ?

M. Frédéric Oudéa. – Vous avez évoqué trois points, monsieur le rapporteur. Je les aborderai successivement.

Premièrement, je le répète, nous n'avons plus d'activité ni dans les pays de la liste grise ni dans les États non coopératifs et nous avons été au-delà de ces exigences en fermant nos activités dans les territoires qui ne figuraient pas sur ces deux listes mais qui étaient considérés comme des centres financiers *offshore*.

Deuxièmement, vous m'avez interrogé sur les prix de transfert. Il faut souligner que les banques sont confrontées ici à une difficulté particulière : elles ne possèdent pas, comme les entreprises industrielles par exemple, des usines implantées à un endroit et vendant uniquement sur les marchés locaux. Les activités des banques, notamment tout ce qui relève des activités de banque de financement et d'investissement (BFI), sont internationales ; nous pouvons par exemple apporter un conseil à un client à partir de ressources localisées loin de lui. De même pour les marchés boursiers, qui n'existent pas dans tous les pays, les transactions se font à un endroit donné et les centres dits « de comptabilisation » peuvent être situés ailleurs.

Le problème est dès lors de refléter de façon pertinente notre activité économique dans chaque État. Pour cela, nous tenons compte à la fois des revenus générés par les clients de ce pays et de l'affectation des charges, notamment en termes de coûts de personnel.

En effet, une entreprise bancaire – je simplifie à l'extrême –, c'est des personnes et du matériel informatique. Par conséquent, les charges salariales et les développements que nous apportons aux systèmes d'information, rapportés aux revenus suscités, offrent un reflet économique à peu près pertinent de notre présence. Toutefois, il est difficile de documenter concrètement ces aspects, y compris s'agissant des allocations de charges ; cela suppose de lourds travaux en interne.

La Société générale est l'établissement dont les ressources en matière de banque de financement et d'investissement sont les plus présentes à Paris ; environ 60 % de nos effectifs sont situés dans cette ville. Or les personnes qui y travaillent peuvent évidemment travailler pour des clients allemands, espagnols, anglais, etc.

Il faut ensuite rapporter ces effectifs aux revenus dégagés et bâtir en quelque sorte une allocation économique et analytique des charges, qui reflétera l'engagement des ressources en question. Toutes ces opérations ont lieu en interne et elles sont bien entendu soumises au contrôle de toutes les administrations fiscales, qui, quelles qu'elles soient, sont très sensibles à ces questions. Si vous le souhaitez, Patrick Suet pourra vous apporter plus de détails, car il est en charge de ces aspects pour le groupe Société générale.

Troisièmement, et enfin, la FBF n'a pas porté plainte contre des établissements. Ce n'est pas son rôle en tant que fédération professionnelle. C'est au régulateur qu'il appartient de lancer des contrôles et, bien entendu, de transmettre le cas échéant à la justice les éléments qu'il a pu découvrir s'il estime que des suites judiciaires doivent être données. Nous n'avons pas connaissance au niveau de la FBF des contrôles qui sont menés par le

régulateur et nous ne sommes nullement capables de comprendre ce qui se passe à l'intérieur d'une banque. Je le répète, ce n'est pas notre rôle et nous n'avons pas de pouvoirs d'investigation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est le montant des prestations internes qui sont facturées au sein de votre groupe, et à quoi correspondent-elles ?

M. Frédéric Oudéa. – Il ne m'est pas possible de vous donner une réponse sur ce point. Le groupe Société générale a, au total, 25 milliards d'euros de revenus et 17 milliards d'euros de charges. Cela représente une somme d'activités, par exemple la banque de détail en France, en République tchèque ou en Russie, mais aussi des activités à vocation plus transversale, qui sont menées par des centres d'expertise, que ce soit en matière de paiements internationaux ou de banque de financement et d'investissement. Or, je le répète, ces activités ne répondent pas nécessairement à une logique géographique, même si certains de nos agents traitent exclusivement avec un client local.

Ainsi, la banque de financement et d'investissement représente environ 6 milliards d'euros de revenus, dont une partie importante doit être rapportée à des coûts situés en France. En effet, je le répète, la Société générale a fait le choix d'installer à Paris, plutôt qu'à Londres, le cœur de ses activités et de ses personnels. Ensuite, il y a une répartition géographique de nos revenus qui tient compte de la réalité de nos activités. Si l'on prend en compte l'ensemble du groupe, entre 50 % et 55 % de nos actifs se trouvent en France, le reste se situant à l'étranger.

Je ne peux donc pas vous donner un chiffre précis et synthétique, monsieur le rapporteur : il faut raisonner territoire par territoire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous eu à subir des redressements de prix de transfert ?

M. Frédéric Oudéa. – Pour vous répondre sur ce point, je cède la parole à Patrick Suet.

M. Patrick Suet, secrétaire général et responsable de la conformité du groupe Société générale. – Dans presque tous les pays du monde, désormais, quand il y a un contrôle fiscal, il y a également une vérification des prix de transfert.

De mémoire, je peux dire que le groupe Société générale a subi un redressement de prix de transfert au Japon, les Japonais étant probablement parmi les plus avancés dans ce domaine.

M. Frédéric Oudéa. – Il n'y a rien eu de significatif à l'échelle du groupe. Ces questions relèvent de la norme fiscale de chaque pays. Chaque État est bien sûr soucieux de récupérer une recette fiscale correspondant aux activités pratiquées. Cet élément fait partie des contrôles fiscaux qui sont réalisés pour chaque exercice par les autorités de tous les pays. Je le répète, il

n'y a pas eu de redressement significatif à l'échelle de la Société générale, en tout cas depuis que j'en suis président-directeur général.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur Oudéa, nous avons entendu juste avant vous le président de BNP Paribas, et je suis frappée par la détermination et le volontarisme que vous affichez tous deux en matière de respect des régulations et des nouvelles mesures prudentielles, notamment celles qui ont été définies par le G20.

À ce stade, et après plusieurs auditions – la banque est évidemment le point central du dispositif de fraude –, j'ai plusieurs questions à vous poser.

Premièrement, votre collègue de BNP Paribas nous a affirmé qu'il n'existait pas de cellule de conseil fiscal à l'intérieur de la banque dont il a la charge. Au sein de la Société générale, une telle structure existe-t-elle ? En effet – nous le soulignons à chaque audition, mais c'est sans doute inévitable –, la frontière entre l'optimisation et la fraude fiscale est toujours quelque peu difficile à déterminer...

Deuxièmement, on nous a parlé pour BNP Paribas de 1 500 équivalents temps plein liés à la vérification juridique et aux services de contrôle des opérations, mais aussi d'une forme de centralisation, aucun établissement du groupe ne pouvant prendre seul la liberté d'acquérir des participations ou d'ouvrir un établissement sans en référer à la structure centrale. L'organisation de votre groupe est-elle la même ?

Troisièmement, en matière de législation, auriez-vous une mesure à préconiser aux législateurs que nous sommes afin d'améliorer votre quotidien en ce qui concerne le respect des obligations et la charge pesant légitimement sur les établissements bancaires en matière de lutte contre l'évasion fiscale ?

M. Frédéric Oudéa. – Madame la sénatrice, premièrement, nous n'avons pas de cellule de conseil fiscal. Cette activité relève fondamentalement de la profession d'avocat.

Deuxièmement, vous évoquez les effectifs et la question de l'ouverture des filiales.

Tout d'abord, nous avons des personnels qui se consacrent à la matière juridique et à ce que l'on appelle la conformité, c'est-à-dire au respect de la réglementation liée à la lutte contre le blanchiment et la fraude fiscale, notamment. Sous l'autorité du secrétariat général, travaillent environ 800 juristes et 1 500 équivalents temps plein chargés de la conformité.

A ces effectifs, qui sont spécialisés, il faut ajouter un corps de contrôle d'audit et d'inspection générale en charge non seulement des questions de conformité, mais du contrôle de tous les aspects de notre activité. Ces personnels établissent un plan de travail annuel qui leur permet de vérifier nos établissements et de passer en revue notre politique commerciale et

financière, notamment. Il s'agit d'environ 1 600 équivalents temps plein supplémentaires.

Je veux le souligner, dans un groupe comme la Société générale, l'effectif des personnels impliqués dans des tâches de contrôle est donc tout à fait considérable. Et encore, je mets de côté le travail dit « de supervision permanente », c'est-à-dire celui qui est réalisé au quotidien par les collaborateurs et par les managers chargés de vérifier la qualité du travail accompli.

En outre, les procédures et les processus vont depuis plusieurs années dans le sens de plus de centralisation. C'est le cas au sein du groupe Société générale, pour différentes raisons qui vont d'ailleurs au-delà de la question fiscale. En effet, quand vous ouvrez une filiale, vous devez dégager des moyens et respecter des formalités juridiques. On ne crée pas une filiale bancaire comme cela, sans autorisation !

D'une manière générale, le monde de la banque est très régulé. Il existe des régulateurs locaux et, pour obtenir une licence qui vous permet d'exercer une activité bancaire, vous êtes obligé de déposer un dossier. Nous disposons donc en interne d'un système de centralisation et de validation des investissements, qui s'explique aussi, bien entendu, par des considérations financières, afin de contrôler et de faire respecter la masse d'investissements que nous pouvons financer.

Ce processus implique également la direction financière, qui est elle-même très intégrée, qui doit comprendre au moins 3 000 ou 3 500 personnes dans le monde s'ajoutant à tous les effectifs déjà évoqués et qui, par ailleurs, contrôle les investissements. Nous avons donc une vue claire des activités que nous menons, des filiales, de l'organisation et des contrôles.

Je le répète, il existe un plan de contrôles très strict et des personnels qui se dédient en particulier au suivi de la conformité ; quelque 1 500 personnes au sein du groupe sont spécialisées dans ces opérations de détection.

Troisièmement, et enfin, vous m'avez demandé de formuler d'éventuelles recommandations, madame la sénatrice.

Je crois qu'il faut avant tout tenir compte du renforcement, tout de même significatif, qu'a connu récemment la législation dans tous les pays. En effet, tous les États sont confrontés au même problème, à savoir la nécessité de réduire les déficits publics, et souhaitent donc mieux récolter l'impôt et éviter l'évasion fiscale. Ce qui m'a frappé en examinant cette question, c'est que, depuis trois ou quatre ans, l'arsenal juridique et législatif se renforce de façon parallèle, à la fois à l'échelle internationale et dans chaque pays en particulier.

Par ailleurs, je le répète, en France le dispositif de déclaration a été étendu *de facto* à l'évasion fiscale au travers des infractions punissables d'une peine de prison supérieure à un an, même si ce point pourrait figurer explicitement dans les textes.

En ce qui concerne la Société générale, un tiers des déclarations que nous réalisons intègrent un élément fiscal potentiel. Or les enquêteurs de TRACFIN que vous avez entendus ont dû vous dire quelle était l'efficacité de ces déclarations, qui constituent un élément clef dans leur action.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le président-directeur général, je formulerai une remarque et quatre questions.

Ma remarque est que les Philippines font visiblement l'objet d'une appréciation contrastée de la part de BNP Paribas et de la Société générale. Pour l'une, il s'agit d'un pays acceptable, pour l'autre il y a un problème...

J'en viens à mes questions.

Premièrement, quelles sont, selon vous, les obligations des banques en termes de lutte contre l'évasion fiscale ?

Deuxièmement, je souhaite évoquer une note de 2009 de la Commission bancaire, dont, je le rappelle, les publications sont des documents administratifs au sens de la Commission d'accès aux documents administratifs et peuvent donc être demandées par les citoyens. Est-il exact que, au moment où elles recevaient une aide considérable pour les raisons que nous savons, certaines banques auraient réalisé 3 milliards d'euros de bénéfices *offshore*, notamment un milliard d'euros à Singapour et un milliard d'euros en Suisse ? Pouvez-vous confirmer ou infirmer cette information ?

Troisièmement, pour ce qui est de la Société générale en particulier, pouvez-vous nous garantir qu'il n'y a pas eu de problèmes avec les *hedge funds* ces cinq dernières années, notamment dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis ? Et, s'il y a eu des problèmes, pouvez-vous nous dire ce qu'il est advenu des employés qui auraient préconisé des placements dans des *hedge funds* périlleux ?

Quatrièmement, que pensez-vous de votre stratégie vis-à-vis des actionnaires pour ce qui concerne ces questions ? Diriez-vous que votre conseil d'administration est un lieu où la stratégie fiscale de la banque est discutée de façon limitée, de façon moyenne ou de façon très approfondie ?

M. Frédéric Oudéa. – Tout d'abord, madame la sénatrice, j'ai tendance - peut-être est-ce à tort – à assimiler dans mon vocabulaire évasion fiscale et fraude fiscale et à les opposer à l'optimisation fiscale. Dans ce dernier cas, des sociétés ou des particuliers appliquent les réglementations et font des choix pour optimiser le paiement de l'impôt, c'est-à-dire tiennent compte des taux d'imposition et des réglementations des différents pays. C'est pourquoi j'ai l'impression d'avoir déjà beaucoup répondu sur ce point.

Ensuite, pour ce qui concerne le cas du groupe Société générale, comme je l'ai déjà indiqué, nous avons un code de conduite fiscale comprenant un certain nombre de règles que nous demandons à nos salariés de

suivre : par exemple, s'assurer que les déclarations fiscales sont établies en conformité avec l'ensemble des lois locales ; ne pas mettre en place ou proposer des opérations à but exclusivement fiscal ; maintenir une relation professionnelle et de coopération avec les autorités fiscales, bref tout un ensemble de principes permettant d'entretenir de bonnes relations avec ces dernières.

Concernant votre deuxième question, je suis incapable de vous répondre : de fait, je ne dispose pas, en tant que président de la FBF, d'un état de la situation fiscale de l'ensemble des banques françaises. Je ne suis donc pas en mesure de commenter les milliards d'euros que vous évoquez à propos notamment de Singapour ou de la Suisse.

Du reste, à ma connaissance, ces deux pays ne sont pas des paradis fiscaux, ils ne sont pas inscrits sur une quelconque liste. Les banques françaises, comme les banques étrangères, exercent un certain nombre d'activités dans ces territoires – qu'il s'agisse d'activités de banque privée ou de banque de financement et d'investissement. Par exemple, en Asie du sud-est, Singapour est le grand centre pour les matières premières. Ainsi, beaucoup de négociants y font du *trading*. Des services sont implantés là-bas, les banques françaises y dégagent sans nul doute des bénéfices qui sont taxés localement. On retrouve là la problématique des prix de transfert qui, par nature, doivent également être imposés à l'échelon local.

Madame la sénatrice, pourriez-vous préciser votre troisième question ? De fait, je ne vois pas du tout ce à quoi vous faites allusion concernant le Val-de-Marne.

Mme Corinne Bouchoux. – Il s'agit simplement de reprendre une problématique que nous avons déjà abordée avec d'autres collègues concernant les *hedge funds*. Quelle est votre position de manière globale ? N'avez-vous pas eu vent de difficultés au cours des dernières années, notamment pour ce qui concerne le Val-de-Marne ou la Seine-Saint-Denis ? Ce sujet vous dit-il quelque chose ou non ? Vous pouvez me répondre que cette question ne vous dit rien, cela ne me pose aucun problème !

M. Frédéric Oudéa. – Madame la sénatrice, je n'ai pas eu connaissance d'un quelconque problème de *hedge fund* dans le Val-de-Marne ou en Seine-Saint-Denis.

Mme Corinne Bouchoux. – Je vous remercie.

M. Frédéric Oudéa. – Par ailleurs, vous soulevez une problématique plus générale au sujet des *hedge funds*.

Tout d'abord, les *hedge funds*, qu'est-ce que c'est ? Derrière ce terme, se cachent des réalités extrêmement diverses. Ces *hedge funds* sont des institutions financières, des fonds qui ne sont pas régulés comme des banques mais *via* les marchés, et qui collectent de l'argent de la part d'investisseurs, pour mener des stratégies très variées.

Ces stratégies peuvent s'apparenter aux méthodes d'un investisseur classique, fonds de pension ou assurance. Il s'agit – j'entre quelque peu dans le jargon – de stratégies dites « longues » : le but est d'investir un certain nombre de lignes dans des entreprises dont on juge que l'activité va se développer et la valeur s'accroître.

Ensuite, existent des stratégies dites « d'arbitrage », fondées sur le raisonnement suivant : dans un secteur donné, je vais acheter une entreprise x et je vais « shorter » une autre entreprise du même secteur. Pourquoi ? Parce que je considère que l'entreprise, achetée à un prix modéré, va voir sa valeur croître. A l'inverse, je vends en quelque sorte « à terme » l'autre entreprise dont je considère que la valeur, actuellement élevée, diminuera à l'avenir. Quand j'apporterai à l'investisseur les actions de l'entreprise en question, dans trois mois ou un an, je dégagerai donc aussi du bénéfice.

En outre, dans une certaine mesure, je cours peu de risques : étant donné que je me concentre sur un même secteur – les télécommunications par exemple, ou n'importe quel autre domaine – je n'ai pas une position directionnelle. Au total, si le secteur va mal, je bénéficierai d'une compensation entre l'achat et la vente. Ce sont donc des stratégies d'arbitrage relativement sûres.

Enfin, les stratégies peuvent porter sur des actions, des obligations ou des produits dérivés listés.

Les *hedge funds* regroupent l'ensemble de ces acteurs, et il n'est donc pas très aisé de définir ce secteur. Toujours est-il que, depuis cinq ans, le groupe Société générale n'a pas rencontré de problème avec ces fonds.

Lorsque l'on songe à la crise financière, sur laquelle il serait trop long de s'étendre, on tire la conclusion que, fondamentalement, elle provenait avant tout d'un excès d'endettement, d'un excès de crédit. Sa première source, ce sont les crédits immobiliers développés dans certaines zones géographiques, à destination des particuliers ou des commerciaux. Ces crédits étaient mal conçus et ils ont conduit aux problèmes que l'on sait en Espagne, aux États-Unis ou en Irlande.

Ensuite, cette crise est liée à des produits de marché trop complexes, de type *collateralised debt obligation* (CDO) avec des titrisations, fondés sur l'idée selon laquelle en mélangeant des actifs qui ne sont pas nécessairement corrélés, on se protège grâce à des découpages reposant sur le principe suivant : « cette tranche-là sera très sûre, elle sera protégée par rapport à une autre... »

Par ailleurs, cette crise, c'est également celle de la dette souveraine, qui est apparue plus récemment comme un problème majeur, notamment en Grèce.

Toutefois, en prenant un peu de recul, on observe que, globalement, pour l'ensemble des acteurs bancaires, les *hedge funds* n'ont pas entraîné de pertes significatives. Au fond, lorsque l'on analyse la partie « investisseurs »,

on constate que les affaires les plus graves relèvent plutôt d'individus de type Madoff ou autres qui, contrairement à ce que l'on prétend, ne se présentaient pas nécessairement comme des gestionnaires de *hedge funds*, mais comme des investisseurs qui proposaient de gérer des capitaux : « Je prends votre argent, je l'investis sur le long terme, et cette méthode est censée vous offrir des rendements importants. » Il s'agissait bien en l'espèce de fraudes caractérisées.

Néanmoins, je le répète, à ma connaissance, le monde des *hedge funds*, qui au demeurant a un peu souffert au cours de la crise de 2009, a certes vu ses performances baisser, mais n'a pas provoqué de pertes significatives pour les établissements bancaires.

Quatrième question : comment fonctionne notre conseil d'administration ? Tout d'abord, nous disposons d'un comité d'audit et des risques, qui est une émanation du conseil et qui se réunit pour examiner l'ensemble des comptes du groupe Société générale, l'ensemble des dispositifs de contrôle et, bien entendu, l'ensemble des risques auxquels nous sommes exposés.

Outre les risques financiers et de réputation, le risque fiscal fait partie des risques régulièrement étudiés par ce comité d'audit, selon des règles de gouvernance très strictes. Le fameux inspecteur général que j'ai évoqué, de même que les commissaires aux comptes - nous avons deux cabinets - rencontrent seuls ce comité d'audit, en dehors du management. Ces corps de contrôle sont donc parfaitement libres d'indiquer au comité en question : « Nous avons identifié tel ou tel problème qui nous préoccupe. »

Deuxièmement, comme je l'ai déjà précisé, cette question a fait l'objet de discussions explicites en conseil d'administration. La validation de notre code de conduite fiscale - document qui ne relève pas d'une exigence réglementaire mais bien d'une initiative du groupe Société générale -, qui a été discuté en conseil, en offre une illustration. Bien entendu, il s'agit donc de risques dont le conseil d'administration assure le suivi de manière régulière.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. - Monsieur Oudéa, si ma mémoire ne me fait pas défaut, vous avez signé l'appel des seize, « Taxez-nous ». Cet appel a-t-il été entendu ? Plus sérieusement, me semble-t-il, cet appel sonne comme un regret à l'idée de voir le législateur céder au chantage que perçoivent ses signataires : celui d'une fuite à l'étranger des contribuables les plus aisés si le taux marginal d'imposition qu'il leur est appliqué devenait trop élevé.

Cette menace, qui est souvent agitée pour justifier certaines mesures fiscales - en particulier le bouclier fiscal - vous paraît-elle exagérée ? Telle est l'unique question que je vous soumets.

M. Frédéric Oudéa. - Monsieur le sénateur, sur ce plan, nous quittons totalement le champ de la FBF et de la banque. Je serai extrêmement bref, et je répondrai simplement en tant que citoyen. Quoi qu'il en soit, en tant

que citoyen, il me semble tout à fait légitime qu'un effort un peu exceptionnel soit exigé, dans la période que nous traversons tous, des ménages les plus aisés. Pour ma part, je ne suis plus salarié, j'ai rompu mon contrat de travail mais, en tant que président-directeur général, je perçois une rémunération significative et je conçois parfaitement que l'on me demande un effort.

Toutefois, en tant qu'observateur de la vie économique, je considère également que, au-delà d'un certain niveau de taxation, la fiscalité devient contreproductive. Pourquoi ? Parce que, dans les années à venir, les États vont entrer en concurrence les uns avec les autres sur le front de l'emploi, notamment pour attirer les investisseurs et les investissements étrangers. Or, à mes yeux, la France risque d'aller très au-delà des niveaux qui seront appliquées ailleurs : comme je le précisais concernant le concept de paradis fiscal, je constate que les récentes déclarations du gouvernement britannique vont plutôt dans le sens d'une réduction des taux d'imposition sur le revenu et sur les sociétés. J'observe cette même tendance en Allemagne. Lorsqu'elles devront déterminer où implanter un siège ou une activité, les entreprises prendront en compte ces critères-là !

La fiscalité appliquée aux particuliers, notamment aux cadres de haut niveau, est également à prendre en compte. L'enjeu, c'est tout de même de pouvoir attirer les salariés et des sièges sociaux sur notre territoire.

Ainsi, en tant que citoyen – je le répète, sur ce point, je ne m'exprime ni au nom de la FBF ni en tant que PDG du groupe Société générale – je dis oui à un effort supplémentaire, et c'est pour cette raison que j'ai signé cet appel. Cependant, j'ajoute : Attention à ne pas aller trop loin, parce que, à mon sens, le résultat final se solderait plutôt par la réduction voire la destruction de recettes fiscales.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur Oudéa, dans une autre vie j'ai été avocat, et j'ai le souvenir d'un scandale qui a défrayé la chronique, s'agissant de fraude fiscale et de faillite frauduleuse. Il s'agit de l'affaire dite du Sentier, au terme de laquelle la Société générale a d'ailleurs été brillamment relaxée.

Je présume, et vous allez certainement me le confirmer, que les systèmes de contrôle et de vérification ont évolué depuis l'époque à laquelle ce scandale a éclaté. Aujourd'hui, une affaire similaire pourrait-elle se reproduire ? De fait, dans un certain nombre de domaines, nous sommes confrontés au problème de la répétitivité de ce type d'incidents : les mauvaises habitudes reviennent très vite une fois que la peur du gendarme s'est éloignée.

M. Frédéric Oudéa. – Tout d'abord, nous devons tous être conscients du fait que la fraude se sophistique et qu'il existe toutes sortes de fraudes, depuis la plus modeste,...

Mme Nathalie Goulet. – La fraude a cent visages !

M. Frédéric Oudéa. – ... jusqu'à la plus sophistiquée : j'ai mentionné un certain nombre de fraudes faisant l'objet d'une attention particulière, au titre des déclarations Tracfin, et qui peuvent être plus compliquées.

Quoi qu'il en soit, la fraude existe par nature et il ne faut pas considérer qu'elle va disparaître. Parallèlement, je suis intimement persuadé que, depuis quatre ou cinq ans, nous avons beaucoup progressé, entre la mise en œuvre d'exigences supplémentaires de déclaration, qui sont très significatives, et le renforcement des corps et des moyens de contrôle.

Les exigences de conformité ne cessent de se renforcer. Soyons conscients que ce n'est pas si facile de déployer de telles actions dans des réseaux qui, comme le groupe Société générale en France par exemple, comptent 30 000 agents et ont recruté énormément de jeunes au cours des cinq dernières années. Depuis 2006, nous avons recruté chaque année entre 3 000 et 3 500 jeunes – ou moins jeunes – collaborateurs pour remplacer des personnes expérimentées.

La lutte contre la fraude, la capacité à détecter les anomalies, ce n'est pas si simple : il faut former les personnels, et les compétences s'acquièrent avec le temps. On n'est donc pas certain à 100 % d'identifier toutes les fraudes commises !

En tout cas, l'attention ne s'est certainement pas relâchée au cours des dernières années, bien au contraire. Non seulement au sein du groupe Société générale mais au niveau des banques françaises en général, on ne cesse de renforcer les organisations, les savoir-faire, la formation, tout en restant conscient que la fraude existe et que nous devons faire face à des schémas qui sont de plus en plus sophistiqués !

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Oudéa, je m'adresse au président de la FBF, en tant qu'élu parisien. Dans le contexte européen, notamment vis-à-vis de l'Allemagne et du Royaume-Uni, comment se porte la place financière de Paris ? Vis-à-vis de ces deux pays – je n'évoque pas nos autres voisins européens, au sujet desquels nous nuancerons nos appréciations –, vis-à-vis de la City et de Francfort, comment se situe la place de Paris ? Avez-vous le sentiment que nos établissements luttent à armes égales avec leurs concurrents britanniques et allemands ? La législation est-elle à peu près comparable ou, au contraire, les autres places financières disposent-elles d'avantages en matière d'optimisation ?

M. Frédéric Oudéa. – Monsieur le président, cette question est fondamentale. Permettez-moi d'évoquer brièvement ce sujet, qui dépasse de très loin la fiscalité, laquelle n'en constitue qu'un élément.

Tout d'abord, il me semble essentiel de souligner que des changements réglementaires majeurs sont en cours et vont continuer à transformer les banques, notamment les banques françaises. Il s'agit en particulier des accords de Bâle III, dont découlent des règles différant très

largement des normes jusqu'ici en vigueur en matière de capital et de liquidités, et imposant de réfléchir de nouveau au moyen de financer les économies européennes.

S'il est un élément clef, c'est bien le suivant : sous la contrainte de ces réglementations, qui vont globalement dans le bon sens, celui du renforcement de la solidité du système, nous allons évoluer *de facto* d'un système bancaire européen finançant pour l'essentiel les économies *via* des crédits bancaires vers un système plus anglo-saxon dans lequel les activités de financement *via* les activités de marché ont une place croissante. Ce constat peut sembler paradoxal, mais c'est *de facto* la réalité.

Au-delà, des questions se posent d'ores et déjà : certes, les banques seront de plus en plus contrôlées, de plus en plus solides, mais parallèlement se développera un secteur de marché qui, lui aussi, méritera d'être mieux réglementé.

Une fois dressé ce constat, lorsque l'on observe l'Europe, il apparaît que la place financière majeure est toujours celle de Londres, très loin devant Paris et Francfort : de fait, la présence de la Banque centrale européenne n'a pas spécialement attiré les activités financières à Francfort.

À cet égard, et malheureusement si j'ose dire, les places continentales, qui auraient pu tirer profit de la manière dont leurs propres établissements financiers ont traversé la crise, par comparaison, ne se sont pas spécialement renforcées. Une des questions clefs, c'est donc bien de déterminer si, à l'avenir, nous aborderons les enjeux de réglementation au niveau domestique, à l'échelle de la zone euro, de l'Union européenne ou du monde tout entier.

Je le répète, *de facto*, une banque, ce n'est pas une usine avec de grosses machines, ce sont des collaborateurs et des systèmes informatiques. Il est donc certain que l'implantation géographique, en l'occurrence, n'a pas trop d'importance : on peut fabriquer le produit un peu n'importe où. De ce point de vue, ce qui va importer à l'avenir, c'est le critère suivant : les réglementations sont-elles les mêmes partout ? Y a-t-il des réglementations handicapantes sur telle ou telle place financière ?

Voilà pourquoi, concernant Bâle III, nous, banques françaises, disons oui à ces réglementations dès lors que le calibrage n'est pas excessif. Oui, parce que ces évolutions vont renforcer le système et qu'il faut tirer les leçons de la crise, il n'y a aucun doute sur ce point. En revanche, si nous sommes les seuls à appliquer ces règles, quelles en seront les conséquences ?

Par ailleurs, nous ajoutons : « Il est capital de conserver au sein de la zone euro des acteurs spécialisés en matière d'industrie de marché ». En effet, si l'on considère que, dans la zone euro, le financement dépendra davantage des marchés, n'est-ce pas, pour l'avenir, un enjeu majeur de souveraineté que de conserver un certain nombre de banques ancrées dans la zone euro, dont les intérêts seront alignés sur ceux de la zone euro, qui en comprendront

intimement les problèmes, par opposition à un système où la zone euro reposerait exclusivement sur des acteurs et des places situés dans le reste du monde ?

Cette situation nous exposerait à des risques, que l'on a bien observés lors de la crise : lorsque la situation devient plus incertaine, le degré de confiance s'érode et, partant, les entreprises ainsi que les particuliers de la zone s'exposent à un problème d'accès au financement *via* les marchés.

Enfin, concernant la taxation – j'ai conscience qu'il s'agit là d'un problème important pour toutes les questions se rapportant aux transactions financières –, les termes du débat peuvent bien sûr être posés et déterminés par les autorités politiques, mais le constat reste le même : étant donné que la matière bancaire est en mouvement, le même risque demeure ! L'exemple de la Suède l'a bien illustré. Dans les années quatre-vingt-dix, la Suède a instauré une taxe sur les transactions financières, avant de supprimer ce dispositif : les activités de marché avaient déserté le pays ! Or le modèle suédois n'est pas particulièrement libéral, mais plutôt social-démocrate culturellement.

Ainsi, on observe que ces activités peuvent facilement se délocaliser. Je le répète, étant donné les évolutions réglementaires, nous avons besoin d'une activité de marché pour financer l'économie. A cet égard, il importe qu'une industrie financière subsiste dans la zone euro. Or, de ce point de vue, il est vrai que ni la place de Paris ni celle de Francfort ne se sont spécialement renforcées. Il faut donc rester vigilant et éviter que de nouvelles réglementations n'entrent en vigueur sans inclure les autres territoires, devenant plus pénalisantes encore.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je suis entièrement d'accord avec vous sur ce point, monsieur Oudéa : il faut garder des acteurs financiers importants dans la zone euro. Mais encore faut-il que ces derniers financent l'économie réelle. Je reprends l'expression employée par M. Prot, qui vous a précédé à cette table en début de matinée : l'économie réelle, c'est-à-dire la formation, l'investissement, la recherche et le développement, l'outil, etc., autant de sujets qui cristallisent les grands débats du moment, et non les 600 000 milliards – je cite ce chiffre de mémoire – de produits dérivés disponibles sur les marchés de par le monde.

Indépendamment de ce sujet, je reviens à ma première question : qu'en est-il de votre présence dans certains territoires ? A l'évidence, nos jugements divergent quant à la notion de paradis fiscal. Êtes-vous présents en Suisse, à Jersey ou au Luxembourg, par exemple ?

M. Frédéric Oudéa. – Monsieur le rapporteur, je reviendrai dans quelques instants sur la question des financements, mais je répondrai tout d'abord à votre question : oui, nous sommes présents à la fois en Suisse, au Luxembourg et à Jersey. Ainsi, au Luxembourg, nous assurons une série d'activités : banque privée, métiers titres et, plus marginalement, banque de

financement et d'investissement. En Suisse, nous sommes présents en banque privée, en banque d'investissement et de financement, notamment pour ce qui concerne les matières premières. De fait, les grands négociants de matières premières sont installés en Suisse, et la place y est très établie. Quant à Jersey, à ma connaissance, notre présence y est beaucoup plus modeste, et avant tout au titre de nos fonctions de banque privée.

Ma réponse est donc claire : oui, nous sommes présents au sein de ces territoires, que nous ne qualifions pas de paradis fiscaux ; mais il s'agit bien évidemment d'une question de définition.

Plus généralement, pour ce qui concerne le financement et les produits dérivés, permettez-moi d'apporter quelques brèves précisions, que mon collègue Baudouin Prot a déjà dû vous communiquer.

Observons la situation : depuis trois ans, le secteur bancaire français a plus financé l'économie « réelle » que n'importe quel autre secteur bancaire européen ; je souligne ce constat ! C'est encore le cas à la fin de février 2012, avec une croissance des crédits de l'ordre de 5 %, et cela concerne tant les particuliers que les entreprises. A ce titre, je précise que les PME ne subissent pas la moindre discrimination !

Certes, tout n'est pas parfait – d'ailleurs, je ne connais guère de systèmes industriels sans le moindre défaut, nous sommes tous d'accord pour le dire – mais, à mes yeux, tant les statistiques que les enquêtes menées régulièrement par la BCE, d'après un panel de 5 000 PME en Europe, permettent de l'observer : le système bancaire français a fait mieux que les systèmes bancaires allemand, italien ou espagnol.

En outre, si, en 2009, un contrat gagnant-gagnant a permis aux banques françaises de continuer à financer l'économie, en dépit de toutes les incertitudes qui pesaient alors sur les liquidités, nous pouvons nous accorder à reconnaître que toutes les créances ont été remboursées très vite, et que l'opération s'est plutôt soldée par un bénéfice pour le budget de l'État pour l'économie française. *A contrario*, dans de nombreux pays, des banques sont encore nationalisées et les États concernés risquent toujours de subir des pertes *in fine*.

Deuxième point, il faut nous en convaincre, si certaines activités de marché sont déconnectées des besoins de la clientèle – et il est possible de travailler sur ce dossier – les émissions d'actions, d'obligations, mais aussi les produits dérivés – je reviendrai sur ce sujet dans un instant – sont aujourd'hui des instruments utiles à nos clients. Certes, ces outils induisent des risques, c'est inévitable, mais, en définitive, ce qui importe c'est que les risques encourus dans un domaine déterminé ne soient pas trop élevés.

À la base, qu'est-ce qu'un produit dérivé ? C'est un contrat d'assurance qui permet à telle ou telle entreprise d'éviter un risque, par exemple concernant l'évolution du cours des monnaies, des taux d'intérêt et des matières premières. Une entreprise produit en euros et vend en grande

partie en dollars : elle souhaite se couvrir. Une entreprise souhaite passer d'un taux d'emprunt variable à un taux fixe ou couvrir ses achats de pétrole sur une durée de dix-huit mois : elle conclut alors un contrat dérivé avec une banque.

En signant un tel contrat, la banque décharge l'entreprise du risque et l'assume elle-même ! Le point important, c'est que, derrière, elle ne cumule pas tous ces risques. Son rôle, c'est donc précisément aussi de localiser, au sein du marché, des intérêts allant à l'inverse du risque que l'entreprise n'a pas souhaité courir. De fait, d'autres investisseurs, d'autres entreprises existent, dont les intérêts peuvent être différents : certaines veulent de l'euro, d'autres du dollar...

Certes, ces activités doivent faire l'objet d'un contrôle et je rappelle que Bâle III se fonde notamment sur l'idée que, pour conduire de telles activités, il faut avoir beaucoup plus de capital qu'auparavant. Le capital, je le décris souvent comme l'airbag d'un véhicule : c'est ce qui protège les passagers d'un accident. Lorsque l'on prend le volant de sa voiture, on ne se figure pas subir un accident, mais il peut hélas arriver ! Dans ces situations, l'airbag nous protège. De même pour une banque : normalement, il n'y a pas de problème, les revenus suffisent à absorber les petits risques, mais, lors des gros accidents, c'est le capital qui peut être amené à jouer.

Bâle III exige beaucoup plus de capital : quatre à cinq fois plus pour ce qui concerne les activités en question. Toutefois, à mes yeux, il faut rester conscient de l'alternative face à laquelle nous sommes placés : soit on laisse tous ces risques aux entreprises en admettant que la volatilité du dollar, du pétrole, des taux d'intérêt doit être supportée par elles seules ; soit on se dit qu'il n'est finalement pas idiot que des banques spécialisées dans la gestion de ces risques puissent mutualiser ces derniers, gérer des intérêts différents et continuer à offrir ce type de protection.

A mon sens, il importe que ce débat ait lieu, pour que l'on garde en mémoire que tous les produits dérivés ne sont pas mauvais et que beaucoup d'entre eux peuvent même présenter une véritable utilité. Je rencontre chaque jour des clients qui ont recours à ces produits de manière très concrète. Je ne citerai pas de noms mais, vous l'aurez compris à travers les problématiques que j'ai évoquées, nombreuses sont les entreprises industrielles qui cherchent à sécuriser leurs marges et à éviter la volatilité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Oudéa, pour conclure – le temps avance – je vous soumets deux dernières questions.

Premièrement, les banques, la vôtre notamment, pratiquent-elles pour elles-mêmes l'optimisation fiscale ?

Deuxièmement, pourriez-vous communiquer à notre commission d'enquête le nombre de comptes ouverts pour des clients français, nationaux ou résidents, dans des territoires ou des établissements situés *offshore* ?

M. Frédéric Oudéa. – Monsieur le rapporteur, en ce qui concerne votre seconde question, je n'ai pas le chiffre en tête : nous allons voir ce que

nous pouvons vous communiquer. Sinon, l'ACP sera certainement à même de vous informer.

Ensuite, concernant l'optimisation fiscale, je vous indique que le taux d'impôt effectif du groupe Société générale s'élevait, en 2011, à 30,9 %. En l'occurrence, ce taux a augmenté par rapport à 2010, date à laquelle il s'établissait à 26,4 %.

Cependant, je l'admets volontiers, comme toute entreprise, nous intégrons la dimension fiscale à nos raisonnements : oui, comme toute entreprise, nous cherchons à optimiser notre imposition fiscale, tout en respectant l'ensemble des réglementations que j'ai mentionnées.

Toutefois, je suis tenté de souligner que, sous un certain angle, nous ne sommes pas d'une particulière efficacité étant donné que notre taux d'imposition a augmenté entre 2010 et 2011 ! *De facto*, les marges de manœuvre ne sont pas si élevées pour une banque comme la nôtre, dont 60 % des effectifs en banque de financement et d'investissement sont localisés en France – je le rappelle – et qui a donc fait le choix de la place de Paris.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Enfin, monsieur Oudéa, vous avez décrit des opérations de couverture dont les effets sont utiles. Qu'en est-il de l'utilisation spéculative des produits dérivés que j'évoquais il y a quelques instants ?

M. Frédéric Oudéa. – Monsieur le rapporteur, tout instrument de marché – qu'il s'agisse d'une action, d'une obligation ou d'un produit dérivé – peut être utilisé comme support à une spéculation déconnectée des besoins de la clientèle ; je dis bien tout instrument !

Toutefois, sous cet angle, je le répète, le modèle de banque française a aujourd'hui beaucoup changé et va continuer à évoluer sous Bâle III. De fait, les nouvelles réglementations imposent des seuils de capitaux et des contraintes de liquidités beaucoup plus stricts.

La profession bancaire française est prête à s'adapter. Si les États-Unis parviennent à mettre en œuvre la règle Volcker, qui vise à faire le tri – au reste, comme l'indiquent pour l'heure les signaux des régulateurs américains, ce tri, intellectuellement séduisant, est très difficile à opérer en pratique – nous sommes prêts à admettre que l'on puisse adopter le même dispositif en Europe.

Néanmoins il est difficile de partir de ce principe intellectuel : de fait, s'il est possible d'identifier et d'interdire un certain nombre d'activités dans ces domaines, y compris sur des activités de base, quand une banque aide une entreprise à émettre des actions ou un État à émettre des obligations, il y a nécessairement une part de spéculation.

Je conclurai sur ce point : lorsqu'une banque aide une entreprise à émettre du capital, elle garantit tout d'abord que l'argent arrive à l'entreprise. Elle lui dit en quelque sorte : « Quelle que soit la manière dont nous allons

placer de nouvelles actions auprès des investisseurs finaux, je vous garantis que vous aurez votre argent. » Au fond, cette opération sous-entend une part de spéculation concernant le placement réussi des actions auprès des investisseurs; de fait, le risque encouru est de ne pas pouvoir vendre ces actions au prix proposé. Dans cette hypothèse, la banque serait contrainte de garder des actions invendues, à un cours inférieur à la valeur en référence à laquelle elle a versé de l'argent à l'entreprise !

Ainsi, même au titre d'une activité aussi positive pour l'économie, une part de spéculation subsiste, la banque se disant : « Oui, je vais savoir placer ces actions, j'ai confiance en cette entreprise et dans le marché pour pouvoir le faire aujourd'hui ».

Ensuite, considérons la dette des États. Nombreux sont ceux qui continuent à se demander pourquoi les banques détiennent une part de la dette des États.

Au premier chef, et fondamentalement, je précise que les banques possèdent réellement très peu de dettes souveraines ! Les montants vous semblent élevés, mais, lorsque l'on observe le stock total, on constate que les banques n'en détiennent que quelques pour cent. L'exposition des banques françaises à la dette grecque représentait, au total, 8 milliards d'euros, à comparer à un stock de l'ordre de 330 milliards à 340 milliards d'euros ! Le secteur bancaire français, majeur en Europe – n'en détenait donc que 2 % à 3 %. Il en est de même concernant la dette italienne.

Nous ne sommes pas les acheteurs naturels des dettes souveraines et, pourtant, nous en avons un peu en stock. Pourquoi ? Parce que nous aidons les États à émettre de la dette. Comment cela se passe-t-il ? Dans les faits, il n'existe pas un marché organisé des obligations d'État, comme Euronext pour les actions. Partant, lorsque les États émettent leurs obligations, les acheteurs - qu'il s'agisse d'une compagnie d'assurance-vie ou d'un fonds de pension – doivent pouvoir disposer en permanence, à l'achat comme à la vente, d'un marché liquide.

Dans ces conditions, qui fait le marché ? Ce sont les banques ! Nous offrons en permanence un prix aux investisseurs, qui peuvent acheter une obligation, une OAT x ou y, ou vendre une obligation italienne à un certain prix.

En définitive, nous sommes en quelque sorte des grossistes. Le niveau et la composition des stocks relèvent d'une forme de spéculation. Pourquoi ? Parce que, selon la manière dont nous sentons les marchés, nous anticipons : « Aujourd'hui, les investisseurs vont plutôt chercher à vendre ou à acheter... » Nous constituons donc le stock à l'avance, car nous ne pouvons pas répondre à l'investisseur : « Revenez dans vingt-quatre heures, nous vous livrerons la marchandise ! »

Ainsi, y compris dans cette activité que tout le monde, semble-t-il, juge parfaitement acceptable économiquement, une forme de spéculation subsiste.

Toute la difficulté réside donc dans la capacité à séparer des activités purement spéculatives, déconnectées des besoins de la clientèle, de cette spéculation-là dont on ne sait pas se défaire. Voilà pourquoi, depuis deux ans et demi, les États-Unis ont du mal à avancer concrètement en ce qui concerne la mise en place de la règle Volcker.

Enfin, je souligne que pas un centime des dépôts des Français ne va financer la spéculation ! Je rappelle, à cet égard, un des enjeux clefs du futur : nous avons, 1 920 milliards d'euros en crédits à l'économie française et 1 500 milliards d'euros de dépôts, alors que, selon Bâle III, la banque idéale devrait plutôt détenir 1 500 milliards d'euros de crédits pour 1 920 milliards d'euros de dépôts...

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Oudéa, madame Obolensky, il me reste à vous remercier. M. le rapporteur reviendra prochainement vers vous pour vous demander quelques précisions chiffrées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Tout à fait, nous pouvons d'ores et déjà vous indiquer que nous vous adresserons un questionnaire.

M. Frédéric Oudéa. – Nous restons, bien évidemment, à votre entière disposition.

**Audition de MM. Antoine Peillon, journaliste à La Croix,
Charles Prats, magistrat, membre du conseil scientifique
du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques
et Christian Chavagneux, journaliste à *Alternatives économiques*
(17 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Antoine Peillon, journaliste à *La Croix*, auteur d'un livre, actuellement sur les étagères des librairies, évoqué par plusieurs d'entre vous au cours des auditions, *Ces 600 milliards qui manquent à la France*, Charles Prats, magistrat, membre du conseil scientifique du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques (CSFRS), coauteur de *La Finance pousse-au-crime*, et Christian Chavagneux, journaliste à *Alternatives économiques*.

Je vous rappelle, messieurs, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(MM. Antoine Peillon, Charles Prats et Christian Chavagneux prêtent serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole, monsieur Peillon.

M. Antoine Peillon, journaliste à *La Croix*, auteur de « Ces 600 milliards qui manquent à la France ». – Mesdames, messieurs, il est évidemment quelque peu intimidant pour le journaliste que je suis de se trouver devant une commission d'enquête du Sénat, mais je me félicite avant tout d'être entendu sur un sujet sur lequel j'ai travaillé dans des conditions difficiles pendant environ six mois.

L'existence de cette commission d'enquête m'apparaît comme un signe supplémentaire de l'intérêt du sujet et, surtout, de l'intérêt qu'y portent

les représentants de la nation, des citoyennes et des citoyens. Tant l'ampleur et la gravité que les modes de fonctionnement de ce que l'on appelle l'« évasion fiscale » étaient assez peu connues voilà encore quelques mois seulement.

Les travaux parlementaires que vous menez m'impressionnent, d'abord par la rapidité avec laquelle vous les avez entrepris, ensuite parce qu'ils me semblent fondamentaux. J'ai pu mesurer – même si ce n'est que pour une modeste part – l'ampleur du phénomène, et donc celle de ses conséquences économiques, sociales, voire politiques.

Je précise que le titre de mon livre est un peu approximatif : les 600 milliards, sous-entendu « d'euros », qui manquent à la France correspondent au résultat arrondi d'une évaluation effectuée dans un des premiers chapitres. Cette évaluation, qui s'appuie sur de multiples sources et entretiens, aboutit plus précisément au chiffre de 590 milliards d'euros d'avoirs français réfugiés ou cachés sur des comptes dits « non déclarés » – c'est-à-dire non déclarés au fisc. Je ne vais pas entrer dès maintenant dans le détail, mais il s'agit, évidemment, d'une pratique tout à fait illégale.

L'évasion des avoirs, qui se poursuit depuis plusieurs décennies, a pour conséquences non seulement la non-déclaration des revenus de ces avoirs, mais aussi l'évasion constante de nouveaux revenus vers les paradis fiscaux et, pour un tiers environ, vers la Suisse, alors qu'en théorie ces revenus devraient profiter à l'économie française et, pour une part, *via* l'impôt, à l'État français.

In fine, d'après les calculs qui m'ont été présentés par différents spécialistes, économistes, financiers de banque, mais aussi membres du monde judiciaire, le manque à gagner fiscal, pour ne pas parler de celui de l'économie privée, équivaut à un sixième du budget annuel de l'État, ce qui n'est tout de même pas rien : on m'a indiqué, et je l'ai vérifié, que cela représentait à peu près le budget de l'éducation nationale, ce qui illustre l'ampleur du phénomène.

Pour un journaliste qui a travaillé sur ce sujet, être aujourd'hui entendu par des sénateurs, en présence de consœurs et de confrères, est donc, à l'évidence, un moment important.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christian Chavagneux, qui va accompagner son exposé d'une présentation sur Powerpoint.

M. Christian Chavagneux, journaliste à *Alternatives Économiques*. – Mesdames, messieurs, d'abord, merci de votre invitation ! Les paradis fiscaux sont un sujet sur lequel on m'a incité à travailler dès le milieu des années quatre-vingt-dix, lorsque j'étais étudiant à Londres. Personne ne s'intéressait alors à ces territoires, sauf à parler des quelques « mafieux » seuls supposés les utiliser.

Ensuite, merci de l'actualité que vous donnez à ce sujet ! Sort en effet cette semaine la troisième édition mise à jour du livre sur les paradis fiscaux

que j'ai écrit avec le chercheur britannique Ronen Palan. Je vous en laisserai bien évidemment un exemplaire, étant précisé que la mise à jour porte surtout sur les chapitres consacrés aux politiques publiques actuellement mises en œuvre à l'échelle internationale contre ces territoires.

Si vous le souhaitez, je pourrai rappeler plus tard l'origine de ces derniers ainsi que les circonstances de l'adoption, dans les années trente, de la fameuse loi suisse instaurant le secret bancaire, dans laquelle la France, sous le gouvernement d'Edouard Herriot, a eu sa part, mais, plutôt que de présenter un cours d'histoire, je voudrais me concentrer sur la situation contemporaine.

Qui a besoin des paradis fiscaux ? Qui utilise ces territoires ? Les particuliers, les multinationales, les banques, les criminels.

Je n'insisterai pas sur ces derniers. De par les contacts que j'ai pu avoir, tant en France qu'à l'étranger, je suis en mesure de dire qu'on estime dans les grands établissements bancaires que, s'il y a de l'argent sale qui passe, celui-ci est assez bien maîtrisé et représente en tout cas des volumes assez faibles par rapport aux flux correspondants à l'évasion et à la fraude fiscales.

Je m'attarderai donc plutôt sur les trois autres types d'acteurs.

Pour ce qui est d'abord des particuliers, j'ai pu constater, depuis plus de quinze ans que je travaille sur le sujet, que nous avons chacun nos évaluations. J'ai ainsi recensé récemment plus d'une soixantaine d'estimations des avoirs dissimulés dans des paradis fiscaux, que ce soit pour tous les pays ou pour la France seule.

Ainsi, le fameux TJN, le *Tax Justice Network*, la grande ONG internationale qui concentre toutes les études des autres ONG, situe le montant des avoirs dissimulés entre 12 000 milliards et 13 000 milliards de dollars.

Un jeune économiste français, Gabriel Zucman, dont la thèse, très empirique, est consacrée à ce sujet, estime que 8 % de la richesse financière des ménages est dissimulée dans les paradis fiscaux, pour trois quarts sous forme d'investissements dits « de portefeuille », c'est-à-dire d'investissements en titres – deux tiers en actions, un tiers en obligations –, pour un quart sous forme de dépôts bancaires.

Antoine Peillon vient de donner sa propre estimation, que je rappelle : 590 milliards d'euros d'avoirs français dissimulés dans les paradis fiscaux, dont 220 milliards d'euros par les particuliers les plus riches, le reste l'étant par les entreprises ; la moitié environ de ces 220 milliards serait dissimulée en Suisse.

En se plaçant dans une perspective historique, on peut en tout cas souligner une forme de « démocratisation » de l'utilisation de ces territoires. Hier, s'agissant des particuliers, seules quelques riches ou très riches personnes entraient par la petite porte de leur banquier, tard le soir, pour avoir accès aux paradis fiscaux... Aujourd'hui, comme de nombreuses études l'ont

montré, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, des personnes aisées aux revenus assez élevés, patrons de PME ou hauts cadres d'entreprise, sont aussi directement démarchées par de grands cabinets d'avocats et d'audit ou par des banques.

Par le biais d'une offre de produits appropriés, on est ainsi descendu dans l'échelle des revenus : les paradis fiscaux ne sont plus seulement utilisés par le 1 % des plus riches.

S'agissant ensuite des entreprises, j'ai dressé deux tableaux. Dans le premier sont indiqués les investissements de portefeuille des Français à l'étranger, dans le second les investissements de portefeuille des étrangers en France. Ces deux tableaux permettent de préciser quels sont les pays dans lesquels les Français investissent et quels sont les pays dont proviennent les plus gros investisseurs étrangers en France.

On trouve ainsi un pays dont on ne suspecterait pas que la dimension de sa bourse, de son industrie ou de ses services puisse justifier qu'une part aussi importante de nos investissements à l'étranger s'y fasse : le Luxembourg, qui occupe pourtant la troisième place pour les investissements français à l'étranger, mais aussi pour les investissements étrangers en France. Le Luxembourg n'est ainsi pas très loin derrière l'Allemagne et les États-Unis, qui ont eux des bourses, des entreprises et des services de taille mondiale.

Il faudra donc s'interroger – j'y reviendrai, bien entendu – sur le poids de certains territoires.

Je précise que les chiffres présentés dans ces tableaux proviennent du Fonds monétaire international (FMI), qui construit depuis quelques années une base de données bilatérales permettant de savoir par qui et où se font les investissements de portefeuille : ces derniers, je le rappelle, consistent en achats d'actions pour des prises de contrôle de moins de 10 % du capital et en achats d'obligations.

J'en viens plus particulièrement aux multinationales.

Ronen Palan et moi-même estimons – et nos chiffres ont été confirmés par d'autres chercheurs – que, sous réserve de quelques légères fluctuations, 30 % environ du stock des investissements directs à l'étranger (IDE) des multinationales se situent dans les paradis fiscaux.

Les données 2010 pour les États-Unis font apparaître une particularité propre aux grandes firmes multinationales américaines : elles investissent prioritairement aux Pays-Bas, qui ne sont pourtant pas un grand pays industrialisé, au Royaume-Uni, ce qui peut se comprendre, et au Canada, leur grand voisin ; puis on retrouve le Luxembourg, les Bermudes, l'Irlande, les Caraïbes britanniques, la Suisse... La Chine n'est même pas présente dans la liste des principaux pays dans lesquels les multinationales américaines investissent !

En ce qui concerne les entreprises françaises, on constate que 62 % des flux d'investissements à l'étranger se sont dirigés en 2010 vers des territoires que l'on peut qualifier de paradis fiscaux. Je veux bien mettre à part le cas de la Belgique, et je préciserai ensuite pourquoi, mais on peut se douter que, si l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse sont parmi les pays qui reçoivent le plus d'investissements français, ce n'est pas uniquement du fait de leur grande puissance industrielle internationale.

À cet égard, je vous invite à examiner de très près une étude, publiée par la Banque de France, sur les flux d'IDE français jusqu'à la fin de l'année 2008, car elle tend à montrer que, lorsqu'une entreprise française investit dans un autre pays, son investissement ne reste pas nécessairement dans ce pays, lequel peut n'être qu'un pays intermédiaire.

De la même façon, lorsque l'on constate qu'un investisseur de tel pays investit en France, peut-être faut-il se demander si l'investisseur initial est originaire non pas de ce même pays, ou bien s'il utilise comme un simple intermédiaire.

La Banque de France, à la suite d'une directive qui émane de l'ONU – nous devrions donc disposer de statistiques pour l'ensemble des pays du monde d'ici à quelques années –, a été une des premières institutions à essayer de suivre les investissements directs à l'étranger des firmes françaises jusqu'à leur destination ultime et, à l'inverse, de savoir quelle était l'origine première des flux d'investissements directs étrangers en France.

On constate une différence extrêmement importante entre les données officielles, qui ressortent de la balance des paiements, et les chiffres qui résultent de la recherche effectuée sur les investisseurs premiers et les investisseurs ultimes. L'énorme écart entre la courbe « IDE français à l'étranger - chiffres officiels » et la courbe « IDE français à l'étranger hors paradis fiscaux » fait apparaître des transactions qui ne servent pas à grand-chose si ce n'est à un gain fiscal. Il en va de même pour l'écart entre les courbes « IDE étrangers en France - chiffres officiels » et la courbe « IDE étrangers en France sans les paradis fiscaux ».

Concrètement, alors que selon la liste officielle la Belgique, le Luxembourg et les États-Unis ont été les trois premiers destinataires des flux d'investissements directs de la France en 2008, si l'on fait abstraction des pays qui n'ont joué qu'un rôle d'intermédiaire, on constate que la Belgique garde le premier rang, que l'Égypte s'intercale au deuxième, devant les États-Unis, toujours troisième, alors que le Luxembourg régresse à la neuvième place. C'est encore plus frappant si on observe, à l'inverse, les principaux investisseurs étrangers en France : en faisant fi des transactions inutiles et si l'on recherche qui est vraiment l'investisseur le plus important, le Luxembourg, premier officiellement, passe à la dix-neuvième place !

Cela montre aussi que les multinationales françaises sont, en termes d'utilisation des paradis fiscaux, dans une démarche de proximité. C'est d'ailleurs un constat auquel on aboutit partout : les acteurs américains

ont tendance à utiliser les Caraïbes, les acteurs asiatiques des pays situés en Asie, comme Singapour ou Hong Kong. Quant aux acteurs européens... On m'a dit une fois à Bercy qu'en prenant la Belgique, la Suisse, le Lichtenstein et le Luxembourg on couvrait l'essentiel de la fraude fiscale française, aussi bien celle des particuliers que des multinationales. Il y a donc véritablement une fraude, une évasion ou une optimisation agressive de proximité dans laquelle, toutes les statistiques le font ressortir, nos amis luxembourgeois tiennent un rôle particulier.

J'en viens aux méthodes des multinationales. Je présume qu'elles ont déjà été évoquées à l'occasion des diverses auditions de votre commission : je les passe donc en revue rapidement.

Il s'agit d'abord de la technique des *thin cap*, les capitalisations extrêmement fines, technique qui consiste à installer dans un pays étranger où les taux d'imposition sont élevés une filiale avec très peu de capital, laquelle doit donc emprunter pour fonctionner à la maison-mère ou, plus généralement, à une filiale financière située dans un paradis fiscal : les intérêts d'emprunt étant déductibles des bénéfices, chaque fois que vous remboursez votre filiale située au Luxembourg, vous diminuez d'autant vos profits dans le pays qui est le plus taxé. C'est donc une façon de siphonner les profits pour les envoyer ailleurs.

Il s'agit ensuite des fameux prix de transfert, prix auxquels les filiales d'une même multinationale s'échangent des biens et des services. Deux économistes américains ont, grâce à un sénateur américain, eu accès à des données extrêmement précises en provenance des douanes. On a ainsi vu, par exemple, des seaux en plastique venir de Tchéquie, passer par un paradis fiscal, et arriver aux États-Unis avec une valeur de près de 1 000 dollars le seau, ce qui est beaucoup même pour un seau de très grande qualité ! A l'inverse, des missiles sortis des États-Unis à destination d'Israël y arrivaient, après être passés par un paradis fiscal, au prix de 50 dollars. A ce tarif, on comprend que le terrorisme se développe dans la région...

Il est assez facile pour le fisc de mettre en évidence les manipulations qui aboutissent à ce genre de prix de transfert et de « tomber » sur les filiales quand le décalage entre les prix qu'elles pratiquent entre elles et les prix qui ont cours sur les marchés internationaux est manifestement trop important. Les choses sont plus compliquées lorsque la méthode des prix de transfert est utilisée sur la propriété intellectuelle. Une étude de mes confrères de Bloomberg a montré que le taux d'imposition de la multinationale Google se situait entre 2 % et 3 %, en dépit de l'importance de ses profits. En effet, on constate qu'en Europe, par exemple, tout est centralisé à Google Irlande, qui utilise la technique bien connue du « sandwich hollandais ». Cette technique consiste pour une entreprise à faire passer l'ensemble de ses profits aux Pays-Bas, puis, de là – les Pays-Bas n'étant qu'un pays intermédiaire, d'où le terme « sandwich » –, dans un paradis fiscal, en l'espèce à Google Bermudes, qui, pour ce que l'on en sait – il faudrait avoir les preuves, mais c'est visiblement le cas –, détient le droit d'utilisation de la marque Google

pour l'ensemble du monde. Ce droit, qui est extrêmement cher, devant lui être payé par toutes les filiales de Google, tous les profits peuvent ainsi être siphonnés vers les Bermudes, où, évidemment, ils sont très peu taxés. Or quel est le prix international de l'utilisation de la marque Google ? Ce n'est pas facile à définir ! Par rapport à quoi le fisc peut-il se référer pour dire qu'un prix est trop haut puisqu'il n'y a pas de marché mondial de l'utilisation de la marque Google ?

En matière de propriété intellectuelle, il est donc difficile de parvenir à cibler les excès. On entre alors dans des négociations entre les différents fiscaux et les multinationales lorsqu'il semble que celles-ci ont utilisé des prix de transfert liés à la propriété intellectuelle trop éloignés par rapport à ce qui paraîtrait être un juste prix. Une étude du Sénat américain de 2010 avait montré que dans tous les secteurs, comme la pharmacie ou l'électronique, où la place des brevets est forte, les multinationales utilisent majoritairement ces prix de transfert sur la propriété intellectuelle pour siphonner les profits et les envoyer dans les territoires les moins taxés.

Bien évidemment, les banques, troisième type d'acteurs, utilisent également les paradis fiscaux. Le graphique que je vous présente maintenant concerne leurs activités internationales. On constate que la part des prêts à destination des paradis fiscaux représente actuellement près de la moitié du total, la part des dépôts internationaux en provenance de ces territoires s'établissant un peu en dessous. Ce qu'il importe surtout de relever, au-delà des chiffres, dont le niveau dépend des listes de territoires *off-shore* qui varie selon les États, c'est la dynamique qu'ils traduisent : on voit bien que les paradis fiscaux sont au cœur de la montée de la bulle financière internationale de 2000 à 2007, puis sont moins utilisés à partir du moment où démarre la crise des *subprimes*. Cela démontre, et j'y reviendrai, que, non seulement ces territoires nous privent de recettes fiscales, mais aussi qu'ils sont au cœur de l'instabilité financière internationale.

Pour ce qui est de la France, vous avez déjà cité l'étude que nous avons réalisée à *Alternatives économiques* montrant que toutes les banques françaises étaient présentes dans les paradis fiscaux, comme le sont aussi, au-delà des financiers, presque toutes les entreprises du CAC 40. Là encore, on peut jouer sur les listes d'établissements retenus ; l'important est de noter qu'une des banques françaises, BNP Paribas, semble bien plus présente que les autres dans les paradis fiscaux – ou peut-être avait-elle moins bien caché sa présence à l'époque...

Au moment où nous réalisons notre étude, je savais que tant au Royaume-Uni qu'aux Pays-Bas, des études comparables étaient menées, ces dernières faisant suite à une autre étude du Sénat américain destinées à répertorier l'ensemble des filiales des multinationales installées dans les paradis fiscaux, dont le nombre, pour les vingt plus grandes banques mondiales avait alors été estimé à 2 524. Les pourcentages traduisant la part des filiales françaises dans ce total montrent que, si les banques françaises en général et BNP Paribas en particulier sont, certes, présentes dans les paradis

fiscaux, elles le sont très nettement moins que les grandes banques anglo-saxonnes, HSBC en tête, Citigroup, Barclays, etc. Il faut descendre assez bas dans la liste pour trouver BNP Paribas et constater que ses filiales dans les paradis fiscaux représentaient 3,7 % de l'ensemble à l'époque.

Par conséquent, oui, nos banques sont présentes dans les paradis fiscaux, mais je dirai, sans les excuser, que les banques anglo-saxonnes le sont bien plus.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – De quand datent ces chiffres, monsieur Chavagneux ?

M. Christian Chavagneux. – De fin 2008, me semble-t-il.

Je reviens sur un aspect important qui est généralement sous-estimé : les paradis fiscaux sont au cœur de l'instabilité financière internationale. Pour l'anecdote, je rappelle que la crise des *subprimes* démarre en août 2007 lorsque BNP Paribas ferme trois fonds d'investissement, le premier étant Parvest, qui relève du droit luxembourgeois. Un rapport de 2008 de la Cour des comptes américaine indique qu'une partie extrêmement importante des actifs toxiques créés aux États-Unis l'a été aux îles Caïmans. Si l'on examine les comptes de la banque britannique Northern Rock, qui est la première à être mise en faillite au cours de cette crise, on n'y trouve pas grand-chose. Il faut aller dans Granite, sa filiale enregistrée - comme association caritative ! - à Jersey, pour s'apercevoir que cette banque, qui fait des prêts immobiliers à très long terme, a un endettement de court terme explosif, endettement que les autres banques vont refuser de refinancer lorsqu'après août 2007 s'instaure une crise de confiance. De ce fait, elle va quasiment faire faillite.

Quant à Bear Stearns, elle est la première banque d'affaires américaine à faire faillite, une faillite qui s'explique par le fait que ses filiales de fonds spéculatifs, immatriculées pour partie aux îles Caïmans et pour partie à Dublin, ont pris des paris extrêmement élevés. A ce moment, M. Peer Steinbrück, l'ancien ministre des finances allemand, se moque du capitalisme anglo-saxon et ironise sur le comportement et les méthodes anglo-saxonnes. Mais, à peine quelques semaines plus tard, Hypo Real Estate, une des grandes banques allemandes, était prise au même piège que Bear Stearns : là encore une filiale de fonds spéculatifs, immatriculée à Dublin, avait pris des positions extrêmement risquées.

Par ailleurs, si l'Islande est aujourd'hui confrontée à des problèmes diplomatiques avec les Pays-Bas et le Royaume-Uni, c'est parce que les filiales, immatriculées à Guernesey et à l'île de Man, de ses deux plus grandes banques, Landsbanki et Kaupthing, ont commis des « impairs » sur le territoire britannique. L'agence de garantie des dépôts islandaise n'étant pas assez riche pour rembourser leurs clients étrangers, c'est le gouvernement britannique qui a dû se substituer à elle et, bien sûr, celui-ci veut maintenant récupérer ses mises.

Je n'insiste pas sur le fait que la Suisse, le Luxembourg ou encore les îles Vierges britanniques faisaient partie des principaux territoires d'action des « rabatteurs » de fonds pour l'escroc Bernard Madoff.

Je rappelle enfin que le premier détenteur de la dette publique américaine est l'ensemble des investisseurs situés dans les paradis fiscaux ; dans le même sens, selon une estimation de Patrick Artus, de Natixis, le Luxembourg, les îles Caïmans et le Royaume-Uni sont les trois premiers pays où sont localisés les investisseurs qui détiennent la dette publique française. Il y a donc fort à parier que l'agitation spéculative qui a pu régner ces dernières années sur les dettes publiques, notamment durant certaines semaines bien particulières, a quelque chose à voir avec les investisseurs situés dans ces territoires.

Si ce sujet a été très peu abordé jusqu'aux années quatre-vingt-dix et ne l'a été que peu au début des années 2000, il est revenu sur le devant de la scène internationale lors du G20 d'avril 2009. Sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le G20 a établi une nouvelle liste des paradis fiscaux très surprenante puisque, si on y retrouve, bien sûr, les *usual suspects*, tels que les Bermudes ou les Bahamas, pour la première fois l'Autriche, le Luxembourg, la Belgique, la Suisse sont dénoncés comme comptant parmi les territoires pouvant poser problème au niveau international. Nous avons déjà disposé de listes, notamment celle de l'OCDE, en 2000, pour désigner les territoires qui favorisaient trop l'optimisation fiscale agressive, celles du Groupe d'action financière (GAFI), pointant ceux qui facilitaient le blanchiment d'argent, celles du Forum de stabilité financière, aujourd'hui Conseil de stabilité financière, pour les pays qui permettaient aux grandes institutions financières internationales de tourner les règles de contrôle des risques.

Et voilà que nous est présentée en novembre 2011, au moment du G24, une liste noire réduite à presque rien ! Elle mentionne encore la Barbade mais ne comporte sinon que de petits pays, quand bien même la Suisse et le Liechtenstein restent sur liste grise. Ajoutons que Pascal Saint-Amans, alors secrétaire général du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, s'empressa de dire que l'inscription dans cette liste grise de la Suisse était une erreur, car, selon lui, le pays avait consenti beaucoup d'efforts. Cela signifie-t-il que, comme en 2000, il n'y aura plus que des listes qui se vident ? Non, pas nécessairement, puisque le Forum mondial sur la transparence a décidé de s'attaquer au secret bancaire. Jusqu'en 2009, les paradis fiscaux acceptaient, « grosso modo », de coopérer avec les fiscaux internationaux en matière de blanchiment d'argent, de délit d'initié ou de fraude fiscale avérée, mais pas d'évasion fiscale. Or, en septembre 2009, le G20 les a forcés à signer des accords internationaux d'échange d'informations fiscales, y compris dans ce dernier cas, et il a introduit une innovation extrêmement importante. Je veux parler de la création du *Peer Review Group*, c'est-à-dire d'un groupe de revue par les pairs, qui rassemble maintenant plus d'une centaine de membres. Un pays peut, certes,

sortir de la liste des paradis fiscaux, mais le *Peer Review group* effectue un double contrôle en se posant plusieurs questions: le pays concerné a-t-il signé des accords internationaux l'engageant à échanger des informations fiscales ? A-t-il transposé en droit interne les obligations qui en découlent (phase 1) ? Autrement dit, est-il en mesure, d'abord, de disposer des informations en interne, ensuite, de les transmettre aux fiscs étrangers (phase 2) ? La situation de l'ensemble des pays va être revue d'ici à 2014. Ils seront alors classés en quatre catégories : conformes, conformes pour l'essentiel, partiellement conformes et non conformes, avec *a priori* à ce même horizon 2014 des sanctions possibles.

Quels enseignements peut-on tirer d'un premier bilan ? Une étude de Niels Johannesen et Gabriel Zucman parue en février 2012, donc très récemment, montre que l'annonce de la signature de traités d'échange d'informations n'a pas eu d'impact important sur les dépôts bancaires dans les pays signataires. On peut cependant se demander si cette étude n'a pas été réalisée un peu trop tôt compte tenu du délai nécessaire pour la signature des accords et leur mise en place, puis pour recueillir les résultats des premiers échanges d'informations.

Quant à Mme Péresse, ministre du budget, elle nous a indiqué, lorsqu'elle a convoqué les journalistes financiers à la fin du mois de novembre 2011 pour leur présenter le bilan de l'utilisation de la nouvelle possibilité donnée par le G20, que, sur les huit premiers mois de l'année dernière, la France, qui avait adressé 230 demandes à dix-huit pays, avait obtenu un taux de retour de 30 % seulement. Et encore, nous a-t-elle dit, quand les pays répondent, ils ne font que confirmer les informations qui leur ont été transmises sans en ajouter de nouvelles. On voit donc que l'échange d'informations à la demande mis en place par le G20 ne fonctionne pas. Il faut passer à un échange automatique d'informations fiscales si l'on veut être efficace : dès lors qu'un ressortissant français ouvre un *trust* ou un compte dans un pays considéré comme un paradis fiscal, le fisc de celui-ci devrait envoyer, tous les trois ou six mois – cela reste à déterminer –, un fichier Excel au fisc français, qui n'aurait ainsi qu'à ouvrir le fichier relatif à ce ressortissant le jour où il souhaiterait vérifier la situation de ce dernier.

Bien évidemment, la Suisse est toujours mentionnée. Je parlais encore récemment avec un représentant de l'ambassade de Suisse à Paris : il sait très bien que, si l'on fait « craquer » la Suisse, on déstabilise alors l'ensemble des paradis fiscaux, et c'est pourquoi on cible ce pays. En lisant régulièrement la presse helvétique, on constate d'ailleurs que la classe politique suisse est relativement fragile : lorsqu'on passe à l'offensive, elle a tendance à accorder des concessions et il faut continuer à mettre la pression sur ce territoire.

Les banquiers suisses ont cependant contre-attaqué, notamment en présentant une proposition baptisée « *Rubik* ». L'idée est d'abord de régler le passé : tout se passe comme si on nous disait « oui, nous banquiers suisses, nous avons aidé des contribuables à frauder fiscalement, mais, pour régler le passé, nous allons taxer les avoirs, à des taux qui varient de 19 % à 34 % ».

Trois pays ont, pour l'instant, accepté d'entrer dans la négociation : l'Allemagne – pour laquelle le taux vient d'être renégocié –, le Royaume-Uni et, la semaine dernière, l'Autriche. Pour l'avenir, il est prévu d'instaurer une taxation à la source à un taux équivalent - légèrement supérieur, depuis la renégociation, pour l'Allemagne et un peu inférieur pour le Royaume-Uni – à celui qui serait appliqué à ces avoirs s'ils avaient été déclarés dans leurs pays d'origine. En échange, les pays s'engagent à ne pas se procurer de CD volés, à ouvrir l'accès à leur marché financier aux banques et aux assureurs suisses et, surtout, à ne pas lancer de poursuites pénales contre des représentants de banques suisses qui viendraient démarcher les particuliers ou les entreprises sur leur territoire ; en lisant le livre d'Antoine Peillon, on comprend pourquoi cette clause a été introduite... Par ailleurs, le nombre des demandes d'informations qui peuvent être adressées à la Suisse est encadré et, bien sûr, l'anonymat des clients conservé. Bref, en échange de tout cela, le secret bancaire est préservé.

C'est bien entendu un très mauvais dispositif. En premier lieu, la directive Epargne est déjà censée couvrir le sujet. Même si elle comporte des failles, ce que la Commission européenne a reconnu, elle est en phase de perfectionnement et d'élargissement. Elle astreint à partir de juillet 2011 les pays souhaitant conserver l'anonymat des clients à reverser une retenue à la source de 35 %, donc à un taux supérieur. En deuxième lieu, il s'agit d'une amnistie fiscale de fait. En troisième lieu, le secret bancaire est assuré pour les plus riches, c'est-à-dire pour ceux qui peuvent « s'acheter » les schémas les plus sophistiqués. Même les autorités suisses auront donc du mal à détecter ce qui se passe vraiment et il n'y aura donc pas de transmission d'informations. En quatrième lieu, c'est à une véritable délégation de souveraineté fiscale que consentent les pays qui acceptent ce type d'accord, puisque cela revient à faire confiance aux banquiers suisses pour prélever l'impôt à leur place. En cinquième lieu enfin, comme l'ont démontré de nombreuses ONG, ce ne sont pas les échappatoires qui manquent !

Pourquoi la France a-t-elle refusé le dispositif Rubik ? Après beaucoup d'incertitudes et d'hésitations qui se sont manifestées de fin août à fin novembre 2011, la ministre du budget a finalement dit « non » en s'appuyant sur une étude de Bercy qui devait être rendue publique mais ne l'a jamais été. Dès le début de cette étude, que j'ai pu lire, il est souligné qu'un tel accord procurerait une rentrée budgétaire aléatoire, que les garanties apportées pour assurer sa bonne exécution seraient extrêmement faibles, qu'il serait peu compatible avec nos principes, puisque nous refusons toujours l'amnistie fiscale, comme avec nos engagements européens - la directive Epargne – et internationaux – le G20. Au cœur du document, qui reste secret, mais je présume que vous en avez déjà obtenu communication – sinon, je me ferai un plaisir de vous le donner –, Bercy donne trois grandes raisons de rester à l'écart de ce dispositif. Premièrement, certains des Français qui ont des comptes en Suisse risquent de les transférer ailleurs. Dans un tel cas, la Suisse s'engage simplement à donner à la France les noms des dix États destinataires

des plus gros volumes transférés ; or cette information est tout à fait inutilisable fiscalement. Deuxièmement, seules les personnes physiques étant concernées par l'accord, il suffira, comme avec la directive Epargne, d'établir une société écran pour brouiller leur identité. Troisièmement, « l'une des principales incertitudes du dispositif réside dans la façon dont les agents payeurs appliqueront l'accord et mèneront les diligences nécessaires », comme le dit Bercy dans ce langage diplomatique que l'on admire tant, ce qui signifie, en clair, que le jour où l'on pourra faire aveuglément confiance à un banquier suisse pour recouvrer l'impôt n'est pas encore arrivé !

Par ailleurs, que peut-on faire contre les multinationales ? Nous avons vu que, contre l'utilisation abusive des paradis fiscaux par les particuliers, des mesures étaient prises. Eh bien, contre les multinationales, rien n'est fait ! La proposition qui est aujourd'hui en débat est la « comptabilité pays par pays ». Le principe en est extrêmement simple : il s'agit d'obliger toutes les multinationales à fournir pour l'ensemble de leurs pays d'implantation leur chiffre d'affaires, le nombre de personnes employées, la masse salariale, les profits réalisés et les impôts payés. Si vous appliquiez cette règle à Northern Rock, par exemple, vous constateriez immédiatement que sa filiale Granite à Jersey n'a absolument aucun employé. La comptabilité pays par pays permet donc de détecter rapidement d'éventuels problèmes dans la circulation des bénéficiaires au sein des multinationales. Le Parlement européen est favorable à une telle mesure, comme l'est le commissaire européen Michel Barnier ; la loi cadre américaine dite « *loi Dodd-Frank* » va dans ce sens ; la bourse de Hong Kong l'a déjà mise en place pour les industries extractives, pétrole et minerais, et un accord est quasi conclu à l'échelle européenne pour ces mêmes industries. On commence d'ailleurs à parler d'imposer la comptabilité pays par pays à toutes les multinationales, et non pas au seul secteur des industries extractives.

A cet égard, l'étude réalisée par Robert Lipsey est intéressante. Cet économiste américain a pris l'ensemble des multinationales américaines à l'étranger puis rapporté leurs actifs totaux au nombre d'employés. La moyenne « monde » est d'environ un million de dollars d'actifs par employé ; pour l'Irlande, les Pays-Bas et la Suisse, on atteint quatre à cinq millions de dollars ; à la Barbade, le chiffre s'élève à 22 millions de dollars et, aux Bermudes, à 45 millions de dollars ! Robert Lipsey, qui s'est interrogé sur les raisons de ces différences, a ensuite ramené les profits après impôts à la masse salariale. En moyenne « monde », les profits après impôts représentent en gros 84 % de la masse salariale. En Suisse, on atteint 160, en Irlande 660, aux Bermudes 3 500... Soit le Bermudien est d'une productivité exceptionnelle, soit ces chiffres cachent autre chose...

A-t-on lutté contre l'instabilité financière ? Non ! Le Conseil de stabilité financière avait promis d'établir une liste de pays sensibles dans ce domaine. Il l'a présentée à la fin de l'année de l'année dernière : selon ce document, la Libye et le Venezuela seraient désormais les deux seuls grands pays à poser problème en termes de stabilité financière ! Or contrairement à ce

qui se passe chez nous, une stratégie extrêmement efficace est mise en œuvre aux États-Unis. Elle repose sur trois piliers. D'abord, elle s'attaque directement aux acteurs privés. Ainsi, UBS, qui a été mise en cause en 2008, a dû donner des noms grâce auxquels les schémas d'évasion fiscale, de fraude fiscale et d'optimisation fiscale abusive ont pu être décryptés, ce qui a permis d'adresser de nouvelles demandes, notamment au Crédit Suisse. Dans le même temps, un programme de dénonciation volontaire a été mis en place, ce qui a conduit à 15 000 dénonciations volontaires, alors qu'UBS ne donnait que 4 500 noms, plus 12 000 en 2011, parce que la carotte et le bâton ont été maniés de manière efficace. Enfin, les États-Unis vont disposer d'un outil de pression permanent avec le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), qui va permettre la mise en place à partir de 2013 d'un échange automatique d'informations avec les banques.

Le combat est engagé, mais ce n'est qu'un début ! Comme le disait Henry Morgenthau, le ministre des finances de Franklin Roosevelt, « les impôts sont le prix à payer pour une société civilisée, trop de citoyens veulent la civilisation au rabais ».

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie de cet exposé, monsieur Chavagneux. La parole est maintenant à M. Charles Prats.

M. Charles Prats, magistrat, membre du Conseil scientifique du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques, coauteur de « *La Finance pousse-au-crime* ». – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer devant cette commission d'enquête parlementaire sur l'évasion fiscale, non pas en tant que magistrat chargé de la coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques au ministère du budget, mais en tant que membre du conseil scientifique du CSFRS, me permettant par ce biais d'accomplir la mission de prospective qui a été donnée à ce conseil, créé voilà trois ans.

Mon propos sera précisément de tenter de vous donner des pistes de réflexion pour que votre commission puisse en tirer des enseignements pratiques et que vous puissiez exercer votre mission de législateur à l'issue de vos travaux. C'est en effet votre vocation d'élus de la nation et de législateurs de traduire les constats que vous êtes amenés à faire en mesures législatives directes pour résoudre les problèmes.

Je commencerai par faire un cadrage macroéconomique, C'est un aspect qui a certainement été abordé dans les auditions antérieures, mais, s'agissant du montant de la fraude fiscale, les chiffres diffèrent.

Dans les comptes rendus qui ont été mis sur Internet était citée une évaluation du Syndicat national unifié des impôts (SNUI).

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la fraude fiscale de mars 2007, dernier rapport disponible de cette institution associée à la Cour des comptes, chiffre la fraude à environ 25 milliards d'euros par an.

Ces chiffres valent ce qu'ils valent. Ce sont des évaluations, faites selon des méthodes statistiques.

Bercy a fait dernièrement une évaluation de la fraude à la TVA, qui se chiffrerait à une dizaine de milliards d'euros, évaluation qui a été confirmée par la Cour des comptes dans un très récent rapport pour l'Assemblée nationale.

La fraude à la TVA, escroqueries comprises, représente donc pratiquement la moitié de la fraude fiscale. Pour le reste, la fraude se répartit sur l'impôt sur les sociétés, sur l'impôt sur le revenu et divers autres impôts.

Bien évidemment, l'évasion fiscale et la fraude fiscale internationale représentent une part importante de la fraude et du coût de celle-ci pour les finances publiques.

Le coût de la fraude doit être rapporté au montant du déficit budgétaire : même si ce dernier a connu en 2011 une réduction historique, il reste de l'ordre d'une centaine de milliards d'euros annuel ; le coût de la fraude est donc loin d'être négligeable. Si on le rapportait aux déficits sociaux, mais je sais que ce n'est pas l'objet de votre commission d'enquête, on constaterait que la situation est encore pire.

A l'extérieur de nos frontières, c'est l'exemple grec qui me frappe le plus. Il faut appeler un chat un chat : la situation de la Grèce s'explique par le fait que c'est un pays qui a été historiquement dans l'incapacité de maîtriser ses finances publiques et de sécuriser ses recettes fiscales. Peut-être n'a-t-il pas non plus maîtrisé ses dépenses, mais c'est d'abord un pays qui ne sait pas et qui n'a jamais su sécuriser ses recettes fiscales. A cet égard, la situation de l'Italie n'est pas très éloignée de celle de la Grèce.

La lutte contre la fraude fiscale internationale est une nécessité de justice sociale en même temps qu'une nécessité budgétaire. En tant que législateurs vous le savez, nous avons un véritable problème de financement public et nous ne pouvons donc plus nous permettre de ne pas être très sévères envers la fraude.

Lutter contre cette fraude fiscale internationale, qui concerne principalement les « gros », les « riches », est également une nécessité pour légitimer l'ensemble de la politique de lutte contre la fraude aux finances publiques, laquelle concerne non seulement le volet fiscal mais aussi, je le disais, le volet social. On ne peut pas légitimer aux yeux de nos concitoyens la lutte contre toutes les fraudes si on ne lutte pas aussi contre cette fraude-là.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt la présentation de M. Chavagneux, présentation très technique axée sur l'évasion internationale de capitaux, notamment par le biais des transferts au sein des grandes multinationales, plus peut-être que sur l'évasion des fortunes placées à l'étranger par des particuliers.

Pour ma part, en tant que professionnel, je vois deux dénominateurs communs aux différents types d'évasion fiscale : l'opacité et la clandestinité.

Il y a également une constante : la difficulté à récupérer les sommes fraudées quand on les découvre. Je vous renvoie à ce propos à une affaire qui a défrayé la chronique récemment, car il s'agit manifestement de la plus grosse escroquerie à la TVA – en l'espèce sur les échanges de quotas carbone – à laquelle la France ait été confrontée : l'affaire BlueNext. Le préjudice s'élève à 5 milliards d'euros pour l'Europe selon les estimations d'Europol et à 1,6 milliard d'euros pour l'État français selon la dernière évaluation de la Cour des comptes.

Il serait intéressant de connaître le montant des sommes d'ores et déjà recouvrées, mais je ne pense pas m'avancer beaucoup en pariant sur zéro... C'est une des réalités de la lutte contre l'escroquerie à la TVA.

Je souhaiterais donc vous soumettre quelques propositions opérationnelles pour mieux lutter contre la fraude fiscale internationale et vous démontrer qu'il est possible d'aller plus loin que ne permet de le faire toute la série de mesures qui, depuis quelques années, sont prises en ce sens, mesures qu'en tant que sénateurs vous avez examinées dans le cadre des lois de finances successives.

Je pense notamment aux mesures relatives à la répression des manipulations des prix de transfert, à la lutte contre l'économie souterraine ou à la transmission d'informations entre l'administration fiscale et les services de police.

Je crois cependant, je l'ai dit, que l'on peut aller plus loin – et je vais vous expliquer comment, à mon humble avis, on peut le faire – tant dans la recherche des comptes bancaires à l'étranger et la répression de la détention de ces comptes, domaine qui est au cœur de vos investigations, que dans la lutte contre les escroqueries à la TVA, lesquelles ont, dans 99 % des cas, une composante internationale et constituent, on l'a vu, la principale fraude fiscale en France.

On peut aller plus loin soit en instituant de nouvelles procédures, soit en adaptant les procédures existantes, notamment par le biais de mesures législatives que vous pourriez être amenés à proposer et à voter. Cependant, en matière de répression de la détention de comptes bancaires à l'étranger comme de lutte contre les escroqueries à la TVA, on peut aller plus loin à droit constant, c'est-à-dire dès aujourd'hui.

La législation en vigueur, grâce aux quelques adaptations qui lui ont été apportées – pour les dernières, il y a moins d'un an –, nous permet en effet déjà d'être beaucoup plus efficaces que nous ne le sommes.

Sur la détention des comptes bancaires à l'étranger, qui est notamment l'objet du livre de M. Peillon, en cas de fraude, vous le savez, la législation fiscale s'applique, mais il est également possible d'utiliser la

législation douanière, notamment la législation des relations financières avec l'étranger, dont, à l'heure actuelle, il n'est pas fait usage. Pourquoi ?

La détention d'un compte bancaire à l'étranger doit faire l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale ; c'est l'article L. 152-2 du code monétaire et financier, qui renvoie lui-même à l'article 1649 A du code général des impôts.

Vous avez voté un durcissement des sanctions pour non-déclaration de compte bancaire à l'étranger, et l'amende forfaitaire prévue a été transformée en une amende proportionnelle de 5 %. Parallèlement à cette disposition, le code monétaire et financier prévoit une amende de 750 euros pour la même infraction. Il y a donc là un petit conflit de textes.

D'autres dispositions légales en la matière figurent dans le code des douanes. Par combinaison du code des douanes et du code monétaire et financier peut être appréhendée l'infraction de détention d'un compte non déclaré à l'étranger ; les dispositions de l'article 459 du code des douanes répriment le non-respect des obligations déclaratives qui sont elles-mêmes prévues dans le code monétaire et financier.

Cet outil de répression qu'est le code des douanes a un poids beaucoup plus important que les dispositions prévues dans le code général des impôts puisqu'il prévoit une peine de cinq ans d'emprisonnement pour la non-déclaration d'un compte bancaire à l'étranger. Cette peine peut être assortie d'une amende comprise entre une et deux fois le montant des sommes détenues sur le compte, ainsi que la confiscation des sommes en jeu.

On entre là dans le cadre de la répression douanière classique, qui est beaucoup plus dure.

Mme Nathalie Goulet. – Elle est légitime !

M. Charles Prats. – Le *quantum* de peine encouru au titre de la répression douanière de la détention de compte bancaire à l'étranger est beaucoup plus important que la simple amende prévue au code général des impôts.

On passe d'une amende, qui était à l'époque de 1 500 euros – ou 10 000 euros si le compte était détenu dans un paradis fiscal – à une peine de prison de cinq ans, assortie d'une amende proportionnelle, ainsi que de la confiscation des sommes. Ce n'est pas tout à fait la même chose !

L'analyse juridique montre que la non-déclaration de compte bancaire est une infraction à la législation sur les relations financières avec l'étranger. A ceux qui sont un peu plus anciens dans le métier, cela rappellera le contrôle des changes, dans les années soixante-dix et quatre-vingt.

Cela permet d'aller plus loin et c'est surtout une manière plus simple de traiter les problèmes. En effet, il suffit aux enquêteurs des douanes de disposer des éléments qui indiquent que le mis en cause détient un compte bancaire à l'étranger – il faut évidemment avoir l'information – et qu'il ne l'a

pas déclaré aux services fiscaux – il suffit pour le savoir de consulter la déclaration fiscale. Vous avez déjà là les éléments constitutifs de l'infraction qui permettent de recourir aux peines d'emprisonnement. La simple constatation du solde du compte permet ensuite de déterminer les amendes proportionnelles et le montant de la confiscation.

Autrement dit, en n'ayant à apporter que des éléments de preuve assez réduits, l'administration peut ainsi entrer en voie de sanction. Accessoirement, on peut noter que les agents des douanes bénéficient à ce niveau de la plénitude de leurs pouvoirs, notamment le droit de communication et le droit de visite domiciliaire, donc celui de procéder à des perquisitions.

Dans votre sagesse, vous avez voté, à la fin de 2010, une disposition supplémentaire qui permet aux agents des douanes agissant dans ce cadre de procéder également à la saisie des biens et avoirs qui proviennent directement ou indirectement de cette infraction. C'est une modification de l'article 459 du code des douanes.

Dans l'optique d'une répression des comptes bancaires détenus clandestinement à l'étranger, on peut même aller plus loin. L'article 459 du code des douanes prévoit en effet que sont passibles « de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction » les personnes qui détiennent des comptes bancaires à l'étranger. Cela signifie, si l'on fait un peu de prospective pénale, qu'une personne qui utilise en France le produit de comptes qui sont détenus à l'étranger est passible de la confiscation des biens et avoirs qu'elle utilise en France et qu'elle a acquis grâce à ces comptes bancaires détenus à l'étranger.

En termes d'éléments constitutifs, il suffirait de rapporter la preuve que la personne possède un compte bancaire non déclaré à l'étranger, quand bien même on n'en connaîtrait pas le solde. Si l'on apporte la preuve qu'elle a utilisé ces fonds détenus clandestinement pour acquérir un appartement, une voiture ou divers biens en France, on pourra en obtenir la saisie et la confiscation au titre du code des douanes.

On voit donc que la législation douanière permet de s'attaquer à ce type de problème de manière beaucoup plus simple et beaucoup plus rapide.

C'est une première piste, sur laquelle nous pourrions revenir si vous le souhaitez.

La deuxième piste a trait à la répression des escroqueries à la TVA.

Je ne parle pas là des problématiques de fraude classique à la TVA ou de contestation de TVA des entreprises « normales », qui entrent dans un schéma de débat contradictoire avec l'administration fiscale. Je parle des montages frauduleux d'organisations criminelles dont le but est véritablement de « truffer » en abusant du mécanisme de la TVA, l'exemple type étant l'affaire BlueNext.

En matière de fraude de type « carrousel », d'escroquerie organisée, ce qui est frappant, comme on l'a vu dans les affaires du Sentier ou de carrousels dans la téléphonie, dans les composants informatiques et maintenant sur les quotas carbone, c'est que les sommes qui ont été l'objet de la fraude ne sont jamais recouvrées.

Le carrousel se met en place, les sommes sont fraudées et, lorsque l'administration fiscale – et même la justice si elle est saisie – intervient, plusieurs mois, voire un ou deux ans après, les fonds se sont bien entendu évaporés à l'étranger, les auteurs ou les concepteurs de la fraude ont disparu ; en général, ils sont eux aussi partis à l'étranger. Lorsqu'on met la main sur quelques personnes, ce sont souvent des lampistes. Moralité : l'État a perdu les sommes.

Nous nous sommes demandé comment faire face à de telles situations ? Nous sommes partis du principe qu'il fallait trouver un moyen d'intervenir avant que les sommes aient été volées. La législation française actuelle donne-t-elle la possibilité d'intervenir et de stopper les fraudeurs avant que les sommes fraudées soient volées ? L'idée n'est pas de recouvrer les sommes mais bien d'éviter qu'elles soient volées.

Cette possibilité existe mais, bien évidemment, elle n'est pas prévue par la procédure fiscale parce que cette dernière n'est pas calibrée pour lutter contre ce type d'agissements. Dans l'utilisation du livre des procédures fiscales et du code général des impôts, l'administration arrivera toujours après la bataille...

En revanche, judiciariser dès le départ les opérations permet d'interpeller les gens avant que les sommes aient été soustraites. Il faut raisonner en la matière comme on le fait en matière de terrorisme dans le système français. L'action judiciaire en France repose sur le principe qu'il faut interpeller le terroriste avant que la bombe n'éclate. En matière de lutte contre la fraude aux finances publiques, il faut changer de paradigme et essayer d'interpeller le fraudeur avant qu'il ait fraudé les sommes, ou en tout cas avant qu'il n'en ait fraudé trop.

Pour ce faire, il n'est absolument pas nécessaire de changer quoi que ce soit dans la législation. On peut utiliser l'association de malfaiteurs, qui est une ancienne qualification bien connue des pénalistes, que l'on combine avec la notion d'escroquerie en bande organisée à la TVA. En effet, on peut qualifier ce type de réseau de fraude à la TVA, non pas de fraude fiscale, mais d'escroquerie en bande organisée, ce qui est beaucoup plus simple en termes de mise en œuvre des procédures puisque l'on n'est pas obligé de saisir la commission des infractions fiscales ou d'attendre un dépôt de plainte préalable par l'administration. Le procureur de la République peut immédiatement déclencher les enquêtes pénales, donc aller très vite.

La combinaison de ces dispositions avec celles qui sont prévues dans la loi Perben II sur la criminalité organisée – loi qui a permis d'intégrer l'escroquerie en bande organisée à l'article 766-73 du code de procédure

pénale – nous offre la plénitude des techniques spéciales d'investigation : l'infiltration, les sonorisations, les écoutes téléphoniques, les gardes à vue prolongées et la mise en œuvre de services spécialisés.

Quel résultat aurait eu le recours à ces procédures dans l'affaire BlueNext, par exemple ? Imaginons qu'à la fin de l'année 2008 des informations soient parvenues aux oreilles des services habilités, soit parce qu'un informateur était dans le réseau, soit parce que des déclarations de soupçon avaient été formulées par TRACFIN... Une enquête aurait été ouverte dès la fin de 2008 pour association de malfaiteurs en vue de commettre une escroquerie en bande organisée, des écoutes téléphoniques auraient pu être mises en place, le réseau aurait pu être identifié très rapidement et les personnes auraient été interpellées sur la base de l'association de malfaiteurs, à partir des éléments constitutifs préparatoires à l'escroquerie à la TVA qui allait se commettre. Ainsi, en travaillant très vite, on aurait économisé beaucoup d'argent.

C'est ce type de procédure qu'il faut essayer de mettre en œuvre. Il n'est pas nécessaire de modifier la loi pour ce faire : il suffit d'appliquer les textes. En revanche, il paraît souhaitable de changer quelque peu la manière de travailler.

Je sais que la Cour des comptes n'est pas nécessairement favorable à ce type d'opérations. Dans son rapport public annuel, à propos de l'affaire BlueNext et des quotas carbone, elle semble regretter que la voie judiciaire ait été choisie. Moi, je parle en praticien de terrain : il est évident que, si la voie judiciaire avait été choisie beaucoup plus tôt et que l'on avait travaillé de cette manière, les personnes impliquées dans l'affaire BlueNext auraient été interpellées plus rapidement.

Je renvoie ceux qui douteraient de l'efficacité de cette méthode à l'exemple belge : dans le traitement des escroqueries à la TVA, c'est peu ou prou de cette manière que les Belges ont travaillé. Selon les comptes rendus disponibles, notamment les articles qui ont été publiés dans la presse universitaire, ils ont réussi à diviser par quarante le montant des escroqueries à la TVA en l'espace de six ans. Si les Belges l'ont fait, je ne vois pas pourquoi nous n'en serions pas capables.

Afin d'aller plus loin, on peut aussi envisager d'introduire dans la loi des innovations techniques et prévoir des adaptations en profondeur, permettant de disposer de plus d'outils.

Une première adaptation technique consisterait à supprimer l'amende de 750 euros prévue par le code monétaire et financier pour la détention de compte bancaire à l'étranger parce qu'elle fait doublon avec les dispositions inscrites dans le code des douanes et le code général des impôts. Même si l'on a vocation à poursuivre les gens sous l'acceptation pénale la plus haute, il y a là un nid à contentieux. Il serait dommage que les procédures soient fragilisées par des contestations. Il suffirait à mon avis de supprimer cet article du code

monétaire et financier en laissant subsister les textes de répression figurant dans le code des douanes et le code général des impôts.

Une autre adaptation technique, qui va plus loin, plus en profondeur, serait d'étendre aux personnes morales l'obligation de déclaration des comptes bancaires, déjà prévue dans la loi pour les personnes physiques. Cela risque d'être très mal pris par le monde économique mais, comme je vous l'ai dit, l'opacité, ou la clandestinité, est la mère de tous les vices en la matière. Je ne vois pas en quoi serait choquante l'obligation de déclaration des comptes bancaires détenus à l'étranger par les personnes morales.

Une autre adaptation technique serait l'extension de cette obligation de déclaration aux comptes bancaires détenus directement ou indirectement. Cette rédaction relativement vague mais large permettrait d'appréhender les personnes qui ont recours à des prête-noms ou à des sociétés écrans mais qui bénéficient elles-mêmes des fonds. Quand, dans les enquêtes, il sera possible de déterminer qu'une personne utilise les comptes de telle ou telle société écran, on pourra l'appréhender, en tout cas au niveau douanier, en termes de relations financières avec l'étranger.

Une proposition qui va un peu plus loin, mais qui aurait son intérêt, consisterait à créer un délit de fraude fiscale en bande organisée, puni de dix ans d'emprisonnement, en modifiant à cette fin l'article 1741 du code général des impôts, qui pourrait ainsi être inclus dans l'article 706-73 du code de procédure pénale, donc dans la loi Perben II. Cela permettrait aux nouveaux services de police fiscale, par exemple, ou à tout autre service de police judiciaire d'utiliser les techniques spéciales d'investigation dans le cadre de la lutte contre la grande fraude fiscale organisée.

Il ne faut pas se leurrer, il ne faut pas faire preuve d'angélisme : on est face à des structures complexes, très opaques. Nos amis américains ont recours à ces techniques ; je ne vois pas pourquoi les services spécialisés français ne le feraient pas. Bien sûr, on n'est pas là dans le trafic de stupéfiants. Mais je ne vois pas pourquoi, pour lutter contre des organisations complexes de fraude qui coûtent très cher aux finances publiques, on ne pourrait pas utiliser l'ensemble des dispositifs qui existent aujourd'hui dans le code de procédure pénale, notamment ces techniques spéciales d'investigation, principalement d'infiltration ou de sonorisation. Pour mieux lutter contre des réseaux organisés, des organisations très structurées, il faudra aller au contact et les infiltrer si l'on veut obtenir des résultats importants. Sinon, on n'attrapera jamais que les petits poissons.

Une autre proposition qui va encore plus loin et qui est loin d'être partagée – mais l'intérêt de se trouver devant une commission d'enquête parlementaire n'est-il pas de pouvoir formuler ce genre de propositions ? – consiste à réfléchir à la suppression de la commission des infractions fiscales et à la suppression de l'obligation de dépôt de plainte préalable de l'administration fiscale en matière de poursuites pour fraude fiscale.

Le procureur de la République ne peut pas engager de poursuites pour fraude fiscale, il est tenu d'attendre le dépôt de plainte préalable de l'administration. Certes, dans un arrêt de 2008, la Cour de cassation a indiqué que les infractions de conséquence qui avaient la fraude fiscale comme infraction sous-jacente relevaient du régime de droit commun, c'est-à-dire que le procureur de la République pouvait tout à fait ouvrir une enquête préliminaire, une information judiciaire, etc., pour blanchiment de fraude fiscale afin de lutter contre de telles infractions et qu'il n'était pas tenu d'attendre la saisine de la CIF et la plainte de l'administration fiscale.

Dans son rapport, la Cour de cassation a annoncé le revirement de jurisprudence en matière de recel de fraude fiscale. On peut aujourd'hui pratiquement affirmer qu'en matière de poursuites pénales l'ensemble des infractions de conséquence qui ont la fraude fiscale comme infraction sous-jacente relèvent du régime de droit commun. Le dépôt de plainte préalable n'est donc plus nécessaire. Cela ouvre déjà de nombreuses possibilités : blanchiment de fraude fiscale, recel de fraude fiscale, non-justification de ressources par personne en relation habituelle avec quelqu'un commettant une fraude fiscale, etc.

On peut aller plus loin et réfléchir à la suppression du dépôt de plainte préalable qui avait été introduite en 1977 et reverser la fraude fiscale dans le pot commun des infractions.

Il y a toutefois un bémol : deux adaptations seraient peut-être à prévoir.

La première est l'obligation de saisine du juge d'instruction. En effet, il est tout à fait préjudiciable de mener des enquêtes pénales en matière de fraude fiscale sous le régime de la flagrance ou de l'enquête préliminaire eu égard à la complexité et à la technicité de la matière fiscale et parce qu'il faut garantir aux personnes un débat contradictoire sur les éléments à charge qui peuvent être apportés contre elles. A ce niveau de la procédure pénale classique, seule l'information judiciaire le permet.

Dans le cas contraire, on peut être confronté à des cas où des personnes – cela s'est réellement produit –, sont poursuivies à la suite d'un dépôt de plainte préalable par l'administration pour fraude fiscale dans le cadre d'une enquête préliminaire et où l'enquête s'est soldée par le dépôt de plainte de l'administration, une audition simple, un renvoi en citation directe. Le tribunal, qui est parfois peu au fait des moyens techniques, ne statue finalement qu'au vu des arguments présentés par l'administration, alors même que, dans ce cas, la personne poursuivie n'a pas eu les garanties de la procédure fiscale et n'a pas pu faire valoir ses droits.

On peut en arriver ainsi à des situations ubuesques : la personne a été condamnée au pénal pour fraude fiscale alors même qu'elle aura une décharge des impositions en matière de procédure fiscale.

C'est la raison pour laquelle il faut être prudent. Utiliser la voie pénale en matière de fraude fiscale permet d'aller plus vite et c'est plus simple. En revanche, il faut imposer, dans ce cas, l'ouverture d'une information judiciaire pour avoir les garanties du débat contradictoire.

La seconde adaptation serait l'obligation de recueillir l'avis technique de l'administration fiscale, quand bien même le procureur de la République aurait engagé les poursuites.

Une autre disposition qu'il serait intéressant de mettre en œuvre et que le législateur a prévue en matière de douane judiciaire serait la possibilité, après l'enquête pénale, de retransmettre le dossier à l'administration pour permettre une transaction administrative – car elle est parfois tout à fait justifiée – et éviter les poursuites pénales, ce qui limiterait l'encombrement des juridictions.

Une autre proposition, qui va encore plus loin et mérite également débat, concerne la création d'un statut légal de l'aviseur, ou de l'informateur, dans le code des douanes et dans le code général des impôts.

En effet, contrairement aux États-Unis, où, comme le soulignait M. Chavagneux, les informateurs ont un statut légal, en France, l'informateur a plutôt mauvaise presse. Seul un arrêté ministériel de 1957 définit l'aviseur en matière douanière et prévoit la rémunération des indicateurs. Mais la loi ne prévoit pas la possibilité de recourir à des informateurs.

Cette question n'est pas purement théorique puisque, si l'on se réfère à la jurisprudence la plus récente, notamment aux arrêts de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 31 janvier et du 21 février 2012, on constate que la chambre commerciale a annulé les ordonnances de visite domiciliaire dans le cadre des affaires HSBC, au motif que les informations provenaient de documents volés, qu'elles résultaient donc d'une infraction puisqu'elles avaient été collectées de manière illégale. La chambre commerciale de la Cour de cassation a appliqué la jurisprudence classique en matière civile, qui est celle de la loyauté des preuves.

Cette position n'est pas du tout celle de la chambre criminelle, qui est inverse. Mais, en matière fiscal-douanière, sur les visites domiciliaires, c'est la chambre commerciale, et non la chambre criminelle, qui statue.

C'est un vrai sujet, politiquement très incorrect, mais on peut tout à fait réfléchir à la création d'un statut législatif pour les informateurs et prévoir que les services spécialisés, dans leur lutte contre la fraude aux finances publiques, peuvent utiliser les informations qui leur seront transmises par les indicateurs.

Aujourd'hui, une telle disposition n'existe pas. Pour lutter contre ce type d'évasion fiscale internationale, soit on attend la transmission d'informations par les homologues étrangers – mais on sait que, dans les paradis fiscaux, ou en Suisse, c'est un peu complexe – soit on légalise – on n'attrape pas les mouches avec du vinaigre ! – et on encadre, en prévoyant

toutes les garanties nécessaires, le recours à des personnes qui, de manière régulière, contactent les services répressifs, les services spécialisés et leur font savoir qu'elles disposent d'informations qu'elles sont prêtes à leur transmettre. C'est ainsi que l'on travaille en matière de stupéfiants, et l'on pourrait travailler de cette manière en ce qui concerne l'évasion fiscale internationale.

Une dernière proposition, également technique, serait de simplifier la législation CNIL sur les croisements de fichiers et les traitements automatisés d'informations.

Dans le cadre de l'affaire HSBC, il a fallu prendre en urgence un décret en Conseil d'État pour que soit créé le fichier EVAFISC qui recense les personnes soupçonnées de détenir des comptes à l'étranger. Aujourd'hui, tous les services travaillent quotidiennement avec des outils informatiques. Si l'on va jusqu'au bout de la logique de la loi de 1978, tous les services seraient dans l'illégalité.

Une des solutions pourrait donc être de modifier la loi de 1978 et de prévoir que, dans le cadre des missions de lutte contre les fraudes aux finances publiques, les traitements automatisés font l'objet d'une simple déclaration. Une telle disposition n'empêcherait pas la CNIL d'exercer son rôle de surveillance, mais elle permettrait de s'extraire des procédures très lourdes de l'autorisation et du décret en Conseil d'État, qui, au quotidien, retardent et fragilisent les investigations, car ce sont des nids à contentieux.

En conclusion, en tant que praticien, je dirai qu'en la matière, il faut, comme au rugby, revenir aux fondamentaux et à la simplicité !

A l'occasion des sessions de formation que je dirige à l'Ecole nationale de la magistrature, j'ai notamment organisé des débats avec François d'Aubert et Jacques Terray, de *Transparency international*, sur ces problématiques de prix de transfert et de fraude fiscale internationale. J'ai été frappé de constater à quel point mes collègues et d'autres fonctionnaires étaient démunis face à ces problématiques.

Or appréhender de manière complexe des dossiers qui ne le sont pas moins, c'est à coup sûr se retrouver dans l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures de répression à la hauteur des enjeux. Il faut revenir à la simplicité ; d'où ces propositions qui permettent de lutter contre l'évasion fiscale internationale selon une équation simple, facile à appréhender pour un tribunal : la détention de comptes clandestins.

J'insiste également sur le caractère dissuasif des mesures proposées.

Comme je l'ai dit, le code des douanes permet de réprimer la détention de comptes bancaires à l'étranger à hauteur de cinq ans d'emprisonnement ; je vous garantis que si, demain, deux ou trois affaires impliquant, par exemple, des personnes appartenant à la criminalité organisée et qui utiliseraient des comptes à l'étranger sont jugées et aboutissent à des peines de prison ferme, l'effet de dissuasion et de déclaration spontanée des comptes serait très important.

Il n'est que de regarder le résultat, dont, me semble-t-il, la ministre du budget vous a parlé la semaine dernière : à la suite de l'affaire de la liste HSBC, on a assisté à multiplication exponentielle de déclaration de comptes détenus à l'étranger de manière spontanée.

Enfin, je souligne que ces mesures tendent à l'efficacité. Plusieurs dizaines de milliers de comptes bancaires ont été déclarés. Et pour reprendre l'exemple belge sur la TVA, je note que l'application de cette technique de judiciarisation en amont a permis aux Belges de diviser par quarante le montant des escroqueries à la TVA dans leur pays en l'espace de quelques années. Si les Belges l'ont fait, je ne vois pas pourquoi on n'y arriverait pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle densité, messieurs ! J'ai personnellement beaucoup apprécié vos trois interventions, tout à fait passionnantes. Elles sont, d'une certaine manière, le pendant des auditions de ce matin, non pas que je les rejette, mais le discours entendu ce matin était plus policé, plus formaté et limité dans sa teneur. Tout d'abord, je souhaite que la présentation « Powerpoint » qui nous a été projetée par M. Chavagneux nous soit transmise, car elle est très bien construite et d'un grand intérêt.

J'ajouterai ensuite une remarque anecdotique mais qui a son importance : j'ai noté la pléthore de termes anglo-saxons dans le monde de la finance. N'allez pas croire que j'exprime là un sentiment antibritannique ou antiaméricain : j'ai enseigné l'anglais durant trente ans avant d'être sénateur et j'ai aujourd'hui l'honneur de présider le groupe d'amitié France-Royaume-Uni au Sénat. Il n'y a donc rien de négatif dans mon propos. Je réagis simplement à une remarque formulée par M. Jurgensen la semaine dernière lors de son audition. Le choix des mots ne doit rien au hasard ; les mots décrivent une réalité et une idéologie. Là où les Français voient un poisson rouge, les Anglais voient un *goldfish* ! A partir d'une même réalité, plusieurs interprétations sont possibles. J'imagine donc que les nombreux termes anglais cités dans les auditions depuis le début ont un équivalent français...

Me faisant l'avocat du diable, je me demande si l'ouvrage de Monsieur Peillon n'est pas un peu trop brutal lorsqu'il met clairement en cause des organismes ou des banques. Vos conclusions s'appuient-elles sur des documents, des preuves, des éléments tangibles qui permettent d'étayer votre raisonnement ? Comment avez-vous procédé dans le cadre de votre enquête ? Plus généralement, pour quels motifs vous êtes-vous intéressé à ce sujet ? Par ailleurs, j'aimerais que vous nous expliquiez ce que sont précisément les « carnets du lait », expression que vous utilisez dans votre livre.

La question suivante s'adresse aux trois interlocuteurs ; elle a d'ailleurs été posée ce matin aux responsables de BNP Paribas et de la Société Générale. Considérez-vous que la Suisse, le Luxembourg et Jersey sont des paradis fiscaux ?

Monsieur Chavagneux, appréciant beaucoup les exemples concrets qui font parfois sourire mais qui illustrent parfaitement les mécanismes, j'aimerais que vous reveniez sur l'anecdote concernant les seaux en plastique

fabriqués en Tchéquie et vendus à un prix exorbitant aux États-Unis tandis que les missiles sont vendus, eux, 50 dollars. Pouvez-vous nous réexpliquer dans le détail le mécanisme qui amène à ce paradoxe édifiant ?

Vous avez également évoqué le tableau retraçant le palmarès des entreprises françaises disposant d'entités dans les paradis fiscaux. Apparemment, ce tableau a été mis à jour. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Une remarque m'est venue à l'esprit la semaine dernière lors de la parution au Journal officiel de la liste des territoires retirés de la liste grise, parmi lesquels figurait notamment Belize. Or, à notre connaissance, Belize n'a fait l'objet d'aucune évaluation pouvant objectivement lui permettre d'être sorti de cette liste. Vider la liste des paradis fiscaux pour régler le problème des paradis fiscaux, c'est casser le thermomètre pour faire tomber la fièvre ! J'aimerais connaître votre appréciation sur ce sujet.

Lors des auditions précédentes, il nous a été dit à plusieurs reprises que les paradis fiscaux hébergeaient non seulement les sommes dégagées d'une évasion fiscale mais aussi les sommes liées au blanchiment de trafics divers, notamment liés au terrorisme. Existe-t-il selon vous des passerelles entre ces fonds ? Y a-t-il un cloisonnement strict ou, s'agit-il, pour reprendre l'expression d'un journaliste du Monde à propos de la City, d'une « grande lessiveuse » où tout se mélange tandis que l'argent est ensuite recyclé dans les circuits « normaux ».

Ma dernière question porte sur l'amnistie par rapport au passé, notamment au travers de la taxation des avoirs prévue par le dispositif Rubik, qui, selon un tableau qui nous a été projeté par M. Chavagneux, oscillerait entre 19 % et 34 %. D'où viennent ces taux ? Sont-ils le fruit de négociations ? Sur quoi reposent-ils ?

Telles sont les questions sur lesquelles, dans un premier temps, j'aimerais, messieurs, que vous nous apportiez des réponses.

M. Antoine Peillon. – La question des sources m'est toujours posée. Ma réponse est invariablement la même : je possède une somme invraisemblable de documents qui représente tout ce qui a été produit par les services de contrôle, d'audit interne – nous reviendrons d'ailleurs peut-être sur la question du statut des auditeurs dans les structures privées –, en Suisse comme en France, sur toutes les formes de délits que ces services ont pu constater et signaler à leur direction générale, mais aussi à ce que l'on appelle, en tout cas en France, leurs autorités de tutelle. Les personnes qui, au sein des banques, travaillent dans le contrôle légal de conformité ou sont chargées d'une mission d'audit entretiennent des relations suivies avec les agents de TRACFIN, par exemple, mais aussi avec beaucoup d'autres agents de la puissance publique.

Cette documentation m'a été transmise d'abord par des sources judiciaires, et cela soulève une question grave. J'ai entendu tout à l'heure M. Prats nous expliquer ce que l'on pourrait faire, ce qu'il est déjà possible de

faire, ce que la loi permet de faire. C'est visiblement ce qui n'a pas été fait depuis de très nombreuses années. Les douaniers, les enquêteurs de police, les brigades financières, l'Autorité de contrôle prudentiel ont collecté une masse considérable de documents et informations qui, d'abord, leur ont été adressés spontanément ou parfois remis sous la contrainte, mais qu'ils ont aussi récupéré grâce à leur propre travail. Ils ont ensuite transmis ces documents et informations au parquet de Paris, en même temps, d'ailleurs, que des plaintes – dont j'ai ici copie – étaient déposées par des salariés d'une grande banque auprès de ce même parquet. Certaines de ces plaintes et de ces informations remontent à plus de deux ans. Mes sources – ce sont des policiers, des personnes qui travaillent à l'Intérieur, dans des grands établissements bancaires et même un magistrat du parquet de Paris – ont été étonnées, comme je l'ai été moi-même, d'apprendre qu'un juge d'instruction avait été mobilisé sur une information judiciaire – j'ai entendu dire tout à l'heure que c'était finalement la meilleure formule – voilà à peine quelques jours, le 12 avril dernier, soit un peu plus de trois semaines après la parution de mon livre, dans lequel je m'étonnais d'ailleurs de l'absence d'une information judiciaire, mais surtout très longtemps après que tous les éléments probants de nature à motiver cette information ou cette instruction judiciaire eurent été réunis. Le juge d'instruction qui a été désigné aura très rapidement communication de l'ensemble de ce dossier considérable, principalement par le Service national de la douane judiciaire, qui, à ma connaissance, a fait un travail extraordinaire. Si des documents complémentaires – mais je ne crois pas qu'il en existe – peuvent lui être transmis par d'autres sources, cela se fera facilement.

Sur les raisons qui m'ont amené à m'intéresser à ce sujet, je répondrai que ma motivation est d'ordre journalistique. Je suis journaliste et, depuis maintenant deux ans, des sources policières et judiciaires, au sens large, m'indiquent que, sur de multiples dossiers et non pas seulement sur celui-ci, malgré les moyens légaux dont ils disposent – le tableau en a d'ailleurs été extrêmement bien brossé tout à l'heure –, leur travail est empêché, entravé et, surtout, qu'il n'y a quasiment aucun suivi au niveau de l'instruction judiciaire ni du tribunal, qui est l'aboutissement normal des délits, voire des crimes, qui en l'espèce sont commis.

Ces sources, que je connais depuis de nombreuses années pour avoir beaucoup travaillé sur ces sujets et parce qu'au fil des années une certaine familiarité et une certaine confiance se sont établies, me font part de leur désarroi devant l'impasse à laquelle elles se retrouvent confrontées. Dans toutes les démocraties, et pas seulement en France, quand il y a une impasse au niveau de la justice, il y a, de la part de ses sources et de la part de ces autorités, une tendance à s'adresser à la presse. Il y a donc deux motivations qui se rencontrent, celle du journaliste, dont le travail de base consiste à contrôler, vérifier et recouper toutes les informations qu'il reçoit, et celle des sources. Il n'y a pas de matière journalistique originale. Je ne parle évidemment pas des copier-coller des communiqués qu'on voit fleurir ces derniers jours dans une certaine presse, qui doit être « la plume sur la couture

du pantalon », et dont l'attitude, depuis qu'a été officiellement annoncée l'ouverture d'une information judiciaire, me choque énormément. Que certains confrères ne s'interrogent pas sur le fait que cette information judiciaire est déclenchée selon un calendrier un peu particulier me paraît assez extraordinaire... Le vrai travail journalistique est de recueillir des informations originales et de ne pas s'asseoir dessus, même lorsqu'il en coûte.

Tout à l'heure, j'entendais M. Prats dire qu'il devrait y avoir possibilité d'enquête en utilisant des méthodes spéciales, telles que l'infiltration et la sonorisation. Je peux vous dire que, durant les derniers mois, de sonorisation, j'en ai entendu parler ! Mais elle ne concernait pas ceux dont j'ai découvert, grâce à mes sources, qu'ils commettaient des délits extrêmement graves ; la sonorisation était celle des journalistes, de ma propre personne en particulier. Si je l'ai su, c'est parce que des gens issus de la même profession que ceux qui se livrent à ce genre de délit – car la sonorisation est bien un délit – en informent les journalistes.

En tant que journaliste, je suis obligé de constater que, depuis deux ans et surtout depuis quelques mois, ma motivation tient à ce que je vois des agents de l'État, des fonctionnaires qui considèrent qu'ils ne sont plus dans des conditions républicaines d'exercice de leur métier. Peut-être ai-je été intoxiqué par ces agents de l'État. Pour le savoir, il faudrait les entendre tous. Il y en a qui me diront le contraire. Bien sûr, si je pose la question au directeur de la direction centrale du renseignement intérieur – il m'est facile de l'appeler : j'ai son numéro de portable –, il me répondra, comme d'autres, que je me trompe, que suis intoxiqué... Voilà pour les motifs.

Sur le problème particulier de l'évasion fiscale, ces mêmes sources m'ont dit qu'il y avait là – l'argent est le nerf de la guerre – un phénomène considérable, qu'elles retrouvaient à la croisée de bon nombre de problématiques. Les services de police qui sont cités dans mon livre – renseignement intérieur, renseignement militaire, renseignement de la marine – ne sont pas composés de gens qui s'amuse à traquer l'évasion fiscale du petit commerçant ou de celui qui a gagné au loto. Non, ils travaillent évidemment sur des questions qui relèvent de la sécurité nationale – terrorisme ou criminalité internationale – et ils repèrent des circuits où il y a une évasion fiscale massive et qui sont un peu les mêmes que les canaux par lesquels s'opère le noircissement – parce que cela existe ! –, mais aussi le financement des activités criminelles. Les personnels de ces services ont été très surpris par l'ampleur et la gravité du phénomène. Et leur sentiment coïncide avec l'émotion des salariés, cadre supérieurs, voire dirigeants des établissements bancaires, pour qui, depuis quelques années, en franchissant les limites de la légalité, ces établissements se mettent d'abord eux-mêmes en danger. En l'an 2000, alors que des travaux juridiques étaient menés de façon discrète à Genève pour savoir quelles étaient les méthodes de contournement possible du fisc américain, les plus hauts responsables d'une grande banque suisse à laquelle je me suis intéressé ont dit à leurs collègues, également hauts responsables : « Non, cela, nous ne devons pas le faire. On va droit dans le

mur. » Ils n'ont pas été écoutés. Le résultat, aux États-Unis, on le connaît depuis déjà quelque temps ; en France, aujourd'hui, on ne peut plus l'ignorer.

J'ai une totale confiance dans la justice, mais les documents qui m'ont été transmis – ceux que j'ai ici avec moi n'en représentent qu'une toute petite part – ne concernent pas que la France : ils concernent aussi l'Espagne, le Portugal – « Iberia », dans le jargon de cette banque – l'Italie, la Belgique, dont le statut, on en a parlé, est un peu ambigu, le Luxembourg, la Suisse... C'est une « gestion mondiale », pour reprendre les termes qui ont été utilisés ce matin encore – en anglais ! – par une de mes sources centrales au sein de cet établissement bancaire. Les documents qu'on m'a donnés et ceux qui arrivent encore chaque jour concernent l'Europe tout entière. C'est une question d'ordre mondial.

Ces sources internes ont été, elles aussi, très choquées par le dépassement de ce qui était un peu la règle établie depuis maintenant plusieurs décennies. Car cela ne date pas d'hier. Etant donnée la crispation financière internationale, les niveaux de transgression, de délit aujourd'hui atteints vont visiblement au-delà de ce que ces personnes étaient prêtes à accepter quand elles ont été embauchées à la fin des années 1990 et au début des années 2000 pour ce qui concerne l'établissement bancaire français en question.

Je précise par ailleurs que les « carnets du lait » sont tout simplement des feuilles de papier sur lesquels des commerciaux notent de façon manuscrite le nom du nouveau client, sa localisation géographique, la date à laquelle ils ont fait affaire et le montant des avoirs qu'ils ont récoltés. Jusqu'à une certaine époque, ces fonds étaient strictement destinés à l'évasion fiscale, c'est-à-dire à l'*offshore* non déclaré. Le commercial fait la somme de ces carnets chaque mois auprès de l'assistante du bureau régional, du *desk* régional, de son établissement bancaire, qui le rentre dans un fichier Excel et établit un premier bilan. Celui-ci est transmis au central de la direction parisienne de la filiale de la banque en question, bien sûr sous forme cryptée, et en même temps au niveau central en Suisse, puisqu'en l'occurrence il s'agissait de ce pays, à Genève, Bâle ou Zurich selon les différentes zones gérées par ces *desks* centraux. Le recensement global est fait et sert à établir, bien entendu de façon clandestine, une comptabilité qui permettra, en retour, de verser des bonus, des primes, aux commerciaux de manière qu'ils aient un « retour ». Ces carnets sont ensuite détruits. J'ai ici un document qui décrit à l'Autorité de contrôle prudentiel la méthodologie exacte de cette double comptabilité. Cette méthodologie a une vertu : même si l'on détruit les documents, il suffit ensuite de saisir les comptabilités des bureaux régionaux, des commerciaux et des centraux, d'établir les différentiels entre ces différentes comptabilités, et on a exactement les preuves de l'évasion fiscale.

Aujourd'hui, le juge d'instruction qui vient d'être désigné sur cette enquête a tous les éléments qui ont été réunis par l'Autorité de contrôle prudentiel et le Service national de douane judiciaire. Donc, par une simple perquisition – qui n'a jamais eu lieu – et par les auditions des dirigeants – très nombreux – qui sont désignés dans les documents dont les autorités publiques

ont connaissance depuis maintenant deux ans, il aura tout loisir de vérifier quasi instantanément la véracité des dénonciations d'évasion fiscale pour des montants qui, en l'occurrence, représentent parfois plus de 250 millions d'euros par an sur un seul établissement bancaire.

M. Charles Prats. – Je voudrais d'abord rebondir sur ce qui vient d'être dit par M. Peillon. Je suis en effet un peu gêné.

Outre le fait qu'une information judiciaire a été ouverte vendredi dernier – ce qui soulève d'ailleurs la question de la possibilité d'évoquer devant une commission d'enquête parlementaire les faits qui sont rapportés dans le livre –, dire qu'il aurait fallu nommer un juge d'instruction dès le départ sur une affaire d'une telle complexité est contestable. C'est un point dont il sera intéressant de débattre devant la commission d'enquête, mais je ne suis pas sûr, à titre personnel, que le cadre de l'enquête préliminaire ait été le plus inadapté s'agissant de ce dossier.

En effet, on est face à des investigations qui nécessitent énormément de débroussaillage – je vous parle là en tant qu'ancien juge d'instruction. Le calendrier que vous évoquiez monsieur Peillon – je n'avais aucune connaissance de l'affaire : je l'ai découverte à la lecture de votre livre – ne me semble pas témoigner d'une volonté d'étouffer les affaires. Car il faut appeler un chat un chat ! Je ne suis pas sûr que le fait que le parquet de Paris soit destinataire d'une plainte déposée il y a un an ou deux suffise à déclencher une enquête préliminaire. Cela veut dire que c'est le procureur de la République qui décide de l'ouverture de l'enquête. L'enquête n'est pas ouverte à la suite d'une plainte.

Il faut savoir que le Service national de douane judiciaire ne peut pas s'autosaisir ; il n'en a pas le droit. Il doit donc être obligatoirement saisi soit par le procureur de la République, soit par un juge d'instruction. C'est donc le marqueur du fait que le parquet de Paris, à l'époque de l'ouverture de l'enquête préliminaire, a pris la décision de poursuivre. Cela remonte à un peu plus d'un an.

M. Antoine Peillon. – Mars 2011.

M. Charles Prats. – Un an d'enquête préliminaire pour aboutir à l'ouverture d'une information judiciaire sur un dossier de cette ampleur, si l'on en juge encore une fois par ce qui est écrit dans votre livre, cela ne me semble pas choquant. Cela paraît plutôt traduire le fonctionnement normal des choses.

Je souhaite revenir sur un point de votre ouvrage qui m'a frappé. Vous citez le magistrat du parquet de Paris qui est en charge de cette affaire et vous laissez une question en suspens : pourquoi n'ouvre-t-il pas une information judiciaire ? A la lecture de votre livre, on apprend qu'il a été muté au parquet de Nanterre. Je souligne qu'un magistrat du parquet de Nanterre n'a plus aucun pouvoir sur un dossier géré par le parquet de Paris.

Cette conclusion de votre livre peut prêter à confusion, alors que, manifestement, ce magistrat a poursuivi sa carrière et n'est plus en charge de ce dossier depuis plusieurs mois. Il n'est donc pas illogique que ce magistrat du parquet de Nanterre n'ait pas requis une ouverture d'informations judiciaire.

Il faut cesser d'avoir le « fantasme » des affaires. Les magistrats du parquet ne sont pas des fonctionnaires. Ils sont aussi les garants des libertés individuelles. Et je ne crois pas, au vu du *timing*, qu'on soit en face d'une volonté délibérée d'étouffer telle ou telle affaire. Si c'était le cas, il n'y aurait pas eu l'ouverture d'une enquête préliminaire. On est sur une affaire financière complexe et il est assez logique que cela prenne du temps.

M. Antoine Peillon. – Monsieur le président, je souhaite rapidement répondre, car ce point sur lequel nous sommes en désaccord, M. Prats et moi, est important.

Ce que je peux affirmer, c'est que, si l'enquête préliminaire a été ouverte en mars, tous les éléments probants et surtout la clarté sur le dossier étaient, en juin, parfaitement établis. Cela a été quasiment immédiat. Tout ce qui a été transmis à la douane judiciaire, dès qu'elle a été mandatée par le procureur de la République, a permis de se faire une idée. Ce fut mon cas dès le mois d'août, quand j'avais à peine commencé d'enquêter. Etant donné la masse des documents qui m'ont été transmis et les explications qui m'ont été données, il y avait motif, d'après tous les juristes, notamment un magistrat du parquet de Paris, à déclencher immédiatement une information judiciaire. Sur ce point, l'ensemble de mes sources, y compris ce magistrat du parquet de Paris, étaient entièrement d'accord.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La gestion des affaires ayant trait à la fraude fiscale présente-t-elle une spécificité ou est-elle conforme à la norme habituelle ?

M. Charles Prats. – Encore une fois, je ne connais pas ce dossier, je me fonde simplement sur ce que j'ai lu dans l'ouvrage de M. Peillon. Si le Service national de la douane judiciaire est saisi dans ce dossier-là, il ne peut l'être que sur une incrimination, le blanchiment de fraude fiscale. En effet, le SNDJ n'est pas compétent sur la fraude fiscale en tant que telle, c'est-à-dire sur l'article 1741 du code général des impôts. Il est compétent sur le blanchiment de fraude fiscale.

C'est un peu comme dans l'affaire Bettencourt. A l'époque, le procureur de Nanterre avait très justement ouvert une information sur une qualification qui était le blanchiment de fraude fiscale, ce qui évitait de passer par le contrôle fiscal préalable et par la plainte de l'administration fiscale.

C'est assez surprenant parce que, sur ce type de dossier, on a l'impression qu'il y a une mise en cause du travail des personnes alors même que les qualifications qui ont été choisies sont les plus efficaces et les plus rapides pour réprimer ce type de fraude.

Les dossiers de fraude fiscale de ce type sont gérés à Paris par la section financière du parquet de Paris, dite section F2, de manière tout à fait classique.

M. Peillon nous explique que l'enquête préliminaire a été bouclée au mois de juin. Il faudrait voir dans quelles conditions cela a été fait mais, je le répète, cette question déborde le cadre d'une commission d'enquête parlementaire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ce type de dossier peut-il éventuellement être confié à un juge d'instruction ?

M. Charles Prats. – Un juge d'instruction peut se voir confier ce type de dossier dès le premier jour. Lorsqu'un procureur de la République reçoit un tel dossier, il peut décider d'un classement sans suite, il peut déclencher une enquête de flagrance ou la faire se poursuivre s'il s'agit d'un flagrant délit, il peut ouvrir une enquête préliminaire ou immédiatement une information judiciaire.

A l'heure actuelle, la tendance est plutôt à l'ouverture d'enquêtes préliminaires pour de nombreuses raisons. Il ne faut pas toujours y voir une volonté d'étouffer les affaires. Une enquête préliminaire permet d'éviter les lourdeurs de la procédure. Au bout d'un moment, si l'on n'a pas besoin des pouvoirs d'investigation qui sont spécifiquement ceux du juge d'instruction, on peut effectivement mener une enquête jusqu'au bout en enquête préliminaire.

Parfois, il est aussi opportun d'ouvrir une information judiciaire pour que le public ait la certitude que ces affaires sont confiées à un juge indépendant et ainsi lever les soupçons divers et variés qui pourraient naître, quand bien même la conduite de ces affaires ne susciterait aucun doute.

Moi, je ne connais pas les sources de M. Peillon ; de toute évidence, il n'a pas inventé ce qui figure dans son livre. Mais en tout cas, du point de vue d'un lecteur quelque peu au fait du fonctionnement des enquêtes pénales, il ne semble pas totalement délirant – et cela n'apparaît pas non plus comme le marqueur d'une volonté d'étouffer l'affaire – qu'il y ait, dans ce type de dossier, tout d'abord ouverture d'une enquête préliminaire et, au bout d'un an d'enquête préliminaire, une fois que les choses sont débroussaillées, ouverture d'une information judiciaire.

M. Antoine Peillon. – Ce que vous dites, monsieur Prats, est, en théorie, tout à fait juste. Le problème, c'est que la note qui a été adressée à l'Autorité de contrôle prudentiel, qui recense déjà en détail presque toutes les informations qui permettent aujourd'hui de déclencher une information judiciaire, date du 23 décembre 2010.

Depuis cette date, depuis l'entrée en jeu de l'Autorité de contrôle prudentiel, puis, finalement, la publication d'informations dans la presse, puisque des confrères, *Charlie Hebdo*, *Marianne* et d'autres, ont fait écho à l'histoire des carnets du lait, par exemple, je peux vous dire, d'après les

informations que j'ai obtenues de personnes travaillant à l'intérieur de la banque en question, que celle-ci a procédé à la destruction systématique de toute preuve. Durant ces deux années, il n'y a eu aucune perquisition, il n'y a eu aucune audition des quarante ou cinquante personnes qui sont nommément citées – avec les délits précis qu'elles ont commis – dans la note de synthèse qui a été communiquée à l'Autorité de contrôle prudentiel en décembre 2010.

C'est une justice qui, dans son rythme, et surtout dans son mode de procédure, a permis – mais cela a été vain, je peux vous le dire – la tentative de destruction de toutes les preuves. Cela pose quand même un vrai problème de justice.

M. Philippe Dominati, président. – Considérez-vous que l'Autorité de contrôle prudentiel n'a pas joué son rôle ?

M. Antoine Peillon. – Elle a joué son rôle, en allant au plus loin de ses pouvoirs judiciaires, qui sont extrêmement limités. Je crois pouvoir vous dire, parce que je l'ai entendu, comme d'autres confrères, qu'elle s'est sentie placée en première ligne alors qu'un relais aurait dû être assuré par d'autres, très clairement : le parquet. Il aurait fallu qu'interviennent des pouvoirs judiciaires autrement plus puissants que l'Autorité de contrôle prudentiel, qui a été, de son point de vue en tout cas, au plus loin de ce qu'elle pouvait faire dans des conditions de travail – je peux en témoigner – très difficiles. En l'occurrence, alors qu'elle était dans la banque, l'Autorité de contrôle prudentiel s'est trouvée confrontée à une communication, notamment de la part de la direction de cet établissement bancaire, parfois agressive. Je tiens à dire, pour que les choses soient très claires, qu'à ma connaissance, l'Autorité de contrôle prudentiel, tous les services de police, y compris de renseignement – et sans parler de la douane judiciaire ! – ont poussé leurs investigations au plus loin de ce que leur permettaient leurs pouvoirs et avec la plus grande compétence.

Nous avons heureusement en France des services de renseignement, de police et de contrôle remarquables. Ils sont constitués de fonctionnaires qui exercent souvent leur métier par vocation, qui sont des républicains au sens le plus large du terme et qui accomplissent leur mission dans toute la mesure du possible. Malheureusement, ils ressentent parfois qu'ils en sont empêchés, qu'il y a des entraves, des tabous, des interdits. Ils en ont tous témoigné, et pas seulement auprès de moi, vous le savez.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Chavagneux, voulez-vous bien revenir sur l'exemple du coût des seaux en plastique et des missiles ?

M. Christian Chavagneux. – Je reviendrai d'abord sur la première question qui m'a été posée et à laquelle malheureusement je ne peux pas répondre : quel pays peut-il être considéré comme un paradis fiscal ? Je suis, comme Antoine Peillon, un journaliste et ma légitimité à établir des listes est faible. Dans l'ouvrage que Ronen Palan et moi avons écrit, nous reprenons une source qui est le Guide Chambost des Paradis fiscaux. Edouard Chambost,

aujourd'hui décédé, était un citoyen suisse qui publiait régulièrement une mise à jour de la liste des territoires qu'il considérait lui-même comme pouvant offrir certains services. Il avait établi un classement de ces territoires qu'il répartissait entre « recommandé première catégorie », « recommandé deuxième catégorie », « à utiliser », « à éviter un peu », « à éviter beaucoup », « à éviter absolument », et les territoires porteurs d'avenir.

Pour la mise à jour de la troisième édition du livre que j'ai coécrit avec Ronen Palan, j'ai effectué une recherche sur Internet et j'ai trouvé une bonne douzaine de listes différentes établies entre 1977 et aujourd'hui. Nous avons donc proposé une dizaine de critères permettant de définir un paradis fiscal. Les critères généralement retenus peuvent se résumer ainsi : moindre imposition, secret bancaire renforcé et principe de la résidence fictive, principe très important. En effet, ces territoires fonctionnent sur le principe de la dissociation entre le lieu où intervient une transaction économique - versement d'un salaire, réalisation d'un profit etc. - et celui où elle est enregistrée, donc contrôlée et imposée.

M. Philippe Dominati, président. – La question du rapporteur ne visait pas à une nouvelle définition des paradis fiscaux. Il a sollicité un avis sur la Suisse, le Luxembourg et Jersey. En effet, nous constatons, presque à chaque audition, que la définition des paradis fiscaux varie.

M. Christian Chavagneux. – La réponse à la question dépend donc des critères de sélection retenus pour établir la liste. Je vous en propose une. On a bien sûr retrouvé les trois pays que vous citez dans certaines listes, y compris dans celles du G20 de 2009.

S'agissant des coûts incohérents que j'ai évoqués, je précise que je me suis référé à une étude de Simon Pak and John Zdanowicz réalisée en 2002. Ces deux économistes ont pu accéder, grâce à une autorisation du Sénat américain, à des données extrêmement précises sur les flux douaniers aux États-Unis. Voici ce qu'ils ont trouvé : des seaux en plastique en provenance de la République tchèque importés aux États-Unis au prix de 972,98 dollars, des gants de toilette en provenance de Chine à 4 121 dollars le kilo, des verrous venant de France à 3 000 dollars le kilo, tandis que des lance-missiles américains sont exportés en Israël pour la modeste somme de 52,03 dollars chacun, des caméras 35 mm exportées en Colombie à 7,44 dollars ou des sièges de voiture vendus en Belgique à 1,66 dollar l'unité !

On voit bien que ces prix ne correspondent pas aux prix internationaux. Comment expliquer ce résultat ? La pratique utilisée consiste à ne pas exporter directement aux États-Unis les seaux en plastique de la République tchèque, par exemple, mais à les exporter à très bas prix dans une filiale située dans un paradis fiscal. Cette filiale réexporte ensuite vers les États-Unis les produits en question au prix que je viens d'indiquer et qui sont constatés en douane par les économistes. La filiale qui achète à des prix très bas et qui revend très cher réalise évidemment le plus de profit puisqu'elle

bénéficie des marges les plus importantes et qu'elle est évidemment située dans un paradis fiscal.

M. Philippe Dominati, président. – Comment réagit le fisc américain à ces pratiques ?

M. Christian Chavagneux. – Les douanes, en tout cas, les acceptent. Il faut procéder à une analyse bien particulière pour remettre en cause ces pratiques douteuses de prix de transfert. Cela étant, tout le monde ici peut le comprendre, les prix de transfert sur les biens, c'est de la fraude fiscale « à la papa ». C'est la moins intéressante puisque le fisc peut aisément la mettre en évidence.

Vous m'avez également interrogé, à propos des accords *Rubik*, sur les taux de 19 % et de 34 %. C'est le secrétaire d'État Michael Ambühl qui, au nom du gouvernement suisse, est chargé d'aller proposer un peu partout en Europe ces accords, lesquels prévoient de taxer les avoirs dissimulés en échange d'une amnistie et de la conservation de l'anonymat. A chaque fois, une négociation bilatérale s'engage – ce fut récemment le cas avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche, mais l'Italie et la Grèce auraient également été contactées –, dont il ressort des taux d'imposition qui permettront tout à la fois de taxer les avoirs dissimulés dans le passé et de mettre en œuvre des retenues à la source pour l'avenir.

S'agissant de l'Allemagne, le taux de taxation des avoirs pour le futur avait été fixé, jusqu'à la semaine dernière, à 26,375 %, soit l'équivalent du taux de retenue à la source en vigueur dans ce pays. Il a toutefois été relevé depuis puisque les Länder allemands, qui doivent ratifier ces accords, et qui sont dominés par les Verts et le SPD, ont estimé que ces accords n'étaient pas conformes à l'intérêt général de l'Allemagne. Ces derniers ont donc été renégociés, et les taux ont changé – je ne dispose toutefois pas ici des derniers chiffres. Les leaders des Verts et du SPD ont toutefois indiqué, dimanche dernier, qu'ils n'entendaient pas ratifier ces nouveaux accords, même s'ils sont légèrement plus favorables que les précédents.

Quoi qu'il en soit, ces taux sont toujours le fruit d'une négociation bilatérale entre la Suisse et les pays concernés : ainsi, les taux prévus dans l'accord conclu avec l'Autriche sont encore différents de ceux qui ont été négociés avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle sera la réaction des intéressés si ces accords sont finalement signés ?

M. Christian Chavagneux. – Ces accords sont signés, mais ils doivent encore être ratifiés. Quel que soit l'État signataire, l'objectif est de mettre en œuvre l'ensemble de leurs dispositions au 1^{er} janvier 2013, tant du côté suisse que des côtés allemand, britannique ou autrichien. Notez aussi que, d'ores et déjà, des Länder allemands ont indiqué qu'ils continueraient à acheter des CD volés, car ils ne souhaitent pas que cet accord soit appliqué.

M. François Pillet. – Nous l’avons souvent fait remarquer à l’occasion de nos auditions, mais je précise tout d’abord que nous ne parlons cet après-midi que de l’évasion pour frauder, et non de l’évasion pour optimiser. Il convient en effet de distinguer l’évasion frauduleuse et l’optimisation légale.

Ensuite, je dois dire que, depuis le début de nos travaux, je reste toujours un peu sur ma faim lorsqu’il s’agit d’évaluer le montant de la fraude – sur ce point, je ne pense pas être contredit par mes collègues. On nous dit qu’il existe de multiples manières de la chiffrer. Quant aux sources journalistiques, je comprends bien qu’elles n’ont pas à être dévoilées, mais, dès lors, il est difficile de discuter de leur fiabilité – même si, en l’occurrence, je ne la conteste pas – de la rigueur de la méthodologie selon laquelle on reconstitue les sommes. Autrement dit, on ne peut en débattre contradictoirement.

De manière générale, il faut reconnaître que, aujourd’hui, dans notre pays, hormis dans un prétoire, c’est-à-dire devant la justice, on ne débat pas contradictoirement. Pourtant, si l’on veut se battre avec la puissance d’un État de droit, il faut aussi utiliser la force des règles de l’État de droit. Il n’y a rien de plus à craindre qu’un justicier ; en revanche, il n’y a rien à craindre d’un juge !

Je reste donc sur ma faim, et je constate qu’il est très difficile pour notre commission de cerner exactement l’ampleur de la fraude fiscale, comme d’ailleurs de l’optimisation fiscale.

En revanche, j’ai entendu avec beaucoup de plaisir les suggestions de M. Prats, lesquelles se rapprochent d’ailleurs de solutions que j’avais pu suggérer lors de précédentes auditions. En particulier, la suppression de la Commission des infractions fiscales me paraît déterminante. Je vois mal en effet comment l’on pourrait reprocher à un procureur de ne pas faire son travail dès lors qu’il ne peut prendre aucune initiative pour tout ce qui concerne la fraude fiscale, ce qui laisse à l’administration, qui n’est pas juge, et donc pas nécessairement indépendante, toute latitude pour poursuivre ou ne pas poursuivre.

En revanche, je ne suis pas d’accord avec votre proposition d’institutionnaliser les chasseurs de primes. Le légaliste que je suis est quelque peu choqué par cette recherche d’efficacité maximale dans l’action, même si je sais que ces méthodes existent, et qu’elles peuvent être légalisées, comme par exemple en matière de contributions indirectes, avec un tarif plus ou moins fixé.

Je voudrais aussi interroger plus spécifiquement le magistrat que vous êtes sur le pouvoir transactionnel. En effet, si l’on permet demain aux magistrats eux-mêmes de décider du déclenchement des poursuites et, le cas échéant, de l’ouverture d’une information judiciaire, que doit-il, selon vous, advenir du pouvoir de transaction, qui reste entre les mains de l’administration, et donc de l’État ? Ne devrait-il pas être plus strictement

encadré, voire interdit ? Je suis sûr que vous pourrez confirmer le fait que nombre d'affaires extrêmement importantes ne passent jamais devant le tribunal correctionnel, car on préfère transiger, pour la simple et bonne raison qu'un gentleman agreement avec monnaie sonnante et trébuchante à l'appui vaut mieux qu'une belle condamnation affichée dans trois journaux locaux.

Enfin, je souhaite recueillir votre avis sur la manière dont nous pouvions scientifiquement apprécier l'avalanche de chiffres discordants que l'on nous communique.

M. Philippe Dominati, président. – Sur la question de l'évaluation, nous avons en effet entendu une quinzaine d'organismes et nous n'avons jamais pu obtenir de la part des organismes nationaux, ou même internationaux, de véritable chiffrage. Lorsque vous parlez de 590 milliards d'euros, il s'agit en réalité d'une capitalisation cumulée sur dix ans...

M. Antoine Peillon. – Elle s'étale même sur plus de dix ans.

M. Philippe Dominati, président. – A été aussi évoqué le chiffre de 25 milliards d'euros par an. Comment expliquer cette différence ?

M. Charles Prats. – La somme de 25 milliards d'euros est avancée par le Conseil des prélèvements obligatoires.

M. François Pillet. – Je ne parle pas du chiffrage de la fraude à la TVA, mais de celle à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés.

M. Charles Prats. – Dans le passé, la Cour des comptes avait déjà communiqué des chiffres, qui se basaient sur des extrapolations. Mais il ne s'agit pas du dernier chiffrage.

A la suite du rapport du CPO de 2007, le Président de la République et le Premier ministre ont adressé, le 11 octobre 2007, une lettre de mission au ministre du budget, qui s'est traduite, quelques mois plus tard, par la création de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude. Parmi les missions qui lui avaient été imparties figurait notamment l'évaluation statistique des fraudes. L'État s'est en effet aperçu qu'il n'existait pas d'évaluation scientifique, statistique, véritablement fiable. L'idée était d'élaborer une espèce de tableau de bord, avec une évaluation qui vaut ce qu'elle vaut, mais qui, renouvelée année après année, permet de disposer d'un outil d'évaluation de la performance publique en matière de lutte contre la fraude. Aujourd'hui, le seul outil dont on dispose à cet égard, c'est le montant de la fraude détectée – je crois que la ministre vous en a parlé –, à savoir un peu plus de 16 milliards d'euros en matière fiscale, puisqu'il y a une progression constante. Ces chiffres sont disponibles, tous les ans, dans les rapports de performance annexés aux lois de finances. A condition de « gratter » un peu, on trouve des chiffres assez intéressants ; on observe notamment une très nette amélioration du taux de recouvrement au niveau fiscal et une augmentation assez sensible des contrôles fiscaux à finalité répressive.

En revanche, l'évaluation statistique est assez complexe. En matière de TVA et de travail dissimulé, le taux de fraude a été chiffré aux alentours de 6 % ou 7 %. Un récent article paru, me semble-t-il, dans *La Semaine juridique*, estime la fraude à 5 % pour les assurances privées. En matière de fraude sociale, curieusement, on tombe toujours sur un chiffre de 1 %. J'ai l'habitude de dire par plaisanterie que, si l'on n'est qu'à 1 %, il faut arrêter de lutter contre la fraude sociale parce qu'il faut vendre partout sur la planète ce modèle de lutte contre la fraude qui est cinq ou six fois plus efficace que les autres !

Je vous rejoins donc lorsque vous dites que l'on peut parfois se demander si certaines évaluations sont très cohérentes avec un « taux de fraude naturel » qui approximativement le même sur l'ensemble de la planète, de l'ordre de 5 % à 6 %, dans le privé comme dans le public, qu'il s'agisse de fraude sociale ou de fraude fiscale. En revanche, vous dire très précisément, au million d'euros près, à combien s'élève la fraude, c'est impossible.

M. Philippe Dominati, président. – Cet avis est-il partagé ?

M. Antoine Peillon. – La nouveauté dans le domaine, c'est le travail scientifique de Gabriel Zucman, bien qu'il soit discuté. Je crois que M. Chavagneux pourrait en parler. J'évoquais tout à l'heure des enseignements tirés de la comparaison, à l'échelon local, des comptabilités internes d'un établissement bancaire ; M. Zucman se livre, lui, à des comparaisons de comptabilités internationales, en s'appuyant sur des sources qui affinent en permanence leurs statistiques. Avec cette méthode, il arrive à ce taux mondial moyen de 8 % des fortunes privées non déclarées. Il estime que ce taux atteint en moyenne 10 % en Europe, avec un fort gradient nord-sud, les taux étant beaucoup plus élevés dans les pays du Sud de l'Europe - près de 30 % pour la Grèce, par exemple -, et plus faibles dans les pays du Nord. Nous nous situons en France dans la moyenne européenne. D'importants progrès ont donc été réalisés, au moins en termes d'évaluation économique.

Je reviens sur le statut des informateurs. On pense tout de suite à l'indic et à sa rémunération, mais nous avons surtout un problème avec le statut du lanceur d'alerte.

Se pose la question de la protection judiciaire, voire de la protection sociale des gens dont c'est le métier de contrôler en interne. Je pense aux auditeurs, qui ont déjà un statut juridique un peu particulier, mais qui, malgré tout, se font licencier, le plus souvent de façon fort désagréable, lorsqu'ils enquêtent un peu trop loin. S'ils sont en constant contact avec les autorités judiciaires, c'est souvent de façon plus ou moins clandestine. Lorsque le président d'un établissement bancaire est d'accord pour que son auditeur ait un rendez-vous hebdomadaire avec les agents de TRACFIN, tout va bien. En revanche, lorsqu'il n'est plus d'accord, les choses peuvent mal tourner. Il ne serait donc pas inutile, comme cela existe déjà, me semble-t-il, dans les pays anglo-saxons, qu'il existe un statut protecteur de ces auditeurs internes.

M. Philippe Dominati, président. – La protection, ce n'est pas la rémunération.

M. Antoine Peillon. – En effet. Pour ma part, je peux simplement témoigner de mes rencontres avec plusieurs auditeurs internes d'établissements bancaires : ceux qui ont avancé trop loin dans leurs travaux l'ont payé très cher ; ceux qui se sont arrêtés juste au bon moment sont restés dans l'établissement.

M. François Pillet. – Ne pourrait-on pas envisager également une évolution du statut et des obligations du commissaire aux comptes ?

M. Antoine Peillon. – Pourquoi pas ? Mais les métiers sont différents.

M. Christian Chavagneux. – Toutes les estimations dont nous disposons sont extrêmement fragiles. Moi-même, je me suis amusé à analyser le chiffre de 12 000 à 13 000 milliards de dollars avancé par *Tax Justice Network* : il suffit de changer quelques paramètres pour tomber à 6 000 milliards de dollars ou monter à 18 000.

J'ai beaucoup de respect pour les travaux de Gabriel Zucman : il analyse les anomalies dans les balances des paiements et s'aperçoit que des gens ont vendu des actions et des obligations, mais que personne ne les a achetées, ou encore que des pays déclarent verser des dividendes, mais que personne ne les perçoit. En travaillant sur ces incohérences, il arrive à une estimation. Toutefois, il ne faut pas croire qu'il existe en la matière d'évaluation parfaitement scientifique et objective de l'utilisation des paradis fiscaux.

Je précise aussi que les sujets dont j'ai parlé – stock d'investissements étrangers, investissements de portefeuille – ne concernent absolument pas la fraude fiscale, mais l'optimisation fiscale agressive. C'est le cas de l'utilisation par les multinationales des paradis fiscaux, qui fait dire au Conseil des prélèvements obligatoires que le taux d'imposition moyen des entreprises françaises du CAC 40 est de 8 %. Et si l'on ajoute que, selon le rapporteur général du budget pour l'Assemblée nationale, l'UMP Gilles Carrez, 40 % de cet impôt est payé par quatre entreprises publiques, il ne reste plus grand-chose pour les entreprises privées du CAC 40.

M. Charles Prats. – Je vais répondre sur la problématique des transactions.

Avant cela, je me permettrai une incidente sur le statut des informateurs : le code de procédure pénale prévoit déjà le statut de témoin protégé, dans le cas où la vie ou l'intégrité physique de la personne entendue serait menacée, et si la procédure porte sur une infraction punie d'au moins trois ans d'emprisonnement, ce qui est le cas de la fraude fiscale. On peut donc recourir au statut de témoin protégé, dans le cadre d'une enquête pénale. Il ne s'agit certes pas exactement d'un statut de l'informateur.

Il me semble au demeurant que le principal problème réside dans le statut de l'information. En effet, dans ce type d'enquêtes et sur ce type d'affaires, on devra se résoudre, à un moment donné, à recueillir des informations qui peuvent avoir une provenance douteuse. Quand vous enquêtez sur du trafic de stupés, en général, le bonhomme qui vous passe l'information, il est lui-même impliqué dans le trafic. Les services sont donc quotidiennement amenés à traiter avec des gens qui ne sont pas forcément « blancs-bleus ». Peut-être vaut-il mieux taire cette réalité, mais c'est ainsi.

Il ne me semble donc pas inutile de réfléchir à un statut de l'informateur, et surtout de l'information, pour la légaliser et éviter les déconvenues que l'on a connues voilà quelques mois.

Je reviens sur la faculté de transaction : je ne pense pas qu'il faille l'interdire. Il faut trouver une manière de combiner à la fois la possibilité, pour l'autorité judiciaire, d'être saisie et la possibilité, pour l'autorité administrative, de transiger.

A cet égard, il est très intéressant de se livrer à un petit historique de la douane judiciaire, parce qu'elle est à bien des égards un laboratoire très intéressant. En 1999, des pouvoirs de police judiciaire sont attribués aux douaniers, ce qui correspond à une vieille revendication. En 2002, le service national de douane judiciaire, le SNDJ, est créé. Les officiers de douane judiciaire étaient initialement regroupés dans un service de douane administrative, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières – mon ancien service. Après, il a été décidé de créer un service vraiment indépendant, à savoir le SNDJ.

Il s'agit d'un service judiciaire, une espèce d'office central, mais il est intéressant de constater qu'il est administrativement dirigé par un magistrat, ce qui constitue un cas unique en France pour un service de police judiciaire.

Notez aussi que, à l'époque, lorsque ces pouvoirs de police judiciaire ont été conférés aux douaniers, la loi a expressément prévu que l'administration perdait son pouvoir de transaction, que ce soit en matière douanière ou de contributions indirectes.

Toutefois, depuis lors – dans la dernière loi de finances, me semble-t-il –, Bercy a proposé au législateur de revenir sur ce point. On s'est en effet rendu compte à l'usage que beaucoup de dossiers étaient menés judiciairement et que, même si cela permettait de profiter des pouvoirs d'enquête du code de procédure pénale, plus étendus que ceux du code des douanes, la finalité répressive du dossier ne justifiait pas forcément d'envoyer tous les protagonistes devant une juridiction correctionnelle, et que l'on pouvait tout à fait utiliser la souplesse du règlement transactionnel.

La loi a donc été modifiée, justement pour permettre désormais à l'administration de transiger sur un dossier mené par la douane judiciaire, avec l'accord de l'autorité judiciaire, bien entendu. Si l'on veut aller dans la même

direction en matière fiscale – il faudrait pour cela que la CIF soit supprimée et que la justice pénale puisse s'autosaisir et déclencher les poursuites comme en matière de droit commun –, il faut prévoir une possibilité de règlement transactionnel, avec l'accord de la magistrature, bien évidemment.

Il existe déjà des exemples, y compris quand les poursuites sont déclenchées. Je me souviens ainsi, quand j'étais douanier, d'une affaire impliquant un réseau de vente aux enchères avec des prête-noms : nous avons trente commissaires-priseurs et une cinquantaine de prête-noms devant la XI^e chambre correctionnelle. Les poursuites pénales avaient été déclenchées, les prévenus convoqués. Et, entre l'audience de fixation et l'audience de plaidoirie, tout le monde a transigé. Croyez-moi, tout le monde y a trouvé son intérêt. Le tribunal de grande instance de Paris évitait d'avoir à organiser un mini-procès du Sentier à la XI^e chambre – parce que soixante-dix prévenus, cela représente un peu d'occupation et quelques journées d'audience ! Quant aux prévenus, ils étaient évidemment très contents de ne pas voir leurs noms cités dans la presse et de ne pas être condamnés par le tribunal correctionnel. Enfin, l'administration a pu immédiatement encaisser les fonds issus de la transaction.

La transaction présente donc un véritable intérêt.

Mes propos vous choqueront peut-être, ou vous paraîtront politiquement incorrects, mais, en matière fiscale, une procédure non publique et plutôt secrète s'avère parfois beaucoup plus efficace qu'un procès. Quand vous attrapez quelqu'un pour fraude fiscale ou évasion internationale de capitaux, si vous lui expliquez que le dossier est vraiment solide et que vous lui laissez le choix entre le tribunal correctionnel et la transaction, il préférera très souvent la transaction et réglera immédiatement.

Il convient ensuite de mettre en balance l'efficacité et l'exemplarité des poursuites. Il faut toujours conserver un petit taux de poursuites, pour l'exemple, mais, croyez-moi, en termes d'efficacité, le règlement transactionnel est souvent beaucoup plus efficace.

Le fraudeur s'est fait taper sur les doigts, il a payé son amende et ses pénalités ; en principe, il n'y reviendra plus !

M. Philippe Dominati, président. – Vous nous expliquez que, finalement, l'État surtaxe la discrétion.

M. Charles Prats. – Non, je ne crois pas.

M. François Pillet. – Je vous rejoins, dès lors que le juge a son mot à dire.

M. Charles Prats. – Dès lors qu'une procédure judiciaire est enclenchée, aucun règlement transactionnel ne peut avoir lieu sans l'accord de l'autorité judiciaire. En effet, ce n'est pas l'administration qui exerce le ministère public et l'opportunité des poursuites est laissée à l'appréciation exclusive du procureur de la République. En conséquence, l'administration ne

peut pas transiger, et ne doit pas pouvoir transiger dès lors que l'autorité judiciaire est saisie.

Mme Nathalie Goulet. – J'ouvre tout d'abord une parenthèse sur le lanceur d'alerte. Il se trouve que j'ai été vice-présidente de la mission d'information parlementaire sur le Médiateur, et que je suis aussi vice-présidente de la mission d'information sur les dispositifs médicaux implantables et les interventions à visée esthétique.

La problématique du lanceur d'alerte ne concerne pas seulement le cas où le lanceur d'alerte se trouverait lui-même dans l'illégalité. En outre, elle ne se limite pas à la matière fiscale ou financière, mais touche aussi, notamment, les domaines de l'écologie ou de la médecine. Il s'agit donc d'un vrai problème et nous devrions, me semble-t-il, réfléchir à la définition d'un statut protecteur du lanceur d'alerte.

Je voudrais à présent faire une observation. Après avoir assisté avec beaucoup d'assiduité aux travaux passionnants de cette commission, j'ai l'impression que les fraudeurs ont encore de beaux jours devant eux, et pas seulement à cause de la lenteur des procédures - en la matière, j'ai moi-même une petite expérience personnelle...

Je voudrais enfin poser plusieurs questions aux intervenants.

Tout d'abord, comme vous, sûrement, j'ai visionné plusieurs fois *Inside Job*, le film documentaire qui fait l'autopsie de la crise financière. Avez-vous le sentiment que, dans ces matières, il existe des conflits d'intérêts ? Si oui, lesquels ?

Ensuite, pensez-vous qu'une partie de ces difficultés s'explique par le « saucissonnage » des structures ? Nous avons entendu les responsables de TRACFIN, du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le COLB : à chaque fois, ils sont très satisfaits d'avoir un domaine de compétence bien calibré. Ils font leur travail, ils collectent les documents et, ensuite, il n'y a plus d'analyse, pas de suivi, car cela ne dépend plus d'eux - on se croirait dans l'affaire Merah. Faut-il poursuivre ? Ne pas poursuivre ? On n'en sait rien.

Cet éparpillement des responsabilités ne nuit-il pas à l'efficacité ? Ne faudrait-il pas regrouper les services, étendre leurs compétences et, bien évidemment, leur donner plus de moyens ? Au demeurant, sur ce dernier point, tout le monde est d'accord. Chacun fait sans doute très bien son travail dans sa sphère de compétence, mais on a tout de même l'impression d'une relative inefficacité. Sinon, vous ne pourriez pas écrire ce genre de livres !

Il est toujours très intéressant qu'une personne entendue puisse formuler des suggestions, mais je me permettrai de vous en soumettre une à mon tour. Lorsqu'un citoyen américain veut ouvrir un compte à l'étranger, il doit cocher une petite case dans un formulaire mentionnant sa qualité de citoyen américain. Avant que le compte soit ouvert, l'information a déjà été transmise aux services fiscaux américains. Bien que la puissance de la France

ne soit pas exactement la même, ne pourrait-on pas imaginer une procédure semblable lorsqu'un ressortissant français ouvre un compte à l'étranger ?

M. Christian Chavagneux. – Plutôt que de définir un nouveau découpage administratif ou de dégager un surcroît de moyens – même si l'on peut bien évidemment l'envisager –, il faut d'abord que le sujet soit pris en main par le pouvoir politique. Or, jusqu'en 2008, voire 2009, c'était un non-sujet politique.

En revanche, depuis cette date, il me semble que les choses ont changé. Après dix ans de politiques publiques plutôt en faveur de la détaxation des revenus importants et de ceux des entreprises, les fiscs se sont aperçus que, en dépit de toutes les mesures permettant de réduire ses impôts en toute légalité, les pratiques d'évasion restaient relativement importantes, même si les estimations sont fragiles. Lorsqu'on les rencontre à l'OCDE, les grands patrons des services fiscaux disent tous que, même en l'absence d'évaluation très précise, cela représente beaucoup d'argent, en tout cas trop pour les finances publiques des grands pays développés.

En ce qui concerne les particuliers, le G20 commence à réagir. En revanche, sur les multinationales, il n'existe plus de consensus politique entre les différents gouvernements sur la mise en place d'une comptabilité pays par pays.

M. Woerth avait proposé, voilà deux ans, que les multinationales installées en France justifient ex ante de leur politique de prix de transfert, ce qui permet au fisc, lorsqu'il reçoit les informations, d'isoler les situations les plus douteuses et d'utiliser les faibles moyens dont il dispose pour enquêter sur ces cas. Toutefois, à l'époque, l'actuelle majorité a refusé cette avancée et, de fait, on en reste pour l'instant à une justification des politiques de prix de transfert ex post, qui ne permet au fisc de demander des informations que s'il vient enquêter dans une entreprise – un inspecteur du fisc raconte s'être ainsi retrouvé devant une armoire, avec le responsable de l'entreprise lui disant : « Tout est là, servez-vous ! ». Dans ces conditions, il est assez difficile de retrouver les informations pertinentes ! On peut donc envisager des actions politiques extrêmement fortes qui permettraient de donner beaucoup plus de moyens aux agents chargés des contrôles.

Mme Nathalie Goulet. – Il ne vous a pas échappé que la majorité du Sénat avait changé en septembre dernier...

M. Christian Chavagneux. – C'est vrai !

M. Charles Prats. – En ce qui concerne la transmission des informations d'ouverture de comptes à l'étranger, vous suggérez en réalité de faire un FICOBA international, un fichier international des comptes bancaires. Si l'on y arrive, très bien ! Mais je doute de la bonne volonté d'un certain nombre de territoires réputés peu coopératifs pour transmettre ces informations.

Quoi qu'il en soit, la direction générale des finances publiques française n'a pas forcément la même puissance de feu internationale que l'*Internal Revenue Service*, l'IRS.

En ce qui concerne le « saucissonnage » des institutions et une proposition de regroupement des services, la question est complexe. Les critères de l'efficacité ne sont pas forcément les mêmes que ceux de la simplicité administrative. Dans une vie antérieure, avant d'être magistrat, j'étais inspecteur des douanes, et aussi secrétaire général de l'une des sept fédérations de fonctionnaires de Bercy. Je connais donc un peu la culture interne du ministère des finances et, honnêtement, en termes d'efficacité, je ne crois pas à un regroupement sous une même bannière, par exemple de TRACFIN, de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et de la Direction nationale d'enquêtes fiscales. Les cultures sont très différentes et les métiers assez sensiblement différents, de même que les manières de travailler. Je crois qu'il faut arrêter, dans ce pays, de vouloir toujours tout regrouper.

Dans un autre domaine, on se livrera peut-être un jour à une évaluation de la fusion entre DST et DCRG. A-t-elle été bénéfique ? Sans doute à certains égards. A-t-elle entraîné par ailleurs une perte de certaines compétences ? Les questions ne manquent pas.

La fusion d'administrations parfois pluriséculaires ne donne pas toujours de bons résultats. Dans ce genre de processus, il y a toujours un gagnant et un perdant. Les plus petits ne sont pas forcément les moins efficaces. Mais c'est toujours le plus gros qui gagne... La conséquence peut donc être une perte d'efficacité et une perte de substance, qui iraient à l'encontre de l'objectif poursuivi.

TRACFIN est un service de renseignement, qui traite des informations provenant principalement des banques, et qui fonctionne très bien. Ce n'est pas forcément en regroupant, au sein d'une seule agence, des fonctions d'acquisition et de traitement de renseignements et des fonctions opérationnelles que l'on va mieux réussir, notamment dans ces problématiques d'évasion fiscale. Ce n'est pas non plus en fusionnant les directions des enquêtes fiscales et des enquêtes douanières que l'on sera nécessairement plus performant.

Une fois de plus, mon propos sera assez iconoclaste : la « guerre des polices » existe sans doute à Bercy, mais elle permet aussi une saine émulation.

Les magistrats sont bien contents d'avoir plusieurs services de police judiciaire à leur disposition, des policiers, des gendarmes, des douaniers. Cela leur permet en effet, en cas de besoin, de dessaisir l'un au profit de l'autre, et ainsi de faire « avancer le schmilblick ». Il arrive en effet que les services ne répondent pas toujours dans la minute aux requêtes des magistrats, et priorisent les demandes, ce qui s'explique peut-être aussi par le fait que les services de police judiciaire ne sont pas administrativement dirigés par des

magistrats, même si le code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République.

Avoir donc un peu de saine émulation en la matière n'est pas forcément une mauvaise chose.

M. Antoine Peillon. – Je voudrais juste livrer un petit témoignage sur cette question. Tous les enquêteurs des différents services que j'ai rencontrés ont témoigné en faveur du pluralisme des organismes, pour des raisons à la fois culturelles et techniques.

En réalité, les guerres sont souvent moins importantes que les coopérations, même informelles. Je l'ai moi-même constaté.

Mme Nathalie Goulet. – Je me suis fermement opposée au rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et je ne souhaite donc pas que les services perdent leur âme. Toutefois, comprenez que cet enchevêtrement puisse interpeller le non-spécialiste. Je n'attendais d'ailleurs pas que vous plaidiez nécessairement pour la fusion, mais je voulais avoir le regard interne d'un spécialiste sur une question que l'on peut légitimement se poser. Vous avez fourni une réponse non moins légitime et je vous en remercie.

M. Yannick Vaugrenard. – Je n'ai pas de questions particulières, mais je voudrais faire quelques remarques. Pour tout dire, j'ai eu le sentiment que l'on nous prenait ce matin pour des perdreaux de l'année... Ainsi, il ne se serait rien passé dans le secteur bancaire et financier en 2007-2008 et, désormais, tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles ! En revanche, les trois auditions de cet après-midi me semblent particulièrement intéressantes parce qu'elles sont percutantes et qu'elles proposent. De nombreux intervenants se sont en effet contentés de dresser devant nous un état des lieux sans faire de propositions.

Je retiens de tout cela qu'il faut avant tout une forte volonté politique. C'est sans doute une lapalissade, mais, au bout du compte, c'est bien de cela qu'il s'agit, que ce soit pour permettre la bonne application des lois existantes, pour veiller à ce que l'exécutif laisse le parquet agir en toute indépendance, ou encore pour élaborer de nouvelles lois plus efficaces pour combattre la fraude fiscale ou une trop grande optimisation. Certaines des propositions qui nous ont été faites cet après-midi peuvent y contribuer.

S'agissant maintenant de la transaction financière, par opposition à la judiciarisation, j'entends bien l'argument de l'efficacité dont je ne doute pas un seul instant. En même temps, cette tendance est quelque peu contradictoire avec notre condamnation de l'attitude allemande vis-à-vis des accords *Rubik* proposés par la Suisse. Comme vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur Prats, l'idéal serait sans doute de jouer un peu sur les deux tableaux, c'est-à-dire de pratiquer à la fois la transaction administrative, pour être efficace financièrement, et l'exemplarité des poursuites, pour être efficace en termes de conformité au droit.

Enfin, sur le statut légal d'informateur, il faut faire très attention, car on rencontre très vite une problématique de droits de l'homme et du citoyen. Il me semble toutefois qu'il faut privilégier l'efficacité, dès lors que l'on s'assure du respect des droits et libertés. A cet égard, le parallèle que vous avez établi avec le trafic de stupéfiants serait plutôt de nature à me rassurer, monsieur Prats, en raison de l'encadrement qui existe en la matière.

Je conclurai mon intervention par une proposition, monsieur le président, même si je pense qu'elle est impossible à réaliser, ou qu'il est déjà trop tard pour la concrétiser. J'aurais rêvé d'une audition contradictoire entre nos intervenants de ce matin et ceux de cet après-midi. Serait-il possible de le faire à un moment donné, le cas échéant avec d'autres interlocuteurs ? Le législateur efficace dont nous souhaitons remplir la mission pourrait alors, me semble-t-il, beaucoup plus efficacement se forger une opinion que par une succession d'auditions échelonnées sur de nombreuses semaines. En une journée, on aurait, me semble-t-il, la possibilité d'y voir beaucoup plus clair. C'est sans doute complexe en termes d'organisation, mais j'avais envie de rêver un peu...

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Vaugrenard, avec M. le rapporteur et le bureau de notre commission, nous envisageons, dans la dernière phase de l'investigation, de confronter de nouveau des points de vue, par l'audition éventuelle d'interlocuteurs complémentaires. Nous sommes parvenus à la moitié de nos auditions environ et nous allons maintenant engager un travail plus précis.

Deuxièmement, je voudrais dire à M. Pillet et à vous-même que notre administration, qui est particulièrement efficace et réactive, nous a communiqué la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, dont l'article 15-1 dispose que « les services de police et de gendarmerie peuvent rétribuer toute personne étrangère aux administrations publiques qui leur a fourni des renseignements ayant amené directement soit la découverte de crimes ou de délits, soit l'identification des auteurs de crimes ou de délits ». C'est donc une faculté que l'État se réserve. Puisque le statut a été évoqué par différents intervenants, il me semblait utile de citer cette loi, dont l'ancienneté prouve au demeurant que son application n'a pas dû donner lieu à de gros dysfonctionnements de la part de notre administration.

Peut-être conviendra-t-il de l'affiner, mais on voit qu'un statut existe d'ores et déjà dans notre droit.

Monsieur Prats, souhaitez-vous faire des commentaires ?

M. Charles Prats. – Vous avez évoqué la loi de 1995, monsieur le président. C'est en effet la transcription législative de la possibilité ouverte aux douaniers, notamment par l'arrêté de 1957, de rémunérer les informateurs. Auparavant, lorsque les policiers et les gendarmes voulaient faire rémunérer un de leurs indics, ils demandaient à la douane de l'inscrire comme aviseur, afin que celle-ci rémunère l'opération. Ce processus était un peu complexe et

obligeait les policiers à donner l'identité de leur « tonton » au service des douanes, ce qui n'est jamais très facile.

Cela étant, la possibilité de rémunérer les informateurs n'empêche pas d'être confronté à un problème d'utilisation légale des informations recueillies. Ainsi, dans l'affaire HSBC, un « informateur » suisse communique à l'administration fiscale française des données internes qui ont manifestement été volées chez HSBC. Dans le même temps, les Suisses, qui ont déposé plainte pour vol, saisissent la justice française puisque ce monsieur est domicilié dans les Alpes-Maritimes. Le parquet de Nice, qui gère la demande d'entraide pénale internationale, interpelle le citoyen suisse en question, mène des perquisitions et découvre à cette occasion des informations fiscalement intéressantes pour la France. Le procureur de la République applique alors l'article L. 101 du livre des procédures fiscales et transmet l'information à l'administration fiscale. Formellement, la loi est respectée.

Néanmoins, dans deux arrêts du 31 janvier et du 21 février dernier - le deuxième n'a pas été publié -, la chambre commerciale de la Cour de cassation juge que « c'est à bon droit qu'après avoir constaté que des documents produits par l'administration au soutien de sa requête avaient une origine illicite, en ce qu'ils provenaient d'un vol, le premier président a annulé les autorisations obtenues sur la foi de ces documents », en retenant qu'il importait peu que l'administration en ait eu connaissance par la transmission d'un procureur de la République ou par un autre moyen. Cette jurisprudence est confirmée par l'arrêt du 21 février : en l'occurrence, dans le moyen unique de cassation, le premier président de la Cour d'appel de Chambéry reprenait l'argument de la légalité au titre de la transmission par le procureur de la République. La Cour de cassation répond que, en statuant ainsi, le premier président a violé les textes susvisés ; elle confirme donc sa jurisprudence du 31 janvier.

En l'espèce, nous sommes donc plus confrontés à un problème de statut de l'information que de statut de l'informateur. En effet, quel qu'ait été le statut de l'informateur, qu'il ait été anonyme ou enregistré avec un numéro, dès lors qu'il était démontré que l'information provenait d'un vol, la Cour de cassation aurait statué de la même manière, selon la jurisprudence civile classique sur la loyauté des preuves. A mon avis, nous avons là un vrai souci, qui appelle une réponse législative, car, sur ce type de dossiers marqués du sceau de l'opacité la plus grande, vous ne pouvez pas intervenir de manière efficace si vous n'avez pas d'informations, et donc pas d'informateurs.

On peut aussi utiliser des moyens techniques, d'où l'importance, me semble-t-il, de la proposition de simplification des règles de la CNIL en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

La semaine dernière, devant votre commission, la ministre du budget expliquait que les services fiscaux avaient lancé une expérimentation qui consiste à essayer d'identifier, avec le groupement des cartes bancaires, les résidents fiscaux français qui utilisent dans leurs paiements quotidiens des

cartes bancaires internationales. A titre personnel, je trouve cette technique particulièrement pertinente, car elle permet aux enquêteurs d'avoir une présomption de détention indirecte d'un compte à l'étranger.

Tout cela est au demeurant assez cohérent avec ce qui a été voté au cours des années antérieures, notamment en matière douanière. Ces évolutions permettent d'obtenir des informations d'origine technique, qui peuvent d'ailleurs être croisées avec les informations issues de TRACFIN ou des échanges automatisés d'informations mis en place avec les banques, pour cibler des personnes qui sont présumées se livrer à de l'évasion fiscale. Ensuite, dans un second temps, les techniques d'investigation des enquêtes répressives peuvent être mises en œuvre.

Cela étant, ce type de techniques permettra surtout de ramener dans les filets du petit et du moyen fretin. En revanche, les « gros poissons », qui mettent en œuvre des techniques particulièrement sophistiquées d'évasion, seront beaucoup plus difficiles à attraper de cette manière, car ils ne se feront pas prendre aussi sottement. D'où l'intérêt de travailler sur des incriminations suffisamment larges, mais avec des techniques qui permettent quand même de ramener des fraudeurs dans les filets.

Enfin, je ne vois strictement aucune contradiction entre le refus de la procédure *Rubik* et la transaction. Les accords conclus par la Suisse ne prévoient aucune sanction, ce qui n'est pas le cas du règlement transactionnel. Bien au contraire, une transaction avec l'administration des douanes ou des impôts se traduit par une sanction rapide et effective.

A l'inverse, il arrive parfois que, en matière de fraude aux finances publiques, la sanction prononcée par le tribunal ne soit pas à la hauteur de l'investissement des agents de contrôle. Ainsi, en matière de travail illégal, un chef d'entreprise qui se fait attraper par les services de contrôle pour avoir oublié de payer 200 000 ou 300 000 euros de cotisations sociales écoperà en correctionnelle d'une petite amende et, éventuellement d'une peine de prison avec sursis. En revanche, les membres d'une équipe qui dérobent la même somme en arrachant un distributeur automatique de billets passeront en comparution immédiate et prendront trois ans de prison ferme.

En matière de fraude aux finances publiques, le risque pénal marginal est extrêmement faible quand on passe devant la justice correctionnelle, pour de multiples raisons. Les magistrats du parquet, très sensibilisés, requièrent des peines lourdes, mais les décisions obtenues ne sont souvent pas à la hauteur des enjeux et de la gravité des faits contenus dans les dossiers. Cela témoigne toutefois de l'indépendance des magistrats du siège, ce qui est une bonne chose.

En matière de transaction administrative, il existe en général des barèmes à partir desquels la négociation s'engage. A titre d'exemple, pour un compte bancaire de 1 million d'euros détenu clandestinement à l'étranger, le code des douanes prévoit une sanction comprise entre 660 000 et 3 millions d'euros. On peut dès lors envisager que les personnes mises en cause acceptent

des transactions comprises entre 200 000 et 300 000 euros. Ce procédé permet d'obtenir une sanction immédiate et efficace. En revanche, si vous privilégiez la voie judiciaire, vous pouvez certes espérer une sanction de l'ordre de 600 000 euros, mais elle n'interviendra que cinq ou dix ans plus tard, lorsque toutes les voies de recours auront été épuisées.

Il y a donc un arbitrage à faire entre, d'une part, une procédure rapide et efficace, mais non publique, et, d'autre part, une procédure beaucoup plus longue et complexe. On peut dès lors se demander si toutes les affaires de ce genre ont vraiment vocation à être portées devant la justice pénale, sachant que la transaction n'a absolument rien à voir avec l'amnistie fiscale.

Il faut d'ailleurs souligner que, aujourd'hui, la plupart des dossiers de contrôle fiscaux ne vont pas devant les tribunaux. On ne compte qu'un millier de poursuites pénales environ par an en matière de fiscalité, et 90 à 95 % des affaires douanières se transigent. Encore une fois, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de sanction : si vous connaissez des gens dans votre entourage qui ont fraudé et qui ont été attrapés, discutez-en un peu avec eux ; je vous garantis que, généralement, ils s'en souviennent !

M. Philippe Dominati, président. – Y a-t-il, en France, à votre connaissance, des personnes détenues uniquement pour fraude fiscale ?

M. Charles Prats. – A ma connaissance, non. J'ai essayé de faire tourner ce matin ma banque de données pour obtenir le nombre des condamnations pénales et le *quantum* des peines prononcées, mais j'ai rencontré une difficulté technique. En général, les condamnations pour fraude fiscale, qui donnent lieu à publication dans la presse, prennent la forme d'une peine de prison avec sursis assortie d'une amende. Il arrive de temps en temps que des peines de prison fermes assez sévères soient prononcées, mais c'est souvent parce que le prévenu ne s'est pas présenté au tribunal, qu'il est en fuite ou en situation de récidive.

M. Philippe Dominati, président. – Je ne parlais pas des délits cumulés.

M. Charles Prats. – Sur le seul fondement de l'article 1741 du code général des impôts, il ne me semble pas qu'il y ait de gens en détention.

En revanche, quand vous basculez vers l'escroquerie fiscale en bande organisée, des peines de prison ferme sont souvent prononcées. Mais il s'agit alors de la caricature de l'organisation criminelle, dont le seul objet est de détourner des sommes au fisc. Les quelques protagonistes de l'affaire BlueNext qui sont passés en jugement ont pris de la prison ferme. Généralement, quand on réussit à attraper l'un des meneurs d'une affaire d'escroquerie à la TVA en bande organisée, il part directement en détention provisoire.

Il n'en demeure pas moins que la répression de la fraude fiscale est globalement plus efficace par la voie transactionnelle, celle des amendes et des

pénalités administratives, que par la voie des poursuites pénales, qui se limitent à mille par an environ.

Une partie de l'explication réside aussi dans le filtre obligatoire que constitue la Commission des infractions fiscales constituée un. Le ministre n'a pas la liberté de déposer plainte et de saisir la justice. Il est lié par l'avis de la CIF. Si elle dit non, le ministre ne peut pas déposer plainte.

M. François Pillet. – Mais la CIF ne peut se prononcer que si le ministre la saisit.

M. Charles Prats. – En effet. Tout cela peut soulever des interrogations.

On peut envisager d'aller demain vers un système où l'opportunité et les modalités des poursuites seraient remises entre les mains du procureur de la République. Nous devons être prudents, mais il me semble qu'une telle évolution présenterait beaucoup d'intérêt, notamment pour lutter contre l'économie souterraine et les trafics de stupéfiants. Il serait alors possible d'appréhender par le biais fiscal tout un tas de phénomènes de délinquance qui, aujourd'hui, ont du mal à être traités de manière classique par les services de police.

Par contre, et j'y tiens, il faudrait prévoir une obligation de saisine d'un juge d'instruction, de manière à garantir le caractère contradictoire de la procédure. Nous sommes en effet dans des domaines très techniques où, parfois, nous n'avons pas à faire à des fraudes caractérisées, mais à des problèmes d'optimisation, avec à la clef des interprétations divergentes de la loi fiscale.

Il faut dire que la complexité de la loi fiscale contribue aussi à générer ces problématiques. Je ne sais pas si ce point a été évoqué devant votre commission...

M. François Pillet. – Ah si !

M. Charles Prats. – ... mais, si certains parmi vous ont un peu de goût pour la matière fiscale, qu'ils s'amuse à consulter la documentation de base Francis Lefebvre ; rien que son volume est impressionnant !

Cette complexité est source de problèmes, d'opacité, mais aussi de fraude.

L'une des solutions consisterait peut-être aussi à simplifier le code général des impôts, quitte à le réduire à une centaine d'articles seulement. Mais l'on ouvrirait alors un très vaste chantier.

La légitimité de la lutte contre la fraude fiscale est aussi intimement liée à l'acceptation par les citoyens d'un pays de leur niveau d'imposition. C'est encore un autre débat, véritablement politique celui-là, et qui vous concerne donc au premier chef en tant que législateurs. Le niveau d'imposition constitue aussi l'une des motivations de la fraude ou de l'évasion fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – C'est une deuxième problématique, en effet. Aujourd'hui, nous nous penchons plus sur la fraude que sur l'optimisation.

Je donne la parole à M. le rapporteur, qui souhaite encore poser quelques questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Chavagneux, quel est votre sentiment sur la dernière mise à jour de la liste des territoires non coopératifs, publiée le 4 avril dernier au Journal officiel ? Cette mise à jour vous semble-t-elle crédible ?

Monsieur Prats, vous avez déclaré au début de votre intervention que, selon vous, l'arsenal répressif existait, mais qu'il semblait être mal utilisé. Comment expliquez-vous cet état de fait ?

M. Charles Prats. – C'est assez complexe à expliquer, mais, encore une fois, je le redis : aussi bizarre que cela puisse paraître, je ne vois pas de malice politique ou politicienne dans ces choix, qui me semblent plutôt être le reflet de cultures administratives bien ancrées.

Si certains d'entre vous ont déjà été ministres, ils savent sans doute que les administrations ont souvent un fonctionnement relativement autonome par rapport à leur ministre de tutelle. Nous sommes en France et, Dieu merci, l'État est impartial et fonctionne de manière continue.

Tous les spécialistes de science administrative vous diront que les administrations, surtout celles qui ont une forte culture, n'aiment pas que l'on vienne marcher sur leurs plates-bandes et défendent leur pré carré. On rejoint un peu l'idée de « guerre des polices » dont nous parlions tout à l'heure. Les policiers n'aiment pas que les gendarmes viennent dans leur jardin. De même, les services fiscaux n'aiment pas que les douaniers, les policiers ou les magistrats empiètent sur leur chasse gardée.

En France, les administrations ont réellement une culture de protection de leur domaine de compétence. C'est ici l'ancien syndicaliste qui vous parle, mais, par expérience, les administrations et leurs agents ont le sentiment que, lorsqu'on commence à s'intéresser de près à leur champ de compétences – comme le faisait par exemple votre collègue tout à l'heure, à travers sa question –, cela annonce de très mauvaises nouvelles pour l'avenir.

J'ai le sentiment que ces phénomènes d'évasion fiscale ont fait l'objet d'un traitement purement fiscal-fiscal, alors qu'ils auraient pu être appréhendés d'une autre manière, par la voie douanière ou par la voie pénale. Ainsi, il me semble que le dossier des quotas carbone, l'affaire BlueNext, aurait pu être traité très en amont par la voie pénale. L'enquête judiciaire ne sera déclenchée qu'en février ou en mars, alors qu'il aurait fallu, me semble-t-il, ouvrir une information judiciaire pour association de malfaiteurs dès le mois de novembre, comme je l'avais à l'époque indiqué à un enquêteur.

Nous sommes vraiment là au cœur de la culture administrative française, avec ses bons et ses mauvais aspects. On a parfois l'impression que, au lieu d'utiliser intelligemment la diversité et la richesse des compétences et des procédures, en étant capable de changer au besoin de paradigme et, par exemple, d'aborder un dossier fiscal sous l'angle pénal ou douanier, chaque administration s'arcboute sur ses propres compétences et s'efforce de conserver le traitement du dossier.

Les différentes options envisagées à l'occasion du débat sur la création de la police fiscale ont été, à l'époque, assez révélatrices de cette opposition des cultures administratives. Fallait-il un seul service regroupant, à Bercy, la douane judiciaire et la police fiscale, un service autonome placé auprès de la direction générale des finances publiques ou encore un service police-impôts rattaché au ministère de l'intérieur ?

J'ai déjà eu l'occasion, l'an dernier, à l'occasion des Assises stratégiques qui se tenaient à Paris, de communiquer sur ces méthodes alternatives de traitement des dossiers. La présente commission d'enquête parlementaire sur l'évasion fiscale devrait permettre de leur assurer une plus large publicité. Peut-être pourrions-nous alors faire en sorte que toutes les bonnes volontés et compétences présentes dans les différents services soient mobilisées au profit de la lutte contre les fraudes.

M. Antoine Peillon. – Malheureusement, les fonctionnaires et hauts fonctionnaires que j'ai rencontrés m'ont tenu un tout autre discours. Ils m'ont tous confié que, depuis quelque temps, le poids de leur hiérarchie et de leur tutelle politique était de plus en plus sensible et que l'on n'hésitait pas à utiliser le recrutement et l'avancement pour les empêcher de faire complètement leur travail. Nombre de fonctionnaires de police, même des agents affectés au renseignement intérieur, m'ont dit combien ils enviaient la culture d'indépendance de la douane. Y compris en matière de terrorisme, il semblerait que beaucoup d'informations de très bonne qualité proviennent de la douane.

Ces fonctionnaires de police se font l'écho d'un problème d'indépendance vis-à-vis de leur tutelle, qui n'hésite pas à utiliser les leviers du recrutement – il semblerait qu'il ait été de plus en plus ciblé ces dernières années – et de l'avancement – les mises au « placard » ne sont pas rares. Au fil des années, j'ai vu de très nombreux agents de police, officiers ou commissaires de très grand talent, quitter la fonction publique, considérant qu'elle était dans une impasse, voire qu'il était indigne d'y travailler.

En ce qui concerne la magistrature, monsieur Prats, je suis désolé, mais de nombreux magistrats me disent qu'il n'y a jamais eu un tel problème d'indépendance. C'est vrai au parquet, avec quelques parquets qui s'illustrent plus particulièrement, mais aussi au siège – je pense notamment au témoignage de certains juges d'instruction que j'ai pu recueillir.

J'ai encore entendu M. Lyon-Caen, une autorité reconnue, en témoigner de façon très virulente il y a peu. Là aussi, beaucoup de magistrats

disent clairement que, par le biais de la nomination, de la promotion – je ne reviendrai pas sur une promotion particulière à laquelle vous faisiez référence tout à l’heure, monsieur Prats, et au sujet de laquelle mon livre est effectivement un peu confus – ou, au contraire, de la mise au placard, on les contraint à ne pas faire, ou à faire *a minima*. Beaucoup de magistrats me disent qu’ils vivent dans cette ambiance depuis plusieurs années maintenant. Je suis désolé d’apporter cette note un peu pessimiste !

Enfin, puisqu’on parlait tout à l’heure des informateurs, je précise que certaines de mes sources m’ont dit qu’elles étaient prêtes à venir témoigner devant vous, hors anonymat, une fois passées les prochaines échéances électorales, c’est-à-dire aux alentours du 10 mai. Il pourrait être intéressant que vous les entendiez.

M. Philippe Dominati, président. – Ce serait intéressant, en effet, d’avoir quelques précisions.

M. Antoine Peillon. – Ces personnes pourraient venir vous expliquer en détail le fonctionnement d’un grand établissement bancaire en matière d’évasion fiscale.

M. Christian Chavagneux. – Le fait qu’il existe une liste des États non coopératifs et qu’elle puisse être mise à jour régulièrement est évidemment une bonne chose.

Toutefois, les huit pays aujourd’hui inscrits sur cette liste, qui doivent représenter moins de 1 % des flux financiers internationaux, ne reflètent absolument pas l’ensemble des pratiques que votre commission a pu mettre en évidence. Il faut préciser également que cette liste exclut par principe les pays de l’Union européenne.

Toutefois, il faut conserver le principe d’une mise à jour régulière de cette liste. En effet, comme l’a rappelé à plusieurs reprises la ministre du budget, ce n’est pas parce qu’un pays ne figure plus sur la liste qu’il en est définitivement sorti.

M. Philippe Dominati, président. – Au nom des membres de la commission, il me reste à vous remercier, messieurs.

Le cas échéant, M. le rapporteur reviendra vers vous pour vous demander quelques précisions supplémentaires.

Audition de Mme Mathilde Dupré, chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire et coordinatrice de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », de Mme Maylis Labusquière, chargée de plaider à Oxfam France, de M. Jean Merckaert, administrateur de l'association Sherpa, de Mme Jacqueline Hocquet, responsable de l'animation et du plaidoyer internationaux au Secours catholique, et de M. Harold Heuzé, qui représente l'association Anticor
(24 avril 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Mathilde Dupré, chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire, le CCFD-Terre solidaire, et coordinatrice de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires ».

Elle est accompagnée de Mme Maylis Labusquière, chargée de plaider à Oxfam France, de M. Jean Merckaert, administrateur de l'association Sherpa, de Mme Jacqueline Hocquet, responsable de l'animation et du plaidoyer internationaux au Secours catholique, et de M. Harold Heuzé, qui représente l'association Anticor.

Mesdames, messieurs, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mmes Mathilde Dupré, Jacqueline Hocquet et Maylis Labusquière, MM. Jean Merckaert et Harold Heuzé prêtent serment.)

Madame Dupré, avant de laisser M. le rapporteur et les membres de la commission d'enquête poser leurs questions, je vous donne la parole pour un exposé liminaire.

Mme Mathilde Dupré, chargée de plaider au CCFD-Terre solidaire et coordinatrice de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires ». - Si vous le permettez, monsieur le président, Mme Hocquet se chargera d'introduire notre propos, que nous compléterons ensuite à tour de rôle. Nous avons l'habitude de travailler ensemble.

M. Philippe Dominati, président. - La parole est donc à Mme Jacqueline Hocquet.

Mme Jacqueline Hocquet, responsable de l'animation et du plaidoyer internationaux au Secours catholique. - Mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes tous membres de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », qui est composée notamment de représentants d'ONG de développement ou d'associations de lutte contre la corruption et de syndicats. Sa création, en 2005, répondait à une volonté de coordonner nos travaux et d'échanger des informations.

En 2009, nous avons publié des propositions, qui vous seront présentées dans quelques instants, et lancé la campagne « Stop paradis fiscaux » pour sensibiliser le grand public à ces questions et interpeller les décideurs français.

Si nous avons mené cette action, c'est parce que nous considérons que les flux illicites de capitaux, qui représentent plus de 800 milliards d'euros chaque année dans les pays du Sud, soit plus de dix fois l'aide publique au développement, constituent un véritable « hold-up », en particulier dans les pays les plus pauvres, où les sommes en jeu pourraient servir à financer la santé, l'éducation et d'autres services publics.

En France, on estime que la fraude fiscale représente entre 40 milliards et 50 milliards d'euros, dont la moitié pratiquée à l'échelon international par le biais de transferts vers les paradis fiscaux. Où va tout cet argent, sachant que le montant réel de la fraude est certainement bien supérieur à ces estimations ? C'est un problème préoccupant.

La fraude fiscale menace la cohésion et la justice sociales, surtout en période de crise budgétaire comme aujourd'hui. On peut comparer l'ampleur de ce phénomène à celle de la fraude sociale, que l'on dénonce souvent en stigmatisant les bénéficiaires de prestations sociales : la fraude sociale du fait des bénéficiaires représente de 2 milliards à 3 milliards d'euros, la fraude fiscale environ 50 milliards d'euros.

Ces chiffres interpellent le Secours catholique et toutes les organisations membres de la plateforme, pour lesquelles l'aide aux populations les plus fragiles est nécessaire. Nos réseaux sont fortement mobilisés pour dénoncer cette situation et y sensibiliser l'opinion. Nous essayons aussi de faire un travail de vulgarisation : par exemple, nous avons publié une petite brochure, intitulée « Au service du bien commun », pour informer nos militants et nos bénévoles et les amener à réfléchir aux questions de justice fiscale et d'engagement.

M. Philippe Dominati, président. - N'oubliez pas, s'il vous plaît, de communiquer cette brochure à notre rapporteur, M. Éric Bocquet.

Mme Jacqueline Hocquet. - Nous la lui remettrons, ainsi qu'un certain nombre d'autres documents utilisés par nos organisations pour diffuser

des informations tant au sein qu'à l'extérieur de leurs réseaux ainsi que des rapports et des notes plus techniques.

M. Harold Heuzé, de l'association Anticor. - Si l'association que je représente ici a rejoint la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », en 2009, c'est d'abord parce qu'elle lutte contre la corruption et que les paradis fiscaux et judiciaires, en produisant de l'opacité, favorisent les pratiques de corruption au détriment de l'intérêt général.

En outre, l'existence de paradis fiscaux et l'évasion des capitaux contribuent à restreindre les budgets des États, aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés comme la France, ce qui est un gros problème en période de crise.

Les vingt-neuf propositions de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires » sont présentées dans un document très complet que nous vous remettons à la fin de notre audition. Pour les formuler, nous nous sommes notamment inspirés des conclusions du groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la crise financière internationale, qui s'est réuni à partir de 2008. Nous nous sommes également appuyés sur des travaux de parlementaires, d'organisations non gouvernementales et d'instances internationales comme l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), le Groupe d'action financière (GAFI), et le Financial Stability Board (FSB).

Nos recommandations portent sur plusieurs points.

Tout d'abord, nous préconisons qu'une liste des paradis fiscaux et judiciaires soit établie et que des sanctions soient prises à l'encontre de ces territoires. Certes, l'OCDE, le GAFI et le FSB publient déjà de telles listes, mais, du point de vue de notre plateforme, ces actions sont inefficaces parce que les critères retenus ne sont pas pertinents. Aujourd'hui, ces listes sont d'ailleurs réduites à leur plus simple expression. Par exemple, la Suisse ne figure plus depuis un certain temps sur la liste « grise » de l'OCDE, alors que les réponses qu'elle a fournies ne sont pas du tout satisfaisantes.

Retirer un pays de la liste dès qu'il a signé des accords de coopération avec des pays de l'OCDE et attendre trois ans pour juger des résultats de cette démarche est une mauvaise méthode. Je pense qu'il faudrait faire l'inverse : ne rayer un pays de la liste « grise » que lorsqu'il a démontré la réalité de son effort de coopération.

Ensuite, nous proposons de mettre fin aux sociétés écrans : *trusts*, *anstalts* et autres structures. Nous recommandons notamment la mise en place d'un registre des *trusts* à l'échelon européen. Il s'agit d'une mesure très importante, car l'impossibilité d'identifier les sociétés écrans peut rendre inefficace une démarche de coopération.

Par ailleurs, nous demandons que l'on oblige ceux qui recourent à des paradis fiscaux à rendre des comptes. A cet égard, Mathilde Dupré et Maylis

Labusquière vous présenteront notre proposition de mettre en place un *reporting* pays par pays.

M. Pascal Saint-Amans, que vous avez entendu le 13 mars dernier, a critiqué cette proposition, mais il m'a semblé, en lisant le compte rendu de son audition, qu'il avait donné très peu d'arguments. Pour notre part, nous allons vous montrer qu'une telle mesure serait très efficace et qu'elle peut produire des résultats indispensables.

Nous appelons également de nos vœux l'établissement d'une coopération fiscale efficace au profit des pays du Sud.

Aujourd'hui, la directive du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, dite « directive épargne », prévoit un échange automatique d'informations entre les pays de l'Union européenne. A nos yeux, le champ de cette coopération doit être élargi, en direction notamment des pays en voie de développement, qui n'ont évidemment pas les moyens de signer des accords bilatéraux avec chacun des pays de l'OCDE, par exemple.

Nous proposons en outre de mondialiser la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Cela passe par le *reporting* pays par pays, mais aussi par l'intervention d'organisations internationales plus représentatives que l'OCDE. Nous recommandons notamment le renforcement du comité d'experts des Nations unies, ainsi que d'élargir le champ d'application de la directive épargne aux personnes morales.

Enfin, il convient à notre sens de mondialiser la justice. Par exemple, un parquet européen compétent pour les affaires d'évasion fiscale pourrait être créé.

Certaines des mesures que nous préconisons dans le document que j'ai évoqué ont commencé d'être mises en place, mais ce n'est pas le cas de la plupart d'entre elles. On voit bien que le groupe de travail de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la crise financière internationale n'est pas allé suffisamment loin dans ses propositions pour que la lutte contre l'évasion des capitaux hors de France soit vraiment efficace.

Mme Mathilde Dupré. - Il me revient de vous présenter la proposition sur laquelle nous souhaitons mettre particulièrement l'accent.

Jacqueline a mentionné à l'instant le fait que 800 milliards d'euros de capitaux quittaient chaque année les pays du Sud de façon illicite. Pour près de la moitié, ces flux résultent du déplacement par les entreprises multinationales de leur assiette fiscale. Ainsi, des richesses créées dans les pays du Sud n'y sont pas taxées, ce qui prive ces pays des recettes fiscales correspondantes.

On compte quelque soixante paradis fiscaux, judiciaires et réglementaires dans le monde. Ces territoires opaques sont au cœur de l'économie mondialisée, puisque, à l'échelle planétaire, plus de la moitié des transactions commerciales et financières transitent par eux. Ce phénomène est

donc loin d'être marginal : il est au cœur des règles du jeu actuelles de la mondialisation.

Plusieurs personnalités auditionnées par vos soins ont attiré votre attention sur le mécanisme des prix de transfert. En particulier, Christian Chavagneux vous a présenté les travaux de Simon Pak. Je n'y reviendrai pas, mais il faut savoir que ces manipulations des prix des transactions intragroupes constituent aujourd'hui la première méthode pour déplacer artificiellement des bénéfices. Les entreprises qui l'utilisent ne respectent pas le principe de pleine concurrence posé par l'OCDE, en vertu duquel les transactions entre filiales d'un même groupe doivent être réalisées aux conditions du marché. Or on sait que les transactions intragroupes représentent aujourd'hui entre 40 % et 60 % du commerce mondial, ce qui signifie que les pratiques destinées à déplacer artificiellement des bénéfices que j'évoquais à l'instant peuvent trouver à s'appliquer de manière massive.

Pourquoi le commerce intragroupe est-il aussi important ? Il s'agit là d'une question cruciale.

Cette situation résulte du fait que les multinationales structurent de plus en plus leurs activités en fonction des conditions fiscales offertes par les différents territoires. Un certain nombre d'activités, notamment immatérielles, comme les dépôts de marques ou de brevets, les assurances, les services d'achats ou les services financiers, ont été centralisées dans des paradis fiscaux ou des territoires à fiscalité très avantageuse. De cette manière, les multinationales démembreront complètement la valeur ajoutée qu'elles produisent pour transformer leurs usines et leurs entreprises opérationnelles en simples centres de coûts, et déplacent leurs bénéfices pour les faire échapper à l'impôt.

Pour illustrer mon propos, je vous soumetts les résultats de l'étude menée en 2010 par ActionAid à propos de l'entreprise SABMiller, deuxième producteur de bière au monde et premier en Afrique.

Cette entreprise, dont le siège social est à Londres, possède aujourd'hui plus de soixante-cinq filiales situées dans des paradis fiscaux. Une filiale de production implantée au Ghana, dont les bières sont commercialisées dans toute la sous-région, est artificiellement mise en déficit depuis plus de trois ans, de sorte que l'entreprise ne paie pas d'impôt sur les bénéfices dans ce pays. Ce résultat a été obtenu par toute une série de manipulations et de paiements à destination de paradis fiscaux, que les auteurs de l'étude ont réussi à mettre au jour.

D'abord, la société ghanéenne verse des redevances à une filiale des Pays-Bas qui est propriétaire de la marque, alors même que cette marque a été développée en Afrique du Sud et qu'elle est utilisée seulement en Afrique.

Ensuite, une filiale suisse apparemment sans réelle activité opérationnelle facture des services de gestion à la filiale ghanéenne, contribuant ainsi à amoindrir artificiellement ses bénéfices.

En outre, une partie des matières premières, qui viennent pourtant d'Afrique du Sud, transitent sur le papier par une centrale d'achat située à l'île Maurice, où une partie de la valeur ajoutée est ainsi retenue.

Surtout, la filiale ghanéenne est sous-capitalisée, c'est-à-dire qu'elle est endettée auprès d'une autre filiale du groupe, également sise à l'île Maurice, à laquelle elle verse des intérêts et des remboursements d'emprunts.

À l'échelle de l'Afrique, ActionAid a estimé le montant total de ces différents paiements à 83 millions de livres sterling. Le manque à gagner en termes de recettes fiscales est donc très important pour les pays de ce continent (18,2 millions £).

Cet exemple illustre des pratiques « légales » d'évasion fiscale. Sans doute l'administration fiscale du Ghana aurait-elle pu procéder à des contrôles et redresser les prix de transfert pratiqués sur certaines opérations, s'agissant par exemple du taux des intérêts versés à la filiale de l'île Maurice, mais c'est la légitimité économique même de ces opérations qu'il convient aujourd'hui d'interroger. Pourquoi la filiale ghanéenne est-elle sous-capitalisée ? Fallait-il autoriser cette situation ? Telles sont les questions qu'il faut poser.

Ce cas est le plus documenté que nous connaissions aujourd'hui, mais il n'est ni exceptionnel ni isolé. Le représentant de la Fédération chimie énergie – CFDT que vous auditionnerez tout à l'heure vous parlera certainement de celui de Colgate-Palmolive, devenu tristement célèbre en France. Le constat est à peu près le même à chaque fois.

En 2010, nous avons cherché à classer les cinquante premières entreprises européennes en fonction de l'utilisation qu'elles font des paradis fiscaux.

D'abord, nous nous sommes aperçus qu'il était très difficile d'établir ce classement car, selon les entreprises, les informations étaient plus ou moins disponibles et de plus ou moins bonne qualité. Par exemple, il n'est même pas possible d'identifier toutes les filiales de Total, dans la mesure où ce groupe publie des chiffres portant sur seulement 30 % des 712 filiales qu'il consolide dans ses comptes.

Nous avons découvert que, en moyenne, une filiale sur cinq des cinquante premières entreprises européennes est située dans un paradis fiscal. Pour les banques, cette proportion s'élève même à une sur quatre.

Le recours aux paradis fiscaux n'est pas une spécialité française. Parmi les banques, la Deutsche Bank arrive en tête de notre classement, avec 446 filiales implantées dans les paradis fiscaux, suivie de Barclays, avec 343 filiales dans ce cas : elles font donc mieux, si l'on peut dire, que BNP Paribas.

S'agissant des entreprises françaises, nous avons mis à jour les chiffres publiés en 2009 dans une étude du magazine Alternatives économiques. Ces données figurent dans un tableau inséré à la fin de notre

rapport intitulé « L'économie déboussolée : multinationales, paradis fiscaux et captation des richesses », que nous vous remettrons tout à l'heure (cf. ppt : BNP-Paribas, 347 filiales dans les paradis fiscaux, soit 24% de ses filiales au total ; Crédit Agricole, 107, soit 18% et Société Générale, 40, soit 15%).

Les seize paradis fiscaux qui arrivent en tête pour l'accueil de filiales de banques françaises (cf. ppt : Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Irlande, Iles Caïmans, Hongrie, Hong Kong, Madère, Suisse, Singapour, Bermudes, Autriche, Chypre, Jersey, Monaco, Bahamas) ne correspondent pas aux pays figurant sur la liste française. Ce constat nous amène à nous interroger sur la pertinence du dispositif renforcé mis en place par la France en 2009.

La semaine dernière, vous avez interrogé MM. Prot et Oudéa sur les raisons pour lesquelles les filiales de leurs groupes sont à ce point concentrées au Luxembourg, aux îles Caïmans et à Jersey. A ma connaissance, ils vous ont donné des chiffres sur les taux d'imposition effectifs dans plusieurs territoires. En réalité, nous avons besoin d'autres informations pour nous assurer que cette concentration de filiales dans les paradis fiscaux ne repose ni sur des raisons fiscales ni sur la volonté de contourner les règles internationales de prudence financière. Elles sont d'ailleurs très simples : nous voudrions connaître pour chaque pays la liste exhaustive des filiales et, le nombre d'employés, le bénéfice, le chiffre d'affaires et le montant des impôts qu'elles payent.

Ces informations permettraient de distinguer les filiales ayant une véritable activité opérationnelle des coquilles vides qui enregistrent des bénéfices record sans avoir de salariés. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de faire cette distinction. Et les informations que MM. Prot et Oudéa vous ont données sont difficilement comparables d'un pays à l'autre.

Il ne s'agit évidemment pas d'interdire aux entreprises d'opérer dans l'ensemble des territoires que nous retenons dans notre étude. Mais il faut renverser la charge de la preuve, si elles n'ont rien à cacher, qu'elles nous expliquent ce qu'elles y font réellement !

M. Jean Merckaert, administrateur de l'association Sherpa. – Je vais évoquer les problèmes que soulève la difficile territorialisation de l'assiette fiscale.

J'ai participé à la création de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », il y a sept ans, lorsque je travaillais pour le CCFD-Terre solidaire. J'ai ensuite rejoint l'association Sherpa, qui s'est fait une spécialité de la lutte contre la criminalité économique internationale.

Les directeurs financiers de grandes entreprises françaises que nous avons rencontrés nous ont expliqué que leur groupe produisait une valeur ajoutée à l'échelle mondiale et que les législations en vigueur leur permettaient de la localiser à peu près où ils voulaient. Autrement dit, alors que l'impôt est déterminé à l'échelon national, les entreprises multinationales peuvent « loger » leurs bénéfices plus ou moins où bon leur semble.

Il en résulte une perte sèche pour les finances publiques, au Nord comme au Sud. Ce manque à gagner aggrave les déficits et rend plus difficile le financement des dépenses publiques.

La charge fiscale se trouve en outre reportée des assiettes les plus mobiles vers les assiettes les moins mobiles. En particulier, les pertes enregistrées au titre de l'impôt sur les sociétés sont compensées par des hausses de TVA.

Enfin, ces pratiques encouragent le dumping fiscal et profitent aux territoires dont l'offre, dans la division internationale du travail, repose sur l'opacité.

Il nous paraît très étonnant que trente-six paradis fiscaux, dont la superficie cumulée représente la moitié de la Belgique et qui pour vingt-deux d'entre eux sont dépourvus de défense, puissent parvenir à faire trembler la planète entière...

En réalité, il faut comprendre qu'aux Îles Vierges britanniques, aux Bermudes, à Jersey, peut-être même au Luxembourg, ce n'est pas la population qui fait la loi, car la souveraineté a été marchandée depuis longtemps. Ces territoires ont vendu leur législation au plus offrant, c'est-à-dire, bien souvent, aux grandes banques internationales et aux *big four* : Deloitte, KPMG, Ernst & Young et PricewaterhouseCoopers.

Ces acteurs se font les intermédiaires des grandes fortunes et des entreprises multinationales pour obtenir une adaptation des législations de ces tout petits territoires à leurs besoins. En somme, ils jouent un rôle de courtiers de l'évasion fiscale.

Récemment, par exemple, Barclays a refait la législation du Ghana lorsque ce pays a souhaité devenir un paradis fiscal. De même, le cabinet Baker & McKenzie, spécialisé dans l'optimisation fiscale, a conseillé la Jamaïque, qui voulait réformer sa législation afin de se transformer en paradis fiscal.

Au cœur du problème, de notre point de vue, il y a le fait que les acteurs les plus puissants de la mondialisation se parent des attributs de la souveraineté dans un certain nombre de petits territoires.

Toutes ces pratiques se traduisent par un grand écart entre la géographie de l'économie réelle et celle qui est présentée dans les comptes des entreprises. Cette situation est illustrée par toute une série de statistiques parfois loufoques que vous trouverez dans le rapport que j'ai co-écrit pour le CCFD-Terre Solidaire intitulé « L'économie déboussolée ». Par exemple, on s'aperçoit que l'île Maurice est, depuis dix ans, le premier investisseur mondial en Inde, où elle réalise 44 % des investissements étrangers, ce qui est assez surprenant. De même, 830 000 sociétés sont enregistrées aux Îles Vierges britanniques, soit trente-quatre sociétés par habitant !

Enfin, une étude menée en 2003 sur les entreprises américaines fait apparaître que, si l'on rapporte le bénéfice localisé au nombre des salariés, les salariés des Bermudes semblent quarante-quatre fois plus rentables, en moyenne, que ceux des autres filiales...

Toutes ces statistiques assez surprenantes nous amènent à nous interroger sur la fiabilité des indicateurs qui servent de boussole aux instances internationales de gouvernance économique.

Maylis Labuquière vous présentera dans quelques instants les mesures que nous préconisons. Je précise que nous ne détaillerons pas ici celles ayant trait à la réduction de la concurrence fiscale, même si votre Commission gagnerait à se pencher sur les processus très importants qui se mettent en place, à l'échelon européen, pour harmoniser les assiettes de l'impôt sur les sociétés.

Pour terminer, je voudrais souligner qu'une profession est chargée de vérifier que les comptes des entreprises reflètent fidèlement la réalité de leur activité économique : celle des commissaires aux comptes. Or, de notre point de vue, un vrai problème se pose au sujet de cette profession, car de même que les agences de notation sont les otages de leurs principaux clients, à savoir les banques, les commissaires aux comptes sont un peu les otages des leurs, qui sont les entreprises multinationales, celles-ci désignant elles-mêmes les professionnels appelés à examiner leurs comptes.

On pourrait imaginer qu'une intermédiation publique soit mise en place dans ce domaine, par le biais d'une sorte de caisse publique financée par les entreprises et chargée d'attribuer les mandats de certification des comptes. Je pense que cette proposition mériterait d'être étudiée par votre commission d'enquête.

Mme Maylis Labusquière, chargée de plaidoyer à Oxfam France. - Je souhaiterais vous soumettre deux autres de nos propositions.

La première relève, à notre sens, de l'évidence : il est impératif de se donner enfin les moyens d'évaluer les standards internationaux que l'on retrouve aujourd'hui dans la législation de la plupart des pays de l'OCDE.

En tant qu'ONG de développement, nous avons constaté que les coopérations bilatérales ou les organisations internationales prévoyaient de plus en plus de programmes visant à renforcer les administrations fiscales des pays du Sud, ce qui est une très bonne chose, mais il apparaît que ces programmes ne vont souvent servir qu'à dupliquer les standards de l'OCDE dans les législations de ces pays, sans que l'on prenne forcément en considération leurs besoins ou même que l'on se demande si ces standards sont pertinents et permettent de lutter contre l'évasion fiscale.

Je me bornerai à insister sur deux points, sans revenir sur l'échange de renseignements fiscaux à la demande, dont Mme Péresse a elle-même reconnu les limites devant vous, ni sur les observations de Mathilde Dupré concernant l'application du principe de pleine concurrence pour contrôler les

prix de transfert, la lourdeur administrative que cela implique et le problème de la juste détermination de la valeur des actifs immatériels, en l'absence de référentiel mondial.

En premier lieu, il ne semble pas prévu – mais peut-être serai-je démentie sur ce point – que figure, dans les rapports que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements fiscaux va publier sur les États qu'il est chargé d'évaluer, le nombre des demandes auxquelles chacun de ces États a répondu et celui des demandes qu'il a reçues. Or cela nous paraît être le premier élément factuel d'évaluation, que cette instance devrait être en mesure de nous fournir.

En second lieu, quand on interroge, comme je l'ai moi-même fait, les responsables de TAXUD, la direction générale de l'Union européenne chargée de la fiscalité et de l'union douanière, à propos des chiffres ou des indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale dans les différents États membres, on constate qu'ils sont incapables de fournir la moindre donnée.

On prône donc l'institution dans les pays en développement de standards dont on ne sait pas s'ils fonctionnent de façon pertinente pour les pays de l'OCDE ou de l'Union européenne. C'est là pour nous un véritable sujet de préoccupation.

Nous nous félicitons donc de l'adoption par le Parlement français, sur l'initiative, me semble-t-il, du Sénat, de l'article 136 de la loi de finances pour 2011, lequel oblige le Gouvernement à la transparence sur les résultats des contrôles réalisés par l'administration fiscale.

Cet article est important, car la publication chaque année, en annexe à la loi de finances, d'informations sur les différents types de recours qu'a pu effectuer l'administration fiscale permet de vérifier la réalité de la mise en œuvre des dispositifs législatifs et, surtout, le montant des sommes récupérées pour le budget de la France. Cela est d'autant plus appréciable que, au regard de la liste française des paradis fiscaux, qui ne compte plus aujourd'hui que huit minuscules territoires, on peut s'interroger sur l'efficacité, en termes de recouvrement d'assiette, du dispositif antifraude qui a été renforcé en 2009.

Nous attendons donc beaucoup de votre part, car il serait dommage que les travaux d'une commission d'enquête comme celle-ci soient la seule occasion d'obtenir des chiffres. Nous en avons eu en 2008, grâce au rapport de M. Marini intitulé « La lutte contre la fraude et l'évasion par le biais des paradis fiscaux », mais il faudrait pouvoir disposer de telles données chaque année afin de suivre les évolutions. Or, à ce jour, le Gouvernement français n'a *a priori* toujours pas répondu à cette demande minimale de transparence, puisque seul un « jaune » portant sur le nombre de conventions fiscales signées par la France depuis 2009 a été publié.

J'ajoute que la France ne produit plus d'estimations de l'importance de l'évasion fiscale depuis quelques années. De même, la Commission européenne n'a plus donné aucun chiffre sur ce point depuis 2006. Il va sans

dire, que dans une période de déficits budgétaires comme celle que nous traversons au sein de l'Union européenne, nous devons pouvoir nous appuyer sur des estimations officielles, notamment pour évaluer l'incidence des nouvelles politiques fiscales menées par les États membres.

Notre première recommandation est donc d'évaluer les politiques fiscales.

La transparence comptable pays par pays, que Mathilde Dupré a déjà évoquée, est la deuxième recommandation qui nous tient à cœur. Il est peut-être inutile que je détaille le contenu de cette proposition, puisque nous allons vous remettre une fiche qui en présente les différents éléments, mais je veux souligner deux points.

Premièrement, c'est une mesure de bon sens, portant sur des données qui entraient auparavant dans la comptabilité des entreprises et étaient disponibles dans leurs rapports financiers, ce qui nous permettait d'avoir des informations par pays. A la faveur de la réforme des normes comptables internationales, ces informations ont progressivement disparu. Je n'insisterai pas sur ce point...

Deuxièmement, c'est une mesure qui ne coûte rien pour les gouvernements, puisqu'elle vise simplement à la transparence, et *a priori* pas grand-chose pour les entreprises, puisqu'il s'agit d'informations dont elles disposent évidemment en interne. Le seul coût qui pourrait leur incomber serait celui d'un audit si ces informations étaient publiées dans leurs rapports financiers annuels.

Les objectifs sont multiples.

C'est d'abord une question de gouvernance des entreprises, mais, pour en revenir à la fraude et à l'évasion fiscales, avoir une image globale de l'activité des groupes à travers le monde apportera une première aide aux administrations fiscales dans la détermination des pays auxquels elles doivent demander des renseignements dans le cadre des contrôles fiscaux. C'est notamment ce que nous ont indiqué des représentants des administrations fiscales colombienne et libérienne : cela va à l'encontre de ce qu'a pu vous dire M. Saint-Amans sur le peu d'intérêt supposé des pays en développement pour le *reporting* pays par pays

Pour nous, avoir des informations assez précises par pays sur les activités des entreprises est aussi un moyen de mobiliser l'opinion publique et les responsables politiques. La publication de ces informations dans les rapports annuels serait en outre particulièrement utile en ce qu'elle allégerait finalement la charge qui pèse sur les administrations en matière de contrôle fiscal. Ainsi, on ne verrait plus de situations intolérables comme celle que l'on a connue avec Exxon, société déclarée déficitaire pendant vingt-trois ans alors que, durant toute cette période, elle a exploité le cuivre chilien et dégagé des bénéfices.

Nous pouvons mettre à votre disposition les simulations de *reporting* pays par pays que nous avons réalisées dans le cas de deux entreprises pour lesquelles nous avons pu reconstituer le schéma des versements effectués vers les filiales situées dans les paradis fiscaux : Glencore, avec sa filiale zambienne, et SABMiller.

Pour cette dernière entreprise, nous avons établi un tableau qui fait apparaître une différence considérable de productivité entre les employés des filiales au Ghana et ceux des filiales néerlandaises, tout simplement en nous fondant sur la publication des données par pays relatives aux ventes et au nombre d'employés. Ce sont des informations de ce type qui, grâce à des calculs assez simples, pourraient être obtenues.

Vous connaissez peut-être la campagne « Stop paradis fiscaux » que nous avons lancée en septembre 2009, au début du sommet du G20. Aujourd'hui, nous sommes assez fiers de pouvoir dire que dix-huit régions se sont engagées derrière nous dans cette campagne. Au moins dix d'entre elles, au-delà d'avoir voté des résolutions contre l'existence des paradis fiscaux, ont demandé à leurs partenaires financiers de leur fournir un minimum d'informations sur leurs activités pays par pays. Ils l'ont fait, ce qui montre qu'il ne faut pas nécessairement attendre la mise en place de processus politiques internationaux.

Pour nous, c'est une grande première. Nous aimerions la voir reprise au niveau de l'État, parce que celui-ci est en mesure de demander à l'ensemble de ses partenaires financiers – essentiellement des banques et des assurances – de publier un minimum d'informations, ne serait-ce que pour faire apparaître leur exposition à certaines activités financières risquées sur des territoires où la régulation prudentielle n'a rien à voir avec ce qu'elle est dans nos pays. C'est là une proposition d'action concrète, à portée de main, nous semble-t-il, que nous vous soumettons.

L'idée d'un *reporting* pays par pays avance à l'échelle européenne, à la suite du précédent américain de la loi Dodd-Frank : il est envisagé d'obliger les entreprises du secteur des industries extractives à déclarer les sommes qu'elles versent au gouvernement de chacun des pays où elles exploitent des ressources naturelles.

Cette mesure, qui vise en fait à lutter contre la corruption, est actuellement débattue au sein du Conseil européen, lequel s'en tient au seul secteur des industries extractives.

En revanche, les différentes commissions du Parlement européen qui travaillent sur le sujet sont de plus en plus favorables à l'idée d'étendre l'exigence de transparence à l'ensemble des secteurs ainsi qu'à la lutte contre l'évasion fiscale, en demandant davantage d'informations financières aux entreprises.

Nous vous remettons une note sur l'écho qu'a rencontré cette proposition tant aux États-Unis qu'au G8 et au G20.

M. Philippe Dominati, président. - Je vous remercie de ces exposés très complets.

La parole est maintenant à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je vous félicite très sincèrement pour votre travail, dans lequel vous êtes engagés depuis longtemps, puisque vous l'aviez entrepris avant même votre regroupement en 2005. A l'évidence, il est de nature à intéresser la commission d'enquête, tant du point de vue de l'analyse que des propositions formulées, que nous ne manquerons pas d'examiner.

Vous suivez de près nos travaux : vous savez qui nous avons entendu, qui nous allons entendre et donc à quel stade de notre enquête intervient votre audition, ce qui ajoute encore à la pertinence de vos contributions.

Je vous poserai quelques questions à titre complémentaire.

Vous indiquez que 800 milliards d'euros échapperaient aux pays du Sud. Au-delà du cas du Ghana, que vous avez cité, pourriez-vous nous dire quels sont les pays concernés et quelle proportion de leur produit intérieur brut les sommes en jeu représentent, afin de préciser l'incidence économique des flux que vous décrivez ?

Pourriez-vous également nous dire de manière plus détaillée où ont abouti ces 800 milliards d'euros ? J'imagine qu'une partie de ces sommes se trouve dans les paradis fiscaux, mais peuvent-elles aussi être localisées dans les pays développés et, plus particulièrement, chez nous ?

Plus largement, dans le rapport qui a été diffusé à l'occasion du sommet du G20 de Cannes, vous parlez de solutions de court terme, que vous opposez à une dynamique de coopération. Pourriez-vous développer ce point ?

Les chiffres étant évidemment d'un intérêt essentiel pour notre commission, pourriez-vous en outre nous donner des précisions sur les déplacements d'assiette que vous évaluez à 400 milliards d'euros ?

Par ailleurs, vous avez évoqué le rôle des collectivités territoriales, dont le Sénat est le représentant, et notamment les délibérations prises en matière de lutte contre l'évasion fiscale par certaines régions. Pouvez-vous nous expliquer en quoi exactement consistent ces délibérations ? Comment réagissent les partenaires financiers ? Vous semblez dire qu'il n'y a pas de réticences de leur part, mais savez-vous si des régions ont déjà été confrontées à des refus ? Si cela s'est produit, ont-elles pris ensuite des décisions à l'encontre des partenaires financiers concernés, par exemple en refusant de travailler avec eux ? Enfin, cette démarche récente, puisque engagée en 2010, a-t-elle d'ores et déjà eu une incidence mesurable sur les flux de l'évasion fiscale ?

M. Jean Merckaert. - Les 800 milliards d'euros correspondent à une estimation faite par un think tank américain, Global Financial Integrity (GFI), créé par l'universitaire, auparavant homme d'affaires, Raymond Becker

[auteur du remarquable ouvrage *Capitalism's Achilles Heel* en 2005], aux côtés de qui travaillent notamment des « anciens » du Fonds monétaire international (FMI). Certes, en la matière, les chiffres doivent être maniés avec beaucoup de précaution, puisqu'ils sont fondés sur des approximations, mais la Banque mondiale leur accorde suffisamment de crédit pour les reprendre à son compte, notamment les estimations liées à l'argent de la corruption.

Le GFI a réalisé des études très complètes sur la destination de ces 800 milliards d'euros : une partie aboutit dans les paradis fiscaux, une autre dans les banques occidentales. L'argent, bien sûr, n'est pas immobile : il transite bien souvent par les paradis fiscaux avant d'être investi dans les principales économies.

Il faut voir aussi que les obligations en matière de vigilance contre le blanchiment s'imposant aux établissements bancaires dans nos pays ne sont pas toujours respectées à la lettre. On peut par exemple s'étonner du réveil tardif des autorités françaises concernant l'argent en provenance de Lybie, devenu tout d'un coup suspect en 2011, alors qu'auparavant il suscitait peu de questions de la part des établissements financiers, la Banque de France y compris, et ne faisait apparemment pas l'objet de déclarations de soupçon.

Quel est l'impact de ces pratiques par pays ? Sur ce point encore, GFI a tenté d'établir des chiffreages précis que nous vous transmettrons [par ex. GFI, *Illicit Financial Flows from Developing Countries : 2000-2009*, publié en 2011. Cf. <http://iff-update.gfintegrity.org/>]. Pour donner un ordre d'idées, le Ghana estime que la fraude le prive de 50 % de ses recettes fiscales, et le chiffre d'environ 40 % de manque à gagner fiscal est avancé concernant la République démocratique du Congo.

En valeur absolue, les pays émergents, comme l'Inde ou le Mexique, sont, bien sûr, les plus lourdement affectés, le poids de leurs économies étant beaucoup plus considérable. Pour l'Inde, par exemple, on chiffre à 213 milliards de dollars la fuite illicite de capitaux entre l'indépendance (1948) et 2008 [28 milliards en 2008, cf. http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/india/gfi_india.pdf], notamment vers les paradis fiscaux, dont l'île Maurice.

Mme Mathilde Dupré. - Le chiffre de 400 milliards d'euros que j'ai donné provient également des travaux de Global Financial Integrity, qui estime dans un de ses derniers rapports à 50 % la part de ces flux financiers illicites liée au contournement de l'impôt par les entreprises multinationales.

Selon GFI, ces flux se répartissent comme suit : la corruption ne représente que de 3 % à 5 % du total, alors que c'est souvent à elle que l'on pense en premier, le produit des activités criminelles - prostitution, trafic d'armes, etc. - entre 30 % et 35 %, et l'évasion fiscale, dont la majeure partie résulterait des activités des entreprises multinationales, entre 60 % et 65 %. Ces chiffres nous ont conduits à vous présenter essentiellement nos mesures axées sur la lutte contre l'évasion fiscale.

En ce qui concerne les collectivités locales, dix-huit régions se sont engagées. Certaines d'entre elles ont seulement adopté un vœu, d'autres ont voté une délibération n'allant cependant pas au-delà de la législation française actuelle : elles demandent la transparence pour les activités avec les pays inscrits sur la liste française des États et territoires non coopératifs, informations qui figurent déjà dans les rapports d'activité annuels des banques. Enfin, des régions, que la Basse-Normandie vient de rejoindre, demandent à leurs partenaires financiers de publier, six mois après la reddition de leurs comptes, des informations pays par pays sur leurs activités, notamment la liste des filiales, les effectifs, le chiffre d'affaires, le bénéfice et le montant des impôts versés. Les délibérations en ce sens ont été votées en 2010 ; leur première année de pleine application est donc 2011, les emprunts contractés antérieurement relevant encore de contrats précédents.

Les banques qui répondaient aux appels à financement ont à chaque fois été informées par courrier des délibérations des régions, comme l'ont aussi été Bercy et diverses autres autorités. Dans plusieurs cas, elles ont répondu par courrier qu'elles se soumettraient aux règles de transparence. Les banques ayant publié leurs rapports d'activité en février ou en mars, les informations chiffrées sont attendues pour l'automne 2012.

Évidemment, certaines banques essaient de contourner l'obligation de répondre aux demandes d'informations que leur adressent les administrations des régions, en indiquant par exemple que leur établissement en Champagne-Ardenne n'a pas de filiale dans les paradis fiscaux, ce qui donne lieu à de nouveaux échanges de courriers afin de préciser que la question concerne l'ensemble du groupe bancaire...

À ce stade, nous attendons de voir quelles informations seront publiées. Il est sûr qu'il n'est pas évident de demander une modification des règles, d'autant que toutes les collectivités locales ont actuellement des difficultés à se financer, qu'elles aient ou non adopté des délibérations de ce type.

Je veux tout de même signaler une évolution de la part des banques, même si elle est encore très timide et si les chiffres qui vous ont été donnés précédemment montrent bien qu'elles ne veulent pas communiquer d'informations comparables pays par pays. Au début, quand on leur envoyait des demandes d'informations sur leur présence dans les paradis fiscaux inscrits sur notre propre liste, les banques refusaient de répondre au motif que cette liste était, selon elles, complètement absurde. Aujourd'hui, certaines d'entre elles nous communiquent des informations sur les territoires de notre liste dans lesquels elles ont des filiales.

C'est donc en faisant vraiment changer les règles en même temps que les attentes des clients et du public que l'on arrivera à faire bouger les choses.

C'est pourquoi nous menons de nombreuses actions avec nos bénévoles, qui envoient des courriers à leurs banques. Je sais que ces courriers remontent très haut au sein des administrations de celles-ci, puisque je suis

ensuite très souvent contactée. Il arrive même que nos bénévoles reçoivent des appels des plus hauts responsables des services de contrôle.

Comme l'activité de détail est celle qui a assuré une grande partie des résultats des banques l'année dernière, c'est vraiment le bon moment pour leur imposer des règles de transparence, en leur montrant que leurs clients ont la volonté d'être informés.

Évidemment, si une disposition similaire pouvait être votée par le Parlement, l'obligation pour les banques de répondre aux demandes d'informations serait renforcée.

À terme, cette obligation devra aussi s'appliquer à d'autres secteurs. Avec les régions, on a commencé par les banques parce que c'était plus facile en termes de régulation des marchés publics, mais nous envisageons d'imposer, pour tous les marchés publics et pour toutes les aides de l'État, une exigence similaire de transparence sur la base d'informations pays par pays.

Mme Maylis Labusquière. - Je vais pour ma part répondre à la question sur les « solutions de court terme », manière pour nous de désigner les accords « Rubik » proposés par la Suisse.

Voilà bientôt deux ans que nous sommes mobilisés dans le cadre de notre réseau international pour la justice fiscale, le Tax Justice Network, qui a sonné l'alarme très rapidement en soulignant que ces accords revenaient sur tous les progrès qui, même si nous les jugeons insuffisants, n'en ont pas moins été réalisés depuis la relance décidée par le G20 et les renégociations des conventions fiscales, celles-ci obligeant désormais les paradis fiscaux à accepter la coopération, ce qui n'était pas nécessairement le cas auparavant.

Ces accords constituent potentiellement une amnistie déguisée, voire un encouragement à des comportements frauduleux, mais je ne développerai pas l'aspect moral pour m'en tenir aux considérations pratiques. Sur ce point, je vous renvoie à un communiqué que nous avons rédigé en septembre 2011 et dont vous trouverez le texte sur notre site www.stopparadisfiscaux.fr.

Les estimations qui avaient circulé à l'époque, en ce qui concerne l'Allemagne et la Grande-Bretagne, sur les avoirs qu'il serait possible de recouvrer nous semblaient un peu optimistes.

En effet, qu'est-ce qui empêche un résident britannique ou allemand de partir vers d'autres territoires ? On sait que ce genre de départ à l'autre bout de la planète s'organise en quelques clics !

En outre, il n'y a aucune garantie, puisqu'en l'état actuel de sa législation la Suisse ne peut pas obliger une banque, notamment pour les structures de type *trust* ou société écran, à dévoiler l'identité du bénéficiaire réel. Pourquoi devrions-nous faire aveuglément confiance à la Suisse pour remplir sa mission de contrôle fiscal ?

On sait qu'un citoyen français peut ouvrir directement un compte dans une banque suisse, mais il n'est pas certain que ce soit la voie que ceux

qui sont très bien conseillés choisissent aujourd'hui, alors que les paradis fiscaux organisent et complexifient l'opacité, par le biais de structures en cascade qui s'emboîtent dans différents territoires.

Dans ce contexte, faire confiance à la Suisse nous semble, je le répète, un peu optimiste.

Mme Mathilde Dupré. - On parlait tout à l'heure de souveraineté. Accepter de signer ce type d'accords serait aussi une façon de sous-traiter la politique de contrôle fiscal. Cela reviendrait à dire à la Suisse : on ne vous demande plus d'informations, collectez de l'impôt à la source ; tant qu'il en entrera dans nos caisses nous serons contents, même si nous ne pouvons pas vérifier si ce que vous collectez correspond effectivement à la réalité des avoirs placés dans vos banques.

Il s'agit vraiment là de recettes à très court terme, qui seraient *a priori* vouées à diminuer puisque les activités se déplaceraient. Elles n'ont donc absolument rien à voir avec les recettes fiscales qui pourraient être recouvrées par la voie d'une meilleure coopération et d'une harmonisation des efforts entre pays.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - L'heure avançant, nous ne pourrions peut-être pas vous poser aujourd'hui toutes nos questions. Si nous vous les adressons par écrit, pourrez-vous y répondre ?

Mme Maylis Labusquière. - Bien sûr !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Très bien !

Je vais vous poser une dernière question : estimez-vous, au vu des informations dont vous pouvez disposer, que les mesures relatives aux déclarations de soupçon sont bien appliquées et que les autorités de supervision veillent à leur respect par les banques ?

M. Harold Heuzé. - Vous avez reçu M. Antoine Peillon, qui a récemment publié un livre ayant trait à l'affaire UBS.

On voit très clairement qu'il n'y a pas de garantie, mais je ne crois pas que les banques soient seules concernées par la bonne application des dispositions relatives aux déclarations de soupçon : il faudrait aussi s'assurer que les administrations de l'État font correctement leur travail en la matière.

J'ajouterai une remarque relative au Groupe d'action financière (GAFI), dont le rôle est de définir les recommandations internationales en matière de lutte contre le blanchiment. Son secrétaire exécutif, M. Rick MacDonell, nous a reçus il y a quelques mois et nous a expliqué comment il procédait dans le cadre du mécanisme de revue par les pairs.

Lorsque le GAFI mène une enquête dans un pays, il rencontre les représentants des fédérations des banques et leur demande comment celles-ci agissent : il n'examinera jamais le dossier d'un client pour vérifier que les recommandations découlant du principe « *know your customer* » sont respectées.

Aujourd'hui, nous n'avons donc pas du tout de visibilité, au niveau des institutions, sur la qualité du travail des banques en matière de lutte contre le blanchiment : c'est un point sur lequel il y a vraiment des choses à faire.

M. Jean Merckaert. - L'association Sherpa est en première ligne dans l'affaire dite des biens mal acquis, concernant en particulier des chefs d'État africains, biens qui pourraient avoir une origine illicite et provenir notamment de détournements de fonds.

Deux leçons importantes ressortent de cette affaire.

La première, c'est que la Banque de France n'est visiblement pas exemplaire. Or il est tout de même de sa responsabilité de veiller à ce que les obligations existant en matière de lutte contre le blanchiment soient respectées par l'ensemble des banques françaises. Si la Banque de France a pu laisser transiter par notre pays des fonds provenant du fils du président de la Guinée équatoriale, Obiang Nguema, qui ont ensuite été blanchis aux États-Unis - la justice américaine a aussi ouvert une procédure à l'encontre de cette famille -, c'est que vraiment un problème de crédibilité du contrôle de cette institution en matière de lutte contre le blanchiment se pose !

En outre, dans cette même affaire, depuis 2000, onze déclarations de soupçon concernant Teodorino Obiang Nguema, le fils du président équato-guinéen, ont été faites, que ce soit par des banques ou par Christie's à l'occasion d'une vente aux enchères. TRACFIN - soit dit en passant, le ministère des Finances est-il la tutelle appropriée pour cet organisme ? - a transmis les informations au parquet et a donc fait son travail. C'est au niveau du parquet, qui a examiné soigneusement ces déclarations de soupçon tout en se gardant bien d'ouvrir une information judiciaire, qu'un blocage est intervenu. Il a fallu que des ONG déposent plainte et fassent preuve d'obstination pour qu'une information judiciaire soit finalement ouverte.

M. Yvon Collin. - Je veux à mon tour remercier les représentants de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires » de la qualité des éléments qu'ils apportent à notre réflexion, ainsi que de leur enthousiasme.

Ma question sera la suivante : pouvez-vous préciser comment et par qui sont conduits les programmes de mise à niveau des administrations fiscales ? Avez-vous pu évaluer ceux-ci ?

Mme Maylis Labusquière. - C'est un peu la dernière mode, ce que, dans le jargon de l'aide au développement, on appelle la mobilisation des ressources domestiques des pays en développement.

Beaucoup d'acteurs du développement, s'attendant à une baisse des moyens alloués par les pays riches à l'aide publique au développement, se sont dit qu'il fallait rapidement accroître les ressources fiscales des pays pauvres. Cependant, voilà belle lurette que ces ressources fiscales servent à financer les politiques publiques, que ce soit dans les pays très pauvres ou dans les pays émergents...

Quoi qu'il en soit, on assiste donc depuis deux ou trois ans à une multiplication des initiatives, dont je n'évoquerai que les trois principales.

Le FMI consacre des fonds spécifiques à l'assistance technique ainsi qu'à l'assistance au renforcement des administrations fiscales et à la gestion des revenus tirés des ressources naturelles.

L'OCDE, sous mandat du G20, a développé une *task force* sur la fiscalité et le développement, qui réunit aujourd'hui environ dix salariés, avec un programme de travail s'étalant sur trois ans.

La Banque mondiale a lancé un programme sur l'assistance au développement pour les prix de transfert.

Pour financer et développer ces nouvelles initiatives, les organisations internationales sollicitent le soutien de bailleurs, telle la France. Je ne peux malheureusement pas vous donner le moindre chiffre, en dépit de nos efforts pour obtenir communication, par exemple, du montant de la contribution française à la task force de l'OCDE sur la fiscalité et le développement, à laquelle nous sommes partie prenante. A ce titre, nous avons pas mal de critiques à formuler à son encontre...

Mme Mathilde Dupré. - J'ajoute que les organisations internationales devaient normalement se répartir le travail, l'OCDE s'occupant plutôt des règles de fiscalité internationales et le FMI du conseil en matière de législation fiscale nationale. Aujourd'hui, tout cela est en train de changer : chacun essaie de défendre son pré carré dans ce secteur du développement en plein boom.

Comme on le disait tout à l'heure, c'est aussi une façon d'imposer des règles et des standards développés par les pays riches pour les pays riches, mais dont on n'est pas même sûr qu'ils fonctionnent dans ceux-ci !

M. Jean Merckaert. - J'ai entendu M. Bocquet s'inquiéter de l'absence du Nord-Pas-de-Calais sur la liste des régions qui participent à notre campagne...

Mme Mathilde Dupré. - Si le Nord-Pas-de-Calais n'a en effet pas adopté de délibération, c'est pour une raison politique : la délibération avait été proposée par le Front national et les autres élus n'ont pas souhaité la voter. Partout ailleurs, à ma connaissance, les délibérations ont été votées à l'unanimité.

Pour autant, les élus du Pas-de-Calais nous ont communiqué des éléments tendant à montrer que, comme ils nous l'ont assuré, ils mettent en œuvre les mêmes mesures de transparence, assorties des mêmes exigences, auprès des banques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je suis rassuré !

M. Philippe Dominati, président. - Je voudrais obtenir une précision.

Dans votre brochure, la carte retraçant la localisation des filiales des cinquante plus grands groupes européens implantées dans les paradis fiscaux fait apparaître que nombre de celles-ci sont situées aux Pays-Bas. Beaucoup de Français ont découvert l'existence d'une fiscalité spécifique aux Pays-Bas lorsque M. Schweitzer a créé l'alliance industrielle entre Renault et Nissan. Pouvez-vous nous en dire davantage à propos de ce pays ?

Par ailleurs, vous écrivez en substance que les entreprises publiques françaises ne sont pas exemplaires. Or c'est lorsque l'État est l'actionnaire de référence qu'il devrait être le plus facile de faire évoluer la situation : pouvez-vous développer votre propos au sujet de certaines entreprises nationales, comme Renault ou EDF, dont vous semblez mettre en cause les pratiques ?

M. Jean Merckaert. - Il y a une vraie difficulté à recenser les paradis fiscaux : en effet, depuis une trentaine d'années, au moins dix ou quinze listes différentes ont été publiées.

Pour notre part, nous utilisons une liste élaborée par le Tax Justice Network qui opère une synthèse entre deux critères : la taille du centre financier *offshore*, c'est-à-dire des services financiers aux non-résidents, et le degré d'opacité. Cette liste a aussi ses imperfections. On peut dire que, sur le plan de l'opacité, les Pays-Bas sont l'un des pays les moins mal classés parmi les soixante qui y figurent.

Le *reporting* pays par pays présente le grand intérêt de permettre d'inverser la logique de l'investigation. En effet, au lieu de demander des informations aux entreprises sur la base d'une liste limitative de pays dont tout le monde est sûr qu'ils sont des paradis fiscaux, on leur demande des renseignements sur leurs implantations dans tous les territoires où elles sont présentes, que ceux-ci soient ou non considérés comme des paradis fiscaux par certains. Si une localisation est purement fictive, on comprend que l'entreprise veuille à la dissimuler.

Les Pays-Bas représentent un peu un cas limite. Parmi toutes les filiales localisées aux Pays-Bas, il est vraisemblable que beaucoup ont une activité réelle, dans la mesure où un véritable marché existe dans ce pays. Reste que beaucoup de groupes y localisent leur holding financière : ils y implantent un centre de profit sans forcément y compter de salariés. Par exemple, Saint-Gobain, qui est pourtant pratiquement la plus vertueuse des cinquante plus grandes entreprises européennes en matière de transparence, car elle donne des informations dans son rapport annuel, a implanté sa holding financière aux Pays-Bas où, curieusement, elle n'a aucun salarié. Nous aimerions pouvoir demander à Saint-Gobain quelle est l'activité réelle de cette filiale, son chiffre d'affaires, son bénéfice, et s'il est bien légitime qu'elle paie ses impôts aux Pays-Bas.

Mme Mathilde Dupré. - Tout à l'heure, nous vous avons présenté les résultats d'une étude que nous avons faite sur le cas de l'entreprise

SABMiller. A partir des informations dont nous disposions, nous avons essayé de reconstituer un *reporting* pays par pays.

Ce travail fait apparaître que le taux effectif d'imposition sur les sociétés, qui est nul au Ghana puisque le groupe n'y déclare aucun bénéfice, est seulement de 1,4 % aux Pays-Bas, ce qui laisse deviner pourquoi SABMiller a implanté plusieurs dizaines de filiales dans ce pays... Le groupe possède une usine aux Pays-Bas, mais il y localise aussi une grande part de ses activités immatérielles et de ses services financiers.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je souhaite vous poser une dernière question sur les banques.

Les ONG que vous représentez ont-elles mis en place un système de labellisation des banques « propres », c'est-à-dire de celles qui jouent le jeu, en matière notamment de transmission des informations ?

Mme Mathilde Dupré. - D'abord, il faut considérer que, en France, le secteur bancaire compte assez peu d'acteurs.

Le travail de comparaison le plus abouti a été mené par Les Amis de la Terre et ATTAC. A l'issue d'une campagne d'interpellation des banques, ces associations ont publié un rapport intitulé « Les banques sous pression citoyenne : l'heure de rendre des comptes ». Comme elles sont membres de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires », nous avons travaillé avec elles pour élaborer les questionnaires adressés aux banques.

Les réponses reçues donnent un certain nombre d'informations sur la présence des banques dans les pays qui figurent sur la liste des paradis fiscaux établie par le Tax Justice Network. Le classement des banques a été dressé sur la base de ces données et des éléments contenus dans le rapport intitulé « L'économie déboussolée ».

M. Jean Merckaert. - J'ajoute que votre question, monsieur le rapporteur, correspond à une réelle aspiration des citoyens.

À la fin des très nombreuses conférences que, les uns et les autres, nous donnons un peu partout en France, on nous demande invariablement où il convient de déposer son argent et quelles sont les entreprises avec lesquelles on peut travailler.

Si l'une des recommandations de votre commission d'enquête était de créer un label de ce type et de confier à l'Association française de normalisation (AFNOR) la gestion d'un mécanisme de certification des entreprises ou des banques désireuses de montrer l'exemple, cela rejoindrait une aspiration forte des consommateurs et des épargnants.

M. Philippe Dominati, président. - Mesdames, messieurs, il me reste à vous remercier de votre participation et de votre enthousiasme.

**Audition de M. Lionel Verrière,
Fédération syndicale Chimie-Energie – CFDT
(24 avril 2012)**

M. Yvon Collin, vice-président. - Mes chers collègues, nous accueillons M. Lionel Verrière, de la Fédération syndicale chimie énergie-CFDT. Cette audition a été particulièrement souhaitée par Mme Lienemann.

Je vous rappelle, monsieur, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Lionel Verrière prête serment.)

Je vous remercie.

Je vous propose de commencer par un exposé liminaire, avant de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole, monsieur Verrière.

M. Lionel Verrière, de la Fédération syndicale chimie énergie CFDT. - Avant toute chose, je voudrais remercier les membres de la commission d'enquête, plus particulièrement Mme Lienemann, d'avoir souhaité m'entendre. Je vais essayer de vous présenter brièvement les résultats de plus de dix ans de travail d'analyse, d'expertise et de réflexion.

Nous avons constaté que des montages financiers permettaient à des sociétés de faire de l'optimisation fiscale. Ne voulant pas rester les bras croisés devant cette situation, nous avons décidé d'intervenir auprès de tous les décisionnaires et de toutes les instances politiques, ce que nous faisons depuis 2002. Nous avons ainsi rencontré les ministres chargés des finances, du budget, de l'industrie, de l'emploi, des affaires européennes, les trois derniers Premiers ministres. Nous avons également saisi le Parlement européen et la Commission européenne.

À l'époque où nous avons lancé notre action, nous évoquions déjà le risque d'une paupérisation de la population ouvrière et d'un accroissement des

inégalités, au profit de l'actionnaire et au détriment du travailleur. C'est bien ce que l'on constate aujourd'hui...

Quel est le contexte ? La France compte cinq grands groupes de distribution : Carrefour, Lucie – qui regroupe Leclerc et Système U –, Auchan, Intermarché et Cora-Casino. Au sein de la fédération chimie-énergie, on trouve cinq gros fournisseurs, représentant pratiquement 80 % du marché : Lever, Procter, Henkel, l'Oréal et Colgate-Palmolive.

Nous avons considéré la période 1997-2004, car cela permet de bien prendre la mesure des évolutions. Certains groupes ont perdu la moitié de leurs effectifs, ce qui s'est accompagné de nombreux plans sociaux.

Voici l'évolution de la situation financière, toujours au cours de la même période : ces chiffres témoignent d'une croissance importante.

Les objectifs des multinationales en question sont clairement établis : une progression du chiffre d'affaires de 3 % à 5 % au minimum par an, des marges brutes supérieures à 60 %, des marges nettes supérieures à 15 %, tendant le plus possible vers 20 %, des frais fixes inférieurs à 20 % et surtout un recentrage sur les marques fortes, les multinationales entendant vendre leurs produits sous une seule marque dans l'ensemble des pays. Par exemple, la marque d'eau de Cologne Mont Saint Michel est sans doute appelée à disparaître parce qu'elle est purement française. L'idée est de ne conserver que de grandes marques comme Fa, diffusables dans le monde entier, afin d'économiser sur les frais de marketing, de publicité, etc.

L'objectif est de concentrer les investissements dans les pays émergents, au détriment de l'Europe. Il s'agit d'économiser sur les taxes et les impôts, par le biais d'arrangements fiscaux, de montages financiers, de fusions, de cessions. Dans cet exemple, le gain financier pour la société considérée est de 15 millions d'euros, une fois déduit le coût du plan de sauvegarde de l'emploi. Les projets d'investissement en Europe pour 2004 représentent seulement un tiers des revenus de 2003 du P-DG du groupe, soit presque rien...

Comment l'opération a-t-elle été conduite ? Par le biais d'un changement de statut : les usines et les sièges sont devenus des SAS, des sociétés par actions simplifiées.

J'ai pris ici l'exemple type d'une société ayant fait l'objet d'une délocalisation fiscale. Avant 2002, elle était notamment présente en France, en Grèce et en Allemagne, sous forme de sociétés anonymes implantées dans chacun de ces pays, avec un siège, des usines, des filiales : bref, tout ce qu'il faut pour que chaque SA soit une entité opérationnelle, payant des taxes et des impôts dans son pays d'implantation.

Après 2002, les SA ont été transformées en SAS et en sociétés par actions simplifiées unipersonnelles, ou SASU. La maison mère a délocalisé son siège social en Suisse, les usines et les autres unités adoptant le statut de SAS et devenant ainsi de simples centres de coûts. Ces SAS ne reçoivent de

la maison mère que les moyens strictement nécessaires à leur fonctionnement, les investissements, la formation, par exemple, étant réduits au minimum. Elles ne réalisent plus de bénéfices, l'essentiel du produit des ventes remontant à la maison mère, située en Suisse.

Ces transformations présentent d'autres inconvénients notables. Tout d'abord, le directeur d'une SAS est un simple exécutant au service de la maison mère, puisqu'il n'y a plus de conseil d'administration. En outre, l'unité ne disposant que du strict nécessaire pour fonctionner et ne réalisant plus de profits, il n'y a plus d'intéressement et de participation au bénéfice des salariés. Enfin, les recettes fiscales diminuent, tant à l'échelon national qu'à l'échelon local. Pourtant, ces sociétés continuent d'utiliser les infrastructures routières pour acheminer la marchandise, et leurs salariés de scolariser leurs enfants sur place !

On enregistre donc une baisse des rentrées fiscales sur les plans national et local, la participation ne correspond plus à la réalité des bénéfices réalisés, on voit émerger, lors des négociations annuelles obligatoires, des critères, des méthodes et des propositions des directions pour le moins surprenantes, visant uniquement à éviter d'augmenter les salaires. Ainsi, les hausses de salaire sont individualisées au maximum afin d'accroître la pression et de limiter globalement la croissance de la masse salariale. Par ricochet, on assiste bien entendu à une diminution du pouvoir d'achat, donc de la croissance pourtant nécessaire au bon fonctionnement d'un pays. Par ailleurs, le statut de SAS ne prévoyant pas d'organe collégial, la représentation du personnel est amoindrie.

L'impôt sur les profits acquitté par la société que j'ai prise pour exemple est passé de 41 millions d'euros à 8 millions d'euros, tandis que le produit de taxe professionnelle a été réduit de moitié. Le montant de la participation des salariés est aujourd'hui pratiquement nul. De plus, lorsque les objectifs en matière de frais fixes ne sont pas atteints, on licencie...

Ces opérations ont également des conséquences graves pour la santé au travail. Nous entendons faire preuve de responsabilité, de lucidité et surtout de clairvoyance sur ce sujet sensible.

Faire des économies sur les investissements impose maintenant d'acheter les matériels les moins chers, en faisant des concessions sur la qualité. Dans le même esprit, on rogne sur les moyens affectés à la formation professionnelle. Surtout, on individualise à outrance la situation du salarié, de façon à obtenir de lui le maximum : on exige de sa part une disponibilité sans faille, son travail est contrôlé au-delà du raisonnable. Sur certains sites, des salariés parlent de « flicage », dans l'usine et en dehors. Cette situation amène l'apparition de nouveaux types de maladies : en particulier, le stress et la dépression, qui conduisent parfois, malheureusement, au suicide.

Je souhaite également évoquer le crédit d'impôt recherche (CIR). Lorsque nous avons commencé à travailler sur les délocalisations fiscales et sur les démarches d'optimisation fiscale, nous nous sommes aperçus que

certaines entreprises du groupe détournent le CIR de sa vocation, à savoir la promotion de la recherche, afin de payer moins d'impôts ou de financer un plan social. Non seulement ces entreprises n'acquittent pas l'impôt sur les sociétés en France, non seulement elles suppriment des emplois, mais en plus elles perçoivent le CIR. J'ai pris ici l'exemple d'une société qui a réalisé 2 milliards d'euros de bénéfices en 2007, qui ne paye aucun impôt, mais qui a reçu 63 millions d'euros au titre du CIR ! Dans le même ordre d'idées, Unilever a bénéficié du CIR en 2010 et a fermé son service recherche et développement l'année suivante... Le courrier que les délégués syndicaux centraux de ce groupe ont adressé aux services de Bercy pour les alerter sur cette situation est resté sans suite.

Nous pensons que le CIR est un dispositif nécessaire pour préparer l'avenir, car nos entreprises ne se sauveront qu'en se montrant innovantes et en restant à la pointe du progrès, mais il est à notre sens mal ciblé et mal utilisé. Il devrait être davantage orienté vers les PME et les PMI, et son utilisation par les multinationales devrait être plus surveillée. Nous souhaiterions que des mesures en ce sens soient prises lors du prochain quinquennat.

Voici quelques propositions que nous formulons afin d'évaluer les conséquences des délocalisations fiscales sur l'emploi et l'industrialisation.

Premièrement, il conviendrait de mettre en place une commission d'enquête parlementaire en France et au sein de l'Union européenne, car le problème ne se pose pas au seul échelon national. Par exemple, l'Allemagne et l'Italie sont elles aussi très directement concernées ; j'y reviendrai ultérieurement.

Deuxièmement, la loi doit permettre aux comités d'entreprise européens d'avoir recours aux experts juridiques, économiques et financiers. Pour l'instant, les comités de groupe européens n'ont que le droit d'être informés, et parfois consultés. Ils ne sont guère plus que des chambres d'enregistrement. Certes, ils peuvent émettre des avis, mais ils ne sont pas toujours entendus. Pouvoir recourir à l'expertise juridique et économique nous aiderait bien.

Troisièmement, il faudrait mettre en place une commission de contrôle informatique sur chaque site, les délocalisations n'étant possibles que grâce à l'utilisation de progiciels. Dans cette perspective, il importe de renforcer le contrôle des progiciels de gestion intégrée par l'intermédiaire des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou d'un équivalent de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), pour la partie industrie.

Comme je l'ai déjà indiqué, la France n'est pas le seul pays touché : nous nous en sommes rendu compte en discutant avec nos homologues d'autres pays européens. Lors d'une intervention devant la Commission européenne avec Mme Pervenche Bérès, un député allemand de la CDU, élu d'un Land frontalier de la Suisse, nous a dit que les entreprises de son

territoire se sont installées en Suisse, où l'impôt est de 3 % seulement ; les salariés n'ont qu'à traverser la frontière pour se rendre sur leur nouveau lieu de travail. Il était complètement démoralisé, car son Land a perdu un tiers de ses recettes fiscales, alors que ses charges sont restées les mêmes. Le problème est donc européen.

M. Yvon Collin, président. - Je vous remercie, monsieur Verrière.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez cité le groupe Unilever, que je connais un peu pour être un élu du Nord. Une usine de ce groupe a longtemps été implantée à Haubourdin, mais elle a malheureusement été délocalisée en Pologne, où pour le même coût on pouvait installer trois fois plus de lignes de production... De tels agissements relèvent certainement de la stratégie internationale que vous avez décrite.

Vous avez évoqué les objectifs des groupes. J'imagine qu'ils sont définis essentiellement par les actionnaires : comment les salariés sont-ils sinon associés aux choix opérés, du moins informés ?

M. Lionel Verrière. - Nous sommes simplement consultés. L'entreprise a l'obligation de nous fournir, une fois par an, un bilan social et un bilan financier, que nous faisons expertiser par des cabinets spécialisés. Les grands groupes n'ont qu'un objectif : la croissance de la rentabilité nette - 20 %, 22 %, 25 % : cela n'a pas de fin –, le retour sur investissement, la recherche continue de profits pour les actionnaires.

Dans cette perspective, les marchés des pays « matures » ne croissant que faiblement, les entreprises utilisent les bénéfices réalisés dans ces derniers pour financer leur expansion dans les pays émergents, à moindre coût et sans rien sacrifier de leur rentabilité. Quant aux moyens affectés à la formation des salariés, elles s'en tiennent au minimum légal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez évoqué la dimension européenne de cette problématique et l'existence de processus de délocalisation fiscale similaires en Allemagne, par exemple. Entre syndicalistes des différents pays de l'Union européenne, avez-vous des échanges, menez-vous des réflexions communes et formulez-vous des propositions pour tendre vers une interdiction de ces pratiques ?

M. Lionel Verrière. - Nous avons, bien sûr, des contacts avec nos homologues européens.

Le cas des Allemands est un peu particulier, car ils ont une culture de la cogestion : toutes les décisions sont négociées en amont, ce qui signifie que l'impact des délocalisations fiscales est moindre en Allemagne qu'en France. Cela est d'autant plus vrai que, depuis quelques années, l'Allemagne exerce une pression très forte sur la Suisse pour la contraindre à fournir des informations sur les placements effectués sur son territoire.

Il nous est plus difficile de lutter contre les délocalisations. De ce point de vue, les cas de l'Espagne ou de l'Italie, où les syndicats jouent à peu près le même rôle que chez nous, sont plus proches du nôtre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous travaillez depuis dix ans sur le sujet : c'est un combat de longue haleine ! Vous avez été amenés à avoir des contacts avec certains ministres, et vous avez notamment interpellé Bercy sur une affaire précise, mais votre courrier est resté sans suite.

M. Lionel Verrière. - En effet !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment expliquez-vous une telle absence de retour ?

M. Lionel Verrière. - Nous avons rencontré à plusieurs reprises des représentants de l'ensemble des groupes parlementaires, ainsi que des ministres ou des membres des cabinets de trois Premiers ministres, mais, à notre grande surprise, nous nous sommes heurtés à une certaine inertie ou à une incompréhension.

C'est un jeu de pouvoirs, de contre-pouvoirs, d'influences. Il me semble que prévaut une certaine philosophie libérale, selon laquelle le système a vocation à s'autoréguler. Peut-être aussi ne nous a-t-on tout simplement pas crus, justement parce que nous sommes des syndicalistes ; je n'en sais rien.

Quoi qu'il en soit, aucun groupe parlementaire ne peut prétendre qu'il n'a pas rencontré notre équipe ou qu'il n'a pas eu connaissance des informations que je vous délivre aujourd'hui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Des réponses précises ont-elles été formulées par les ministres ?

M. Lionel Verrière. - Nous avons obtenu une seule réponse ministérielle ! Évidemment, certains groupes parlementaires nous ont suivis et encouragés, il faut le reconnaître, mais nous n'avons reçu aucune réponse officielle. Lorsque, à la suite de la décision d'Unilever de mettre en place un plan social, les délégués syndicaux centraux de ce groupe ont adressé une lettre à Bercy – j'y ai fait allusion tout à l'heure –, il n'y a pas eu de suite.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Qui était le ministre concerné, en l'occurrence ?

M. Lionel Verrière. - Je ne m'en souviens pas, excusez-moi.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Sur le plan fiscal, savez-vous quel gain le groupe a retiré de la délocalisation de sa maison mère en Suisse ?

M. Lionel Verrière. - Je n'ai pas de chiffre précis en tête, mais nous avons estimé le montant total, pour l'ensemble des entreprises concernées par le montage, entre 32 milliards et 40 milliards d'euros par an. Selon une étude réalisée par un groupe parlementaire qui a suivi l'affaire, ce montant s'élèverait en fait à près de 70 milliards d'euros ! Vous voyez que nous étions prudents dans notre chiffrage !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Où en êtes-vous, après dix années de combat ?

M. Lionel Verrière. - Certaines entreprises ont peut-être mis un frein au recours à de telles pratiques, mais rien n'a fondamentalement changé : notre capacité d'exercer un contre-pouvoir ne s'est pas accrue. Nous ne pouvons rien faire d'autre que diffuser l'information.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment les décisionnaires, les actionnaires justifient-ils officiellement la stratégie suivie par leur groupe ?

M. Lionel Verrière. - Ils la justifient par la nécessité de se développer pour perdurer. En fait, ces groupes licencient chez nous pour investir ailleurs, grâce au chiffre d'affaires qu'ils continuent de réaliser dans notre pays : c'est le paradoxe ! Nous servons en quelque sorte de vaches à lait. Bientôt, il sera trop tard : il n'y aura plus de sites de production et de sièges sociaux en France, mais les sociétés délocalisées continueront à nous vendre leurs produits...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Selon vous, peut-on imaginer que, à terme, plus aucune production ne soit réalisée dans notre pays ?

M. Lionel Verrière. - C'est ce que l'on aurait pu penser voilà quelques années, mais un frein à cette tendance à la délocalisation est apparu : la logistique, avec l'évolution des coûts de transport, liée à l'augmentation du prix des carburants. Cet élément commence à entrer en ligne de compte. En outre, il importe aussi d'être près du client. On constate que les fermetures d'unités de production sont moins nombreuses aujourd'hui que voilà trois ou quatre ans, mais, n'étant pas devin, je ne saurais présager de l'avenir !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous des informations concernant l'exemple que j'évoquais tout à l'heure de la délocalisation vers la Pologne d'un site de production précédemment implanté dans ma région ?

M. Lionel Verrière. - Non, car je ne suis pas délégué syndical de cet établissement. En revanche, je peux vous indiquer que le même groupe avait délocalisé son service de recrutement en Roumanie, mais qu'il a dû revenir sur cette décision au bout d'un an. Les Roumains ne sont nullement en cause, mais c'était du n'importe quoi : on essayait de faire entrer l'humain dans un progiciel, et bien entendu les personnes sélectionnées ne répondaient pas du tout aux attentes. Finalement, tout le monde contournait le système, et c'était le bouche-à-oreille qui prévalait. Il reste donc tout de même un peu d'espoir !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Justement, parlons un peu d'utopie ! Imaginons une société idéale où vous auriez les clefs de la gestion du groupe : quels choix feriez-vous pour garantir l'avenir, en particulier l'emploi ?

M. Lionel Verrière. - Aujourd'hui, les salariés et les emplois sont très mobiles. Les carrières ne sont plus linéaires ni prévisibles. Tout change et évolue : les machines, les logiciels, les méthodes de vente, le marketing, les

goûts... Par conséquent, le nerf de la guerre, c'est la formation professionnelle et continue. Il faut adapter les gens à l'évolution du monde du travail.

Malheureusement, lorsqu'une entreprise n'atteint pas l'objectif de 20 % à 25 % de rentabilité que j'évoquais tout à l'heure, dès la fin du mois de septembre, on commence à faire des coupes dans le budget de la formation. C'est terrible, car, de ce fait, on n'investit pas dans l'avenir !

Investir dans la recherche et le développement est bien sûr primordial, mais investir dans les personnes est la seule façon de conserver les emplois et de maintenir la rentabilité, qui est tout de même nécessaire !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Sur la question de l'évasion fiscale, le monde syndical est-il en phase à l'échelon européen ?

M. Lionel Verrière. - Oui. D'ailleurs, la Confédération européenne des syndicats, la CES, réalise régulièrement des études sur la base des informations que lui fournissent les organisations des différents pays. C'est vraiment un sujet de travail récurrent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous des propositions à nous soumettre pour intégrer le volet fiscal dans ce que l'on appelle parfois la responsabilité sociale des entreprises ?

M. Lionel Verrière. - Il est vrai que les entreprises se targuent volontiers de respecter une éthique et d'assumer une responsabilité sociale.

Pour notre part, nous appelons de nos vœux une plus grande transparence à l'égard des représentants élus du personnel. Nous demandons que l'on nous ouvre le droit de recourir à l'expertise juridique et financière, le droit d'être informés et consultés, le droit de donner un avis, afin que nous puissions exercer correctement notre contre-pouvoir. Certes, cela ne révolutionnera pas les choses, mais cela nous permettra au moins de faire des propositions ou des contre-propositions, d'alerter sur certains dangers. Il s'agit de mettre les institutions représentatives du personnel au cœur du système, un peu comme le font les Allemands.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ce n'est donc pas le cas aujourd'hui, j'imagine ?

M. Lionel Verrière. - Non, pas du tout ! Nous sommes simplement informés, et encore de façon seulement partielle.

M. Yvon Collin, président. - La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. - On comprend bien, à vous entendre, que délocalisation et évasion fiscale obéissent à des modèles économiques propres aux pays considérés.

Vous avez évoqué la singularité allemande en matière de cogestion des entreprises et ses incidences sur les délocalisations d'entreprises. D'une manière générale, et pas seulement dans le contexte électoral spécifique que nous connaissons, on cite souvent en référence, dans la presse, dans les

entreprises, ce que l'on appelle le modèle économique allemand, pour l'opposer au modèle économique français, qui serait plus conflictuel et souvent plus figé.

Quelles sont, à vos yeux, les qualités respectives de ces deux modèles ? Au final, lequel d'entre eux protège le mieux, selon vous, les salariés contre les délocalisations ?

M. Lionel Verrière. - Il est vrai que l'on cite souvent en exemple le modèle allemand. Je le connais un peu, puisque je travaille pour une entreprise allemande.

En Allemagne règne un esprit de partage de l'information et de cogestion. Nos amis Allemands ne pensent pas qu'à l'aspect financier : ils ont un regard plus large, ils partagent à la fois les bonheurs et les malheurs de l'entreprise. Les partenaires sociaux s'impliquent beaucoup dans l'évolution des technologies, dans la formation ; ils sont vraiment toujours en pointe. Je signale d'ailleurs que SAP, l'un des plus célèbres des progiciels utilisés par les entreprises en vue de procéder à des délocalisations ou à des optimisations, y compris en termes de postes, est produit par une entreprise allemande.

En quelque sorte, les Allemands avancent groupés : les PME qui travaillent pour leurs multinationales participent au mouvement. La concertation est vraiment globale, ce qui permet aux représentants du personnel d'avoir une vision globale des problèmes. Ils peuvent donc apporter des idées à la direction de l'entreprise, formuler des propositions.

Cela permet à l'Allemagne de conserver de grands groupes bien ancrés sur son territoire et de maintenir une cohésion industrielle, tout en investissant ailleurs. Autant, en France, chacun avance un peu séparément, autant, en Allemagne, les grandes entreprises et leurs sous-traitants avancent ensemble.

Sur le plan social, le contre-pouvoir s'exerce sur l'ensemble du cercle, et pas uniquement sur l'entreprise principale. En France, par contre, l'esprit est beaucoup moins au partage : chacun entend garder son pouvoir ! Syndicaliste et direction, chacun doit rester dans son rôle. Pour un syndicat comme le nôtre, qui est plutôt partisan de la négociation, cette situation est très difficile, car nos propositions ne sont pas retenues, ni même prises en compte. Là est la différence avec l'Allemagne, pays où les partenaires sociaux tendent vers le même objectif : faire progresser l'entreprise en gardant le maximum de personnes. Ce n'est pas tout à fait le cas chez nous...

M. Yvon Collin, président. - Votre confédération a-t-elle procédé à un recensement systématique des groupes dont la réorganisation est uniquement motivée par des raisons fiscales ?

M. Lionel Verrière. - Je ne peux pas répondre à cette question, car nous sommes organisés par branches. Je représente ici la branche chimie-énergie. Nos travaux remontent au niveau de la confédération, mais j'ignore si cette dernière regroupe les informations lui provenant des différentes

branches. De plus, il faut avoir conscience que ce n'est pas là notre seule tâche : nous sommes avant tout élus, au sein de nos entreprises, pour défendre les salariés ; j'en suis moi-même, depuis un an, à mon huitième plan social !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'ai oublié de vous poser une question évidente : votre groupe compte-t-il des entités dans les paradis fiscaux ?

M. Lionel Verrière. - Non, aucune.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - En tant que représentant du personnel, êtes-vous informé d'éventuels redressements fiscaux ? Les actionnaires le sont-ils ?

M. Lionel Verrière. - Oui, j'en suis informé, et je pense qu'il en va de même pour les représentants du personnel dans les autres sociétés, car nous sommes présents au conseil d'administration. En cas de redressement fiscal, les provisions nécessaires doivent forcément être inscrites.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - De tels cas se sont-ils déjà produits ?

M. Lionel Verrière. - Il a été fait état de cas célèbres dans les journaux ! Comme je le disais tout à l'heure, il est important de donner du pouvoir aux instances représentatives du personnel, non pour s'opposer systématiquement, mais pour avertir et prévenir.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - A-t-on une idée des frais d'exploitation supportés par les entreprises du groupe du fait de leur recours à des prestations extérieures en conseil et en optimisation fiscale ?

M. Lionel Verrière. - Je n'ai pas le chiffre en tête, mais cela représente un coût important. Il suffit de voir le nombre de cabinets de conseil qui se sont créés pour le comprendre !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ils font effectivement florès !

Les institutions représentatives du personnel disposent-elles des moyens d'apprécier pleinement les processus d'optimisation fiscale des entreprises ? Globalement, les salariés sont-ils sensibles à cet aspect de la vie des entreprises ?

M. Lionel Verrière. - Bien sûr que nous y sommes sensibles ! Certes, nous savons lire un bilan et examiner les comptes d'une entreprise, mais il est heureux que nous soyons assistés par des cabinets spécialisés. Nous n'avons pas un regard purement financier : pouvoir recourir à des experts nous aide donc énormément. Disposant de la synthèse et de l'accès à la comptabilité analytique, ils peuvent – sans évidemment tout dévoiler puisqu'ils sont tenus à la confidentialité – nous orienter et attirer notre attention sur un point précis. Cela nous aide dans notre rôle de défenseurs des salariés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Où en est aujourd'hui l'entité de Compiègne, dont il a été question à un moment donné dans l'actualité ? Quelle est sa situation, son avenir ?

M. Lionel Verrière. - J'ignore quel sera son avenir, mais je sais qu'ils sont en train d'étudier s'ils ne peuvent pas récupérer des productions suite au rachat par Unilever d'une société comptant elle aussi des sites de production. Par conséquent, la situation devient un peu complexe, car on ignore quels sites seront conservés. En ce moment, ils sont dans une phase d'interrogation, et c'est vraiment chaud !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'en reviens à ce que vous avez dit précédemment. Vous évoquez une réponse de confidentialité comme d'autres évoquent le secret bancaire : n'est-ce pas un obstacle ?

M. Lionel Verrière. - Si, bien sûr, c'est un obstacle. D'ailleurs, cela se retrouve dans la mise en place des fameux codes éthiques. Pour notre part, nous n'avons rien d'autre que notre droit à l'expertise. Une entreprise peut délocaliser et faire ce qu'elle veut, à partir du moment, bien sûr, où il n'y a pas vol ni atteinte aux personnes. Les partenaires sociaux ne peuvent que constater...

M. Yvon Collin, président. - Il me reste à vous remercier, monsieur Verrière, de la qualité de votre contribution, qui alimente grandement la réflexion de notre commission d'enquête.

Audition de Mme Claude Dumont-Beghi, avocate
(24 avril 2012)

M. Philippe Dominati, président. – M. le président. Mes chers collègues, nous accueillons maître Claude Dumont-Beghi, avocate. Elle a défendu de longues années Mme Sylvia Roth-Wildenstein, veuve de M. Daniel Wildenstein, un des plus puissants marchands d'art et vient de publier un ouvrage, *L'affaire Wildenstein Histoire d'une spoliation*.

Je vous rappelle, maître, que conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Mme Claude Dumont-Beghi, avocate. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission. Vous avez la parole.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord vous dire que c'est pour moi un honneur d'être parmi vous aujourd'hui et je vous remercie de m'avoir invitée.

Je dois dire que c'est également un soulagement pour l'avocat que je suis car, durant sept ans, j'ai bataillé seule pour faire avancer un dossier au demeurant perdu, avec l'impression d'être entourée de mines antipersonnel au milieu du désert.

En effet, lorsque vous attaquez la forteresse qu'est une dynastie d'hommes aussi fortunés et ayant des ramifications dans le monde entier, il faut avoir chevillé au corps l'amour du droit.

J'ai systématiquement plaidé sur la base de trois principes ; je pense que vous allez comprendre.

Le premier est le principe de manifestation de la vérité. Peut-être ne savez-vous pas que l'article 10 du code civil nous impose à tous de participer à la manifestation de la vérité. C'est un principe auquel, en tant qu'avocat, je suis particulièrement attachée.

Le deuxième principe est l'obligation de sincérité, dont vous comprendrez qu'il nous préoccupe tout particulièrement dans les problèmes d'évasion fiscale, voire de fraude fiscale.

Le troisième et dernier principe est le principe d'égalité. L'égalité est le fondement de notre République mais peut-être ne savez-vous pas, paradoxalement, qu'aux termes des articles VI et XIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que j'évoque pour ouvrir assez largement notre débat, tout contribuable a droit au respect de l'égalité dans un État de droit. Autrement dit, en tant que citoyens français, nous y avons tous droit. Le droit, comme la loi, est indivisible ; c'est ce que j'essaie d'exprimer dans mon livre. Il est l'affaire de tous, et personne ne peut se l'approprier.

Autrement dit, et je m'en expliquerai un peu plus tard, Mme Wildenstein et moi-même avons vraiment axé notre démarche sur ces trois principes, qui vous préoccupent aujourd'hui au regard du problème de l'évasion, de l'optimisation et de la fraude fiscales.

En vertu de ce principe d'égalité, il ne peut pas y avoir de discrimination entre les contribuables. Chaque contribuable, qu'il soit paysan ou qu'il s'agisse de M. Wildenstein, doit donc avoir le même rapport à l'impôt, et ce dernier doit évidemment être proportionnel.

Ce point est intéressant parce que, lorsque vous abordez d'autres problèmes, tels que le prix de transfert des sociétés du CAC 40, dont le taux implicite d'imposition s'élève à 8 % de leurs bénéfices, et celui des PME, pour lesquelles ce taux est de 30 %, vous avez, sur ce rapport d'égalité, une vraie question, qu'il appartient au Conseil constitutionnel de trancher, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité qui lui sera posée : à partir de quel moment considère-t-on que cette rupture d'égalité est constituée ?

Dans vos démarches pour essayer de comprendre, d'analyser la fraude et l'évasion fiscales et de trouver des solutions à ces problèmes, ce principe doit être au cœur de votre réflexion.

Vous le voyez, le sujet qui vous préoccupe peut donc être abordé de façon très large.

Je vais à présent vous parler très précisément de trois instruments de cette évasion, de cette fraude fiscale.

Une précision tout d'abord : qu'appelle-t-on évasion fiscale, optimisation fiscale ? Je dirais que c'est tout ce qui ne transgresse pas la loi, par opposition à la fraude fiscale. En effet, pour qu'il y ait fraude fiscale, il faut qu'un texte soit violé. En revanche, toute personne astucieuse, bien conseillée, habile – je reprends là des termes de droit, des termes de jurisprudence ! – peut faire de l'optimisation. C'est la raison pour laquelle la question de base que nous nous posons est celle de la limite entre l'optimisation et la fraude fiscales.

Il ne faut pas nous leurrer : cette limite est transgressée.

En tant qu'avocat, je suis dans le concret et, les neuf dixièmes du temps, je dispose de la liberté de parole.

Selon son haut responsable, dont je reprends les déclarations – j'en ai lu certains passages dans la presse –, la BNP fait des trusts et cela ne pose aucune difficulté. Je pense qu'il serait important de pouvoir avoir un débat contradictoire avec M. Baudouin Prot pour bien comprendre ce qu'il entend par là ! Il déclare que les trusts constitués en France ne présentent strictement aucun intérêt économique pour les clients français. Or, lorsqu'on engage une démarche de ce type, c'est précisément pour avoir un intérêt économique !

C'est le rôle de l'avocat que d'expliquer à son client l'intérêt du contrat. S'il vous dit que la démarche qu'il engage ne sert à rien, il vaut mieux changer d'avocat...

En revanche, si on oublie de vous préciser qu'un trust utilisé par un contribuable français concerne non pas des biens en France, ce qui n'a pas de sens, mais des biens à l'étranger – dissimulés ou pas –, on peut s'interroger sur la finalité de ce trust. Je ne suis pas là pour juger – je suis avocat – mais je vous laisse entrevoir toutes les possibilités.

Puisque l'on m'a affublée de beaucoup de surnoms – on m'a notamment qualifiée de « chercheuse de trusts dans les paradis fiscaux » – et que j'ai lu dans un journal, ce qui m'a bien fait rire, que, pour arriver à mes fins, j'avais utilisé la technique de Dracula, c'est-à-dire que j'avais mis les Wildenstein en pleine lumière pour les faire disparaître, je vous propose que nous mettions en pleine lumière ce qu'est un trust pour le faire disparaître ou, à tout le moins, pour le conformer aux indispensables règles de droit qu'il est urgent d'adopter, dans notre intérêt à tous et dans celui du prochain gouvernement. En effet, jamais aucun contribuable n'acceptera une augmentation de ses impôts si vous ne récupérez pas sur-le-champ, auprès de personnes qui sont milliardaires et qui le resteront lorsqu'elles auront payé leurs impôts et même leurs pénalités, tout ce qui est à votre portée.

Il est donc urgent d'agir et de reprendre la main, d'être dans l'action et non dans la réaction.

Cela m'amène à développer trois points : qu'est-ce qu'un trust ? Qu'est-ce qu'un paradis fiscal ? Qu'est-ce qu'un port franc ?

Mesdames, messieurs les sénateurs, bien que je vous présente les choses de façon assez indépendante, vous imaginez ce à quoi nous arrivons lorsque l'on utilise les trois techniques : à un monde obscur – on n'est pas dans l'opacité, on est dans l'obscurité. Vous le savez, on dit qu'Internet est le huitième continent. Pour ma part, je considère que la fraude fiscale à travers le monde est un neuvième continent qui, si nous ne faisons rien, voue à l'échec toute l'économie réelle, toutes les volontés, toutes les énergies.

Il y a donc là un enjeu de société. On peut dire que la philosophie du XX^e siècle a commencé avec Hiroshima : comme vous le savez, elle était fondée sur la solidarité et l'engagement. Je pense qu'au XXI^e siècle, la

solidarité, l'engagement et le courage sont nécessaires pour que ces éléments toxiques – dans tous les sens du terme – ne ruinent pas nos sociétés ni notre énergie.

Qu'est-ce qu'un trust ?

Un trust, c'est un contrat privé : on fait ce que l'on veut. C'est ce que l'on appelle, en droit, l'autonomie de la volonté. Un constituant qui veut disjoindre son patrimoine le transfère sur le plan légal à un *trustee*, à une fiduciaire, qu'il nomme. Comme vous l'imaginez, les neuf dixièmes du temps, le *trustee*, est, disons-le, localisé dans un paradis fiscal.

Le constituant désigne des bénéficiaires, ainsi que ce que l'on appelle un protecteur, lequel doit contrôler que sa volonté est respectée.

Je pourrais vous expliquer que la volonté du constituant n'est en réalité pas toujours respectée. Mais peu importe aujourd'hui.

Ce qui nous intéresse pour le moment, c'est la technique : cette dernière consiste en la disjonction de la propriété. Comme vous le savez, parce que l'on commence à en parler, il s'agit d'une méthode anglo-saxonne qui existe depuis l'époque élisabéthaine : lorsqu'ils partaient, les Croisés laissaient chez eux femme, enfants et biens, qu'ils remettaient à un ami ou à quelqu'un de confiance, en espérant les retrouver à l'arrivée.

S'il ne m'appartient pas de faire des commentaires, force est de constater que ce n'était pas toujours le cas...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est mieux protégé aujourd'hui qu'hier !

Mme Claude Dumont-Beghi. – En tout cas, si, en droit, le *trustee* gère les biens, en équité – *equity* –, il faut savoir que le constituant est en réalité toujours propriétaire des biens. C'est un leurre. Imaginez un marionnettiste et des marionnettes : un trust fonctionne de la même manière.

Dans le dossier Wildenstein – si vous voulez que je vous en parle d'une façon un peu plus approfondie –, j'ai ainsi prouvé que vous pouvez avoir toutes les nébuleuses de la terre entre les donneurs d'ordre et les bénéficiaires, vous pouvez être passé par les îles Caïman, la Suisse ou New York, vous finissez toujours par arriver aux Wildenstein, qui sont les bénéficiaires économiques.

Comme son nom l'indique – trust, en anglais, signifie « confiance » – le trust est né de la confiance. C'est, comme le dit si bien l'OCDE, – et vous avez sur ce plan un rôle phénoménal à jouer – un instrument licite utilisé à des fins illicites. En effet, contrairement à ce que dit M. Baudouin Prot, quelqu'un qui constitue un trust en France va bien y trouver un avantage. C'est sur ce point que nous devons réfléchir ; la porte est désormais ouverte pour une telle réflexion.

Le trust n'est pas contrôlé, il n'a pas de fiscalité : on fait ce que l'on veut comme on veut.

Peut-être puis-je à cet égard vous donner l'exemple de l'affaire Wildenstein. La loi d'un trust choisi par le constituant est une loi d'autonomie : comme il s'agit d'un instrument anglo-saxon, nous avons affaire au droit anglo-saxon. Dans l'affaire Wildenstein, il y a ainsi un trust dont la loi est celle des Bahamas, soit la loi de la City de Londres. Je reviendrai sur un autre trust, le Georges Trust, quand je vous parlerai des questions de domiciliation, de résidence, etc. et que l'on réfléchira à des solutions.

En tout cas, cette loi doit être respectée durant l'existence du trust, c'est-à-dire durant la vie du constituant.

Dans ce trust, le constituant décide que ses biens seront attribués à sa femme, à ses enfants, de telle et telle façon.

J'attire votre attention sur le fait que les trusts sont constitués « en cascade ». Autrement dit, à la mort de quelqu'un, un trust revient automatiquement à quelqu'un d'autre.

Dieu merci, dans l'affaire Wildenstein, j'ai pu réagir vite et faire anticiper l'évaluation du patrimoine de M. Daniel Wildenstein non pas au jour de sa mort, mais au jour où il est tombé dans le coma. En effet, pendant son coma, des papiers – des faux – concernant l'écurie Wildenstein ont été signés, la signature de Daniel Wildenstein a été imitée... Si vous le souhaitez, nous reparlerons ultérieurement de cet aspect pénal du problème.

En tout état de cause, la loi d'autonomie, les décisions prises par le constituant doivent être respectées par le trustee.

Que se passe-t-il lorsque le constituant décède ? Nous en avons un cas de figure dans l'affaire Wildenstein. Pas mal d'économistes m'ont d'ailleurs dit que mon cabinet était leur laboratoire parce qu'il regroupe tous les cas insensés qu'ils essaient, techniquement, d'identifier.

Que se passe-t-il lorsqu'un résident français qui a constitué un trust décède ?

Un trust est considéré en droit français comme une donation, comme une libéralité. Autrement dit, au décès du constituant, c'est la loi d'autonomie de la succession qui s'applique – et c'est vrai dans quasiment toute l'Europe –, laquelle, j'insiste sur ce point, est d'ordre public.

Nous avons donc, dans l'affaire Wildenstein, une succession ouverte en France, Daniel Wildenstein étant de nationalité française, résident français et décédé en France – bien que, jusqu'au dernier moment – jusqu'en 2010 – et alors que j'avais réussi à prouver le contraire et que l'administration fiscale m'avait donné raison, ses héritiers aient continué à dire qu'il était résident étranger. Et pour cause ! C'était pour eux la seule issue, le seul moyen d'essayer d'éviter l'intégration des trusts dans la succession.

Un trust est donc une donation et, comme tel, depuis toujours présumé rapportable à la succession. En effet, il s'agit d'une avance sur les biens qui sont attribués aux héritiers.

D'après le code général des impôts, on doit, au moment du décès, dans la déclaration de succession, établir la liste des biens dont on est propriétaire et y faire fictivement figurer ce que l'on a donné à ses enfants. Pourquoi ? Il en va de l'évaluation de l'assiette des impôts. Il s'agit également, accessoirement, – je le dis quand même au passage pour mes clientes ! – de pouvoir faire évaluer les droits du conjoint – homme ou femme – survivant.

On doit donc, sous les peines prévues à l'article 1837 du code général des impôts, déclarer les biens que l'on a en France et à l'étranger. Doivent par conséquent être rapportés à la succession tous les trusts qui ont été faits au bénéfice des héritiers directs, des héritiers réservataires, à savoir les enfants : j'insiste sur cette nuance – la nuance est d'ailleurs toujours importante.

C'est ce que j'ai mis en exergue dans l'affaire Wildenstein. Partant de strictement rien – un courrier de quatre pages –, à force d'acharnement, de travail, de détermination, de courage aussi, parce que cela n'a pas toujours été facile, nous avons, petit à petit, reconstitué la succession de Daniel Wildenstein.

J'ai fait annuler la renonciation à succession. En effet, les fils Wildenstein, ne voulant pas que leur belle-mère sache quoi que ce soit, l'ont fait renoncer à la succession en lui disant que son mari était mort ruiné, qu'ils lui donnaient un legs, qu'ils s'occupaient de tout, etc. Le problème, vous le savez, c'est que, entre la parole et les actes, il y a un océan ! Or, quand on renonce à une succession, on est considéré comme n'ayant jamais hérité.

Au départ, on n'avait strictement aucune pièce. Aucune ! Dans un souci de rapidité, j'ai utilisé des méthodes d'urgence. Il faut, parmi les solutions dont nous nous doterons, utiliser tous les moyens de droit qui existent : forcer une partie qui détient seule toutes les pièces à ce qu'elle donne ces pièces ; en cas d'urgence, de péril, assigner l'adversaire à jour fixe. Pour la première fois de leur vie, certains ont vu un dossier de succession plaidé à jour fixe. De ce point de vue, j'ai un peu mis la révolution au palais ! Mais, finalement, cela a porté ses fruits, même si les suites ont été plus difficiles.

J'ai donc fait annuler cette renonciation à succession.

J'ai fait modifier le régime matrimonial, point important pour vous, notamment pour ce qui concerne la résidence.

Je pourrais vous parler jusqu'à ce soir... Combien de temps me donnez-vous pour terminer mon exposé ? Je peux aller très vite.

M. Philippe Dominati, président. – Pourriez-vous conclure dans cinq à dix minutes, de manière à laisser un temps pour les questions ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – D'accord. Je vous promets de tenir ce délai.

Cette question de la résidence fiscale et de sa fixation au lieu de vie d'un couple – c'est-à-dire le lieu de la famille, le lieu économique, etc. – est un élément dont il faut tenir compte dans le problème de l'évasion fiscale.

Je ne reviendrai pas sur les trusts : je pense que je vous en ai tracé les grandes lignes.

J'irai très vite sur les ports francs. C'est quelque chose qui est tout à fait amusant. Je vous propose de vous reporter au très bon numéro de l'émission Pièces à conviction, présentée par Élise Lucet, qui a été diffusé le 16 novembre 2009 : on m'y voit amener des journalistes à Genève, dans un port franc – ils n'y étaient jamais allés. Il est intéressant d'entendre l'administration fiscale suisse, qui est tout à fait étonnante, définir le port franc comme un « territoire hors du commun ». Je trouverais cela poétique si je n'en connaissais pas les conséquences dramatiques ! En cela, les ports francs sont effectivement hors du commun !

En revanche, en ce qui concerne les biens culturels – nous pourrions en reparler si vous le souhaitez –, des inventaires sont dressés.

On peut comparer les ports francs à un gouffre, et la Suisse à un trou noir d'une rare violence pour l'Europe. C'est un sujet qu'il faudrait peut-être également évoquer ; on pourra l'évoquer sur l'aspect pénal et la façon dont on peut aller de l'optimisation à la fraude fiscale. Il s'agit d'un élément important.

Enfin, parmi les instruments utilisés figurent évidemment les paradis fiscaux. Vous le savez, les paradis fiscaux échappent à toute fiscalité. Ce sont des endroits assez étonnants. Je suis allée plusieurs fois aux Bahamas pour plaider dans le cadre de l'affaire Wildenstein : on y est maître chez soi. Toutefois, je peux vous dire que les obligations qui pèsent sur les trustees de trusts localisés dans les paradis fiscaux – donc hors toute fiscalité – ne résistent pas à l'obligation de loyauté et d'impartialité. Ils ont également un code de bonne conduite. Entre le « territoire hors du commun » et l'existence d'un code de bonne conduite à destination de personnes qui organisent la fraude fiscale de manière avérée, je trouve qu'il y a, de l'apparence de la respectabilité à la respectabilité, un univers, que nous devons, tous ensemble, essayer de réduire.

Monsieur le président, j'espère avoir respecté les délais que vous m'avez accordés.

M. Philippe Dominati, président. – C'est parfait. Vous avez très bien respecté les délais. De toute façon, le jeu des questions-réponses vous permettra de compléter vos propos.

Je propose donc à notre rapporteur, M. Éric Bocquet, de commencer par une série de questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame, je vous remercie de votre exposé intéressant.

Diriez-vous que le marché de l'art est aujourd'hui un canal privilégié de ce « bel » exercice de la fraude, du blanchiment d'argent ou de l'évasion fiscale ?

Quels sont, en outre, à votre connaissance, les montants en jeu ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Je ne dirais pas que le marché de l'art est le vecteur idéal de la fraude, du blanchiment ou de l'évasion fiscale mais, vous avez raison sur ce point, il en constitue l'un des vecteurs.

Qu'est-ce qu'un tableau ? C'est un bien meuble corporel. Il suffit de le posséder – si on en est possesseur de bonne foi – pour que l'on nous en considère, au bout de trente ans, comme le propriétaire de bonne foi.

Deux problèmes se posent.

Premièrement, les œuvres d'art ne sont pas soumises à l'impôt de solidarité sur la fortune. Je considère déjà que l'on pourrait se poser la question de l'éventuelle rupture d'égalité qui en découle entre les contribuables : il y a là un vrai problème éthique. Avec d'un côté, le travail et, de l'autre, des biens que l'on peut acquérir pour réaliser un investissement, nous sommes, je crois, dans des valeurs d'ordres complètement différents, qui ne s'annulent pas, mais doivent se respecter. Il conviendrait peut-être que l'éthique s'impose en la matière.

Deuxièmement, l'œuvre d'art est un véhicule parfait de l'évasion du patrimoine.

L'exemple des Wildenstein nous le montre. Vous avez compris que les milliers d'œuvres, de tableaux des Wildenstein sont intégrés dans des trusts – situés aux îles Caïman, aux Bahamas, à Guernesey – que j'ai fait émerger. C'est une technique que les Wildenstein ont utilisée de génération en génération, recourant à une astuce, que vous devez comprendre – pour « combattre tous nos adversaires », il faut bien comprendre leur système – : la dématérialisation de la propriété.

Au tout début, Nathan Wildenstein avait une société et un stock. Il n'a jamais intégré le stock dans sa société pour ne pas lui donner de valeur. Il l'a toujours, dirais-je, laissé dans un magma.

Au palais, j'ai toujours plaidé la confusion de patrimoine chez les Wildenstein ; on ne m'a jamais écoutée. Ils ont pourtant utilisée cette technique, pour tous types de besoins et de raisons, que ce soit en vendant un tableau pour une société en déficit ou pour leur bien personnel, afin d'avoir des revenus, du cash à donner à leurs enfants ou leurs petits-enfants... Je le prouve, et cela figure dans mon livre.

Il y a là quelque chose qui s'apparente à un neuvième continent ; c'est ce que je vous disais tout à l'heure. Imaginez que nous ayons, au-dessus de nos têtes, le réseau Internet et, au-dessus encore, se promenant au gré du vent, au gré de la stratosphère, tous les éléments d'actifs et de fortune de beaucoup

de personnes. Nous devons faire retomber sur terre ces éléments et fixer des règles d'organisation.

Donc, oui, les œuvres d'art sont un vecteur idéal d'évasion du patrimoine.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous une idée des montants impliqués ? J'imagine que c'est difficile à estimer...

Mme Claude Dumont-Beghi. – Je ne peux vous parler que de ce que je connais.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Bien sûr.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Par exemple, dans l'affaire Wildenstein, la valeur déclarée était de 42 millions d'euros. Sachez qu'aujourd'hui, grâce au travail que Mme Wildenstein et moi avons fait, nous avons pu faire signifier un redressement de 600 millions d'euros hors pénalités. Le simple travail que j'ai pu faire seule a d'ores et déjà permis de réintégrer 1,5 milliard d'euros dans la succession de Daniel Wildenstein...

Mais ce n'est qu'une partie de l'iceberg : il y a d'autres choses.

Cette méthode, les Wildenstein l'ont utilisée de génération en génération.

Point intéressant, notamment pour la question de la résidence : Georges Wildenstein avait, pour ses biens en France, rédigé un testament - concernant 3 millions de francs - et, pour ses biens aux États-Unis, constitué un trust : le Georges Trust, créé en 1963. Puisque Georges Wildenstein était résident français, de nationalité française, mort en France, son trust aurait dû être rapporté à la succession. Il ne l'a pas été.

Qu'y a-t-il dans ce trust ? On y trouve les immeubles à New York, les élevages de pur-sang aux États-Unis ainsi qu'en Irlande et des milliers de tableaux.

Nous abordons là un sujet un peu plus délicat. Plusieurs personnes ici présentes savent très bien - cela figure dans mon livre - que je parle de la spoliation des biens juifs. Je suis obligée d'en parler : c'est une question de mémoire et de respect.

En 1941, à la suite de la formation de l'Axe, beaucoup de marchands ont ouvert des galeries au Mexique et en Argentine. Georges Wildenstein a ainsi ouvert une galerie à Buenos Aires. Cette galerie n'apparaît pas dans la succession de Daniel Wildenstein mais elle réapparaît dans la succession d'Alec Wildenstein, son fils mort en 2008.

Cela m'intéresserait de connaître le stock de cette galerie ; d'après mes rencontres régulières avec les journalistes de Bloomberg, je pense qu'il intéresse également beaucoup de personnes à New York. Les journalistes du New York Times, qui ont déjà écrit un certain nombre d'articles, sont eux aussi très intéressés.

Sachez en effet que, lorsque Alec Wildenstein a divorcé de Jocelyne Wildenstein, en 1999, soit deux ans avant la mort de son père, le juge Diamond de la Cour suprême de l'État de New York a dit qu'elle en avait assez que l'on porte atteinte à son intelligence car Alec Wildenstein, outre qu'il ne se présentait pas aux audiences, a osé lui dire qu'il était le collaborateur non rémunéré de son père. Dans le même temps, en France, on a osé dire à la Cour que, le jour où il s'est marié, soit le 28 novembre 1978, Daniel Wildenstein n'exerçait plus aucune activité commerciale et n'avait donc strictement aucun revenu. Autrement dit, les trusts établis par les Wildenstein ont été leurs seules sources de revenus. Contrairement à ce qu'ils auraient dû faire, ils n'ont rempli de déclaration de revenus ni en France, ni aux États-Unis.

Disons les choses telles qu'elles sont : la rentabilité des œuvres d'art permet à ceux qui se font aider d'une banque de faire des consignations ou d'obtenir du cash. L'usage de trusts en la matière est donc une méthode de financement occulte.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je poursuis sur le sujet : on entend dire que des musées ayant pignon sur rue abritent certains de ces tableaux.

Madame, quel est le statut juridique de ces œuvres d'art qui peuvent évidemment poser problème ? Avez-vous été amenée à faire des constatations sur ce plan ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Très concrètement, au moment où j'ai fait rétablir ma cliente dans ses droits, j'ai interrogé par écrit un certain nombre de musées. Beaucoup m'ont répondu ; beaucoup m'ont téléphoné. Vous comprenez que, pour des raisons de secret professionnel, de confidentialité ainsi que d'efficacité, je ne dirais pas ici tout ce que je pourrais vous dire.

Je peux vous donner l'exemple de Mme Paulette Helleu-Howard-Johnston et de l'autoportrait de Monet, exposé au musée Marmottan et appartenant aux Wildenstein. Ce tableau, je l'avais identifié et, dès 2008, j'avais expliqué qu'il y avait un problème à son sujet. La suite des événements m'a donné raison parce qu'il est apparu, et cela rejoint notre sujet, que, derrière le cadre de ce tableau, était indiqué « Coutts ». Coutts est le trustee du Delta Trust des Wildenstein localisé aux îles Caïman puis transféré aux Bahamas. Vous avez donc, dans un certain nombre de musées, des contrats de dépôt, de location et de prêt de tableaux appartenant à des trusts, dont les trustees sont localisés dans des paradis fiscaux.

Ce contrat en tant que tel est tout à fait valable : un musée peut contracter avec un trustee. Il n'est pas question de dire que c'est illicite : c'est tout à fait valable.

D'ailleurs, en général, les propriétaires de tableaux dématérialisent leurs biens pour ne pas avoir à payer les assurances. En outre, exposer un

tableau, y compris dans le cadre d'expositions temporaires, lui donne de la valeur.

Mais le fond du sujet, grandement susceptible de vous intéresser, c'est l'identification du réel propriétaire du tableau.

Monsieur le président, je vais vous en donner une rapide illustration : *Le Joueur de luth* du Caravage. Je crois qu'il faut que nous en parlions. Le Metropolitan Museum, qui n'a pas voulu me répondre par écrit, m'a téléphoné et m'a conseillé de retourner voir ses tableaux – bien que je sois allée cinquante fois dans ce musée ! –, de prêter attention à ceux – ils sont assez nombreux – dont le cartel indique « collection privée », « don d'une fondation », « don d'une indivision » – Indivision Picasso, don de la Fondation Thyssen, etc. – et de m'interroger à leur sujet.

C'est, en effet, la spécialité des Wildenstein.

Indépendamment de cela, j'avais fait sur Internet des recherches poussées, des investigations sur *Le Joueur de luth* et j'avais la signature de Daniel Wildenstein qui prouvait qu'il avait donné ce tableau en garantie. Or on ne peut donner en garantie un bien qui ne vous appartient pas ! Les Wildenstein ont plaidé que ce tableau appartenait à un trust mais ils ont ensuite fait marche arrière, redoutant que l'on continue nos démarches. Ils ont donc « lâché » ce tableau, que j'ai fait réintégrer dans la succession.

Vous m'interrogez sur les montants impliqués. La valeur assurance de *Joueur de luth* s'élève à 25 millions d'euros mais il est bien évident que, lorsqu'il s'agit non plus de un, mais de 10 000 tableaux, le Metropolitan Museum négocie de manière globale la valeur assurance de ces tableaux ! En tout état de cause, les experts de Sotheby's me disent qu'ils estiment *Le Joueur de luth* à 60, 80 voire 100 millions de dollars ou d'euros.

La fortune des Wildenstein peut être évaluée au montant auquel elle l'a été au moment du divorce d'Alec Wildenstein, deux ans avant la mort de Daniel Wildenstein – on peut imaginer que, en deux ans, ils n'ont pas tout dilapidé – entre 5 et 10 milliards d'euros. En effet, cette évaluation est effectuée par rapport au *Joueur de luth*. Cependant, la valeur d'un tableau, c'est la valeur du marché au moment où on le met en vente. Par exemple, une version du *Cri* d'Edvard Munch va être vendue le 2 mai prochain par Sotheby's : nous verrons à combien il sera vendu.

Mais Le Caravage, c'est inestimable. La fortune des Wildenstein est donc inestimable.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux, qui a par ailleurs écrit une biographie sur Rose Valland, laquelle a consacré sa vie à sauvegarder des œuvres d'art, notamment au moment de la Résistance.

Mme Corinne Bouchoux. – Madame, je ferai une remarque et je vous poserai une question.

Si on reformule ce que vous dites dans votre livre, qui est passionnant et se lit mieux qu'un roman policier, et ce que vous venez de nous résumer sommairement, subsistent dans les musées français – et américains d'ailleurs – deux types de problèmes.

Premièrement, nous l'avons déjà dit ici, on y laisse des tableaux au passé flou, qui ont été spoliés, qui ne sont pas des « musées nationaux récupération » – MNR –, tout en sachant que leur origine est douteuse. Deuxièmement – c'est en lien avec ce qui précède –, on y trouve des tableaux « en dépôt des trustees Wildenstein », ayant vocation à être exposés mais aussi, excusez-moi, à acheter la paix sociale et le silence. On sait que ce système tient depuis quarante ans.

J'en viens donc à l'idée suivante : c'est aujourd'hui la première fois qu'apparaît aussi clairement le fait que, en dehors, notamment, des flux de capitaux, les œuvres d'art sont non pas des éléments périphériques qui illustrent la fraude et l'évasion fiscale, mais des éléments structurants dans le système des trustees.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Absolument.

Mme Corinne Bouchoux. – Je voulais donc me demander à haute voix s'il n'était quand même pas temps que soit créé, au sein de la commission de la culture du Sénat, un groupe de travail qui explorerait plus en profondeur cette thématique, qui est en fait une sous-partie de cet iceberg,...

Mme Claude Dumont-Beghi. – Absolument.

Mme Corinne Bouchoux. – ...mais qui n'en constitue pas moins une partie autonome en soi.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Bien sûr.

Mme Corinne Bouchoux. – Considérez-vous donc, madame, qu'il y ait aujourd'hui matière et suffisamment de témoins pour évoquer ces sujets ? Qu'en pensez-vous ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Votre remarque est totalement pertinente : oui, il y a matière pour une vraie réflexion sur le sujet du marché de l'art, et il est urgent que cette réflexion soit menée.

Je dois d'ailleurs dire que beaucoup de personnes attendent cette moralisation du marché de l'art. Des spécialistes m'en ont parlé. Ils m'ont dit qu'ils souhaitaient voir jusqu'où j'allais pouvoir aller pour faire éclater ce « plafond de verre ».

Au demeurant, on pourrait, pour ce faire, se promener un peu partout dans le monde : en Allemagne, en Suisse, au Prado, chez Thyssen... Je peux en témoigner car, comme vous pouvez l'imaginer, en raison de la connaissance que j'ai pu acquérir pendant toutes ces années de labeur, beaucoup de personnes, d'héritiers en Allemagne, de personnes spoliées se sont rapprochées de mon cabinet, conduisant à une convergence d'informations et à des recoupements.

En fait, le travail que j'ai réalisé est un travail non pas vertical, mais horizontal : il a permis d'ouvrir la réflexion de manière très large, sans préjugés, d'abord, puis sans jugement.

Il paraît donc effectivement essentiel d'installer une commission de réflexion avec le ministère de la culture. C'est en effet ce ministère qui délivre les autorisations temporaires de sortie du territoire des œuvres d'art et il est arrivé à plusieurs reprises que nous nous fassions quelque peu flouer.

Je pense notamment à *La diseuse de bonne aventure* de Georges de La Tour. A l'aide d'une autorisation temporaire de sortie du territoire, sur laquelle André Malraux avait dû s'expliquer à l'époque, Georges Wildenstein a fait sortir ce tableau de France. Il n'est plus jamais revenu.

Il revient donc au ministère de la culture de contrôler les raisons de la sortie du territoire d'une œuvre d'art, de se demander à qui elle est confiée et pourquoi. Est-ce pour les besoins de sa restauration ? S'agit-il de la prêter à un musée pendant une période déterminée ?

On ne compte pas les œuvres qui se sont évaporées dans la nature : regardez l'affaire Rouart, qui a émergé grâce à mes recherches sur les trusts, les affaires Goujon-Reinach, Kann, et toutes les spoliations. Croyez-moi, à New York, le lobby juif ne lâchera pas sur le problème de la spoliation des œuvres d'art.

J'en reviens à la compréhension du Georges Trust : il y a dans ce trust des œuvres d'art qui ont rejoint le David Trust, via plusieurs sociétés *offshore* – j'ai élaboré des organigrammes dans mon livre.

Nous avons vraiment la responsabilité d'établir la vérité, de faire la transparence et de partager ces informations.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Vous avez évoqué dans vos écrits une inertie administrative sélective. Quels éléments objectifs permettent-ils de la démontrer et comment distinguer, parmi les causes de cette lenteur, la volonté délibérée, les cloisonnements administratifs ou les délais normaux qui s'attachent aux procédures complexes ?

Par ailleurs, la spoliation apparaît comme une sorte de structure du monde de l'art, avec évidemment plus ou moins de force selon les périodes de notre histoire. Chacun a ici en tête les affaires scandaleuses dont ont été victimes certains de nos compatriotes pendant la Seconde Guerre mondiale. Soixante ans plus tard, ces affaires, qui intéressent notre commission en tant que telle et eu égard à leur contexte fiscal, sont loin d'être closes.

Existe-t-il, au niveau national et international, un moyen pour instruire ces affaires, et éventuellement les régler ? Sur ce point, quelles propositions pourriez-vous formuler ?

Enfin, comment expliquez-vous que ces avoirs sordides puissent résister quand les criminels nazis semblent avoir été plus systématiquement recherchés ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – En ce qui concerne la lenteur de la justice, je vous ai déjà indiqué que j'avais utilisé des voies de droit inhabituelles, comme l'assignation à jour fixe. En juin 2006, j'avais fait réintégrer tous les droits de ma cliente. En moins de deux ans, j'avais donc gagné l'affaire Wildenstein devant la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation. On voit donc que des méthodes d'urgence existent.

Le notaire et l'expert désignés par la justice ont travaillé en complémentarité avec notre propre expert. Lorsqu'ils ont remis leur prérapport, le 6 décembre 2006, les Wildenstein ont pour la première fois évoqué l'existence de trusts. Les experts ont ensuite rendu leur rapport le 31 décembre 2006. Ils y indiquent très clairement que, entre les valeurs inscrites dans la déclaration de succession de Daniel Wildenstein et leurs propres conclusions, le rapport est de 1 à 200.

Mais le début de l'année 2007 marque aussi le point de départ d'une campagne électorale dont différents acteurs se retrouvent à New York, chez M. Wildenstein – je vous parle là de faits que je décris dans mon livre ; je n'interprète pas.

Or il se trouve que, à partir de 2007-2008, mon dossier est resté figé dans le béton. Alors que la succession de Daniel Wildenstein avait été précédemment annulée, une décision de justice rendue en octobre 2008 nous faisait complètement repartir de zéro. L'on revenait au *statu quo ante*.

J'ai pourtant soulevé de nombreuses aberrations.

M. Daniel Wildenstein était par exemple propriétaire de la galerie à Londres, évaluée 329 000 euros, alors qu'elle dispose d'un stock historique colossal. Où est le stock ? Pourquoi n'est-il pas identifié ? Pourquoi ne figure-t-il pas dans la succession ?

De même, les soixante-neuf pur-sang de l'écurie Wildenstein avaient été évalués à 809 000 euros, alors qu'ils comptaient dans leur rang à l'époque des chevaux extraordinaires, comme Kesaco Phedo, vainqueur du prix d'Amérique.

La justice m'a répondu : « Madame, tout cela ne vaut rien ! »

J'ai provoqué quatre ou cinq incidents pour essayer de faire avancer les choses, pour avoir des pièces, des éléments... En vain.

Au vu de l'étendue du patrimoine international, j'ai aussi demandé des mesures d'instruction et un audit international, qui m'ont été refusés.

Le rapport des experts a été annulé et aucun autre expert n'a été désigné, sauf un, pour procéder à l'évaluation d'un studio de 30 mètres carrés sis avenue Montaigne. Voilà qui allait assurément changer la face du monde !

Donc, oui, pour répondre à votre question, j'ai rencontré des difficultés.

Lorsque j'ai fait émerger ces trusts en mars 2009, la malchance a voulu que M. Guy Wildenstein reçoive la cravate de commandeur de la légion d'honneur des mains de M. Nicolas Sarkozy, ce que j'ignorais pour ma part. D'ailleurs, dans toute cette affaire, j'ai toujours fait mon travail et pris connaissance a posteriori des événements extérieurs. Mais, finalement, c'est peut-être mieux ainsi.

À partir de là, les choses se sont compliquées. J'ai écrit à l'administration fiscale en mai et juin 2009 – car nous avons tous une obligation de coopération effective avec le fisc –, précisément à MM. Woerth et Parini. En septembre, je n'avais toujours reçu aucune réponse.

J'ai également écrit à M. le procureur Jean-Claude Marin en septembre 2009... Aucune réponse. J'avais en effet déposé une plainte pour abus de confiance contre le trustee de Northern Trust. No man's land ! Ma cliente a été entendue ; elle a dit tout ce qu'elle avait à dire. Mais le parquet a décidé de classer sans suite. J'ai donc pris la décision de me constituer partie civile dans l'intérêt de ma cliente, et c'est ainsi que des juges d'instruction ont été désignés.

J'ai déposé une deuxième plainte pour abus de confiance contre Guy Wildenstein, et plus largement contre la famille Wildenstein, pour blanchiment d'argent, organisation d'insolvabilité, recel de faux et usage de faux. L'écurie Wildenstein, qui continue de gagner des courses exceptionnelles, notamment avec M. Soumillon, est en effet fondée sur un recel de faux et usage de faux. C'est quand même incroyable. En tant que juriste et avocate, je considère que l'on marche sur la tête.

Donc oui, pour répondre à votre question, j'ai vraiment rencontré des soucis avec les plaintes que j'ai déposées.

J'ai également envoyé, le 6 juillet 2010 au matin, un courrier à M. Baroin, accompagné d'un dossier. Le hasard veut que, l'après-midi, il ait été interrogé sur l'affaire Wildenstein par un député socialiste que je ne connais pas, que je n'ai jamais rencontré de ma vie, M. Vidalies. Dans ce courrier, je suggérais au ministre de déposer plainte pour fraude fiscale. Seize critères doivent en effet être réunis pour qu'une fraude fiscale soit constituée et il me semble que le dossier les réunit tous, ou presque. Malgré cela, le ministre du budget n'a pas bougé. Un an après, j'ai renouvelé mon courrier, cette fois à Mme Péresse, en insistant sur la responsabilité qu'elle avait vis-à-vis du contribuable français en tant que représentante de l'État français et garante de l'intérêt général. Je lui rappelais également une décision du Conseil d'État du 21 mars 2011, qui juge que le ministre doit impérativement agir s'il a connaissance d'un élément qui pourrait nourrir un soupçon de fraude fiscale, qu'il n'y a plus besoin d'une faute lourde et que de simples éléments concordants suffisent. A défaut, il engagerait la responsabilité de l'État.

Lorsque j'ai écrit ce courrier, je ne savais pas – je l'ai su trois mois après – que M. Baroin avait, le jour de son départ du ministère du budget, déposé une plainte pour fraude fiscale, qui fut jointe à ma deuxième plainte.

Enfin, je précise que j'ai également déposé une plainte pour trafic d'influence, corruption active et passive et recel de blanchiment d'argent. Nous savons en effet, sur le fondement de ses déclarations, que Guy Wildenstein a été cofondateur de l'UMP, qu'il a été l'un des plus gros contributeurs de cette formation politique et qu'il a reçu la cravate de commandeur de la légion d'honneur pour son mérite éminent et son comportement exemplaire. Qu'il soit en l'occurrence question de respectabilité et d'éthique ne manque pas de surprendre et d'inquiéter. C'est pourquoi j'ai déposé cette plainte.

Malheureusement, ma cliente est décédée, nous n'avons pas eu le temps de nous constituer partie civile et je ne sais pas ce que cette plainte est devenue. J'indiquais en effet dans celle-ci que, dans les statuts de l'UMP, figuraient tous les critères de la République, de la solidarité, de l'éthique et de l'honnêteté, et que l'on pouvait en l'occurrence se poser des questions sur l'origine de ces fonds. J'ai démontré qu'il y avait blanchiment d'argent au moyen de transferts *via* la Suisse, la banque UBS et un avocat suisse – ces informations figurent dans mon livre ; si vous le souhaitez, je vous communiquerai des éléments supplémentaires –, mais aussi *via* une banque Rothschild à New York.

Le blanchiment est donc caractérisé. On prétend que Daniel et Alec n'avaient pas de revenus. Dès lors, d'où provenait leur argent ? De même, lorsque M. Guy Wildenstein soutient financièrement une campagne électorale, d'où vient cet argent ? On peut se demander s'il ne trouve pas son origine dans les paradis fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Première question, la législation fiscale américaine sur les trusts permet-elle plus efficacement d'agir que la loi française ? Pourrions-nous développer des outils plus efficaces ? Le rapport à l'éthique et à la morale est sans doute essentiel, mais il me semble indispensable d'avoir un cadre juridique solide.

Deuxième question, dans la législation américaine, le critère de rattachement n'est pas la résidence aux États-Unis, mais la citoyenneté américaine. Vous avez, à juste titre, insisté sur le fait que M. Wildenstein avait été résident en France, et qu'il était mort en France. Supposons qu'une personne veuille mettre en place un mécanisme de détournement et quitte la France pour ne plus y être résident, avons-nous encore des outils pour agir à ce moment-là ? D'après vos déclarations, il semblerait que nos moyens soient limités. Nous aurons sans doute un débat entre nous sur ce point, mais je voulais avoir votre avis : faut-il se lier à la citoyenneté ou à la résidence ? C'est une piste d'évolution de notre droit qui mérite d'être approfondie.

Troisième question, une personne qui déclare ne pas percevoir de revenus doit bien, un jour ou l'autre, avoir de l'argent qui transite par son compte. Or TRACFIN est censé repérer les mouvements de comptes qui paraissent suspects. En l'occurrence, savez-vous si TRACFIN a repéré de tels mouvements ? A défaut, pourquoi cet organisme n'a-t-il rien remarqué ?

Même si ces gens ne déclaraient aucun revenu, ils devaient bien avoir un peu d'argent, ne serait-ce que pour mener une existence décente – j'imagine qu'ils ne vivaient pas seulement d'amour et d'eau fraîche ! Il y a donc bien de l'argent qui devait transiter sur leurs comptes. Sauf à penser que l'argent se situait exclusivement à l'étranger et qu'il était physiquement retiré à l'étranger, comment expliquer que TRACFIN n'ait signalé aucun dysfonctionnement ? Avez-vous eu des contacts avec cet organisme ? Vous ont-ils permis d'avoir une meilleure compréhension des mécanismes de transferts financiers à l'œuvre dans cette affaire ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – A ma connaissance, il n'y a eu aucune intervention de TRACFIN dans cette affaire, du moins jusqu'aux plaintes que j'ai pu déposer. J'espère que, désormais, les choses commencent à être remises en état.

Pour être précise sur les flux, juste avant son décès, l'administration fiscale avait fait un rapport sur la situation de M. Wildenstein. Car vous savez qu'il est décédé en se disant ruiné et en déclarant un revenu de 780 euros par mois. Néanmoins, le rapport de l'administration fiscale mettait en évidence des mouvements de 1,5 million d'euros chaque année sur les trois dernières années. Il y avait donc des choses assez étonnantes, qui lui ont valu un redressement au titre des années 1996, 1997 et 1998. Je suis pour ma part intervenue bien après, en 2003. Autant vous dire que je ne m'attendais pas du tout à un dossier comme celui-là au départ.

Je n'ai pas eu de contacts avec TRACFIN. En revanche, je me suis adressée à l'administration fiscale. En dépit de leur compétence, les agents que j'ai rencontrés m'ont dit clairement qu'ils ne pouvaient rien faire et que cette affaire relevait de la cellule spécialisée dans le traitement des dossiers impliquant des personnalités.

Pour répondre à votre question sur les législations américaine et française, il me semble que le principe de la résidence est celui qui vous permettra de récupérer le plus d'impôts. La résidence permet de rester dans la réalité des choses. C'est le lieu de vie, le lieu d'ancrage économique, familial et culturel d'une personne. Même si nous sommes dans une société nomade, cet ancrage continue d'exister. En outre, une centaine de conventions environ ont été rédigées et signées sur cette base. Si on passe au principe de nationalité, il faudra dix ou quinze ans pour changer les textes. On sera mort avant d'avoir pu modifier les conventions !

J'en viens aux moyens coercitifs. Si Bloomberg s'intéresse tant à cette affaire, c'est parce que les Américains se disent : « S'ils font cela en France, pourquoi ne ferions-nous pas la même chose aux États-Unis ? ».

Outre-Atlantique, en effet, on ne rit pas avec la fraude fiscale ; les fraudeurs vont en prison. En France, nous devons utiliser nos propres armes. Nous avons des juges d'instruction compétents, indépendants – croyez-moi, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai rencontré des magistrats remarquables. Mais il faudrait qu'ils soient plus nombreux, et aussi peut-être que le parquet soit légèrement plus motivé pour rechercher ces « trous noirs », et aller ainsi dans le sens de l'intérêt général.

Quant à la coopération qui s'opère dorénavant entre pays, il ne faut pas tomber dans l'illusion de l'assistance administrative. Pardonnez-moi cette expression, mais, à vrai dire, c'est un peu de la foutaise dès lors que les éléments doivent être suffisamment caractérisés pour que les informations soient communiquées.

Il suffit de prendre comme exemple la relation avec la Suisse en ce qui concerne les trusts. Ce pays prétend donner les informations. Mais c'est faux, car les avocats suisses ont trouvé une astuce. Quand il rédige le formulaire T, le trustee doit dire qui est le bénéficiaire économique du trust. En réalité, il ne le dit pas. En effet, pour être bénéficiaire économique, il faut percevoir des bénéfices. Il suffit donc de suspendre la distribution des bénéfices, de laisser en quelque sorte flotter ces derniers dans les airs pour ne pas avoir à communiquer le nom des bénéficiaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame, Jersey dit régulièrement contrôler les 180 *trustees* présents sur son territoire. Qu'en pensez-vous ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – S'ils exécutent leur code de bonne conduite comme ils l'ont exécuté dans l'affaire Wildenstein – je vous renvoie à ce qu'ils ont déclaré dans leur attestation –, nous avons là encore du souci à nous faire.

Sachez que le trustee de Northern Trust, contre qui j'ai porté plainte pour abus de confiance, a osé fournir à la Cour française une attestation selon laquelle il n'avait aucune information à communiquer sur le David Trust car ma cliente n'en était pas bénéficiaire. Il mettait en avant son obligation d'impartialité, de secret et de loyauté... C'est magnifique, mais il a omis de dire qu'il était trustee d'un autre trust, le Sons Trust, dont ma cliente était bénéficiaire, et qui n'a jamais été déclaré.

Comme je l'explique dans mon livre, lorsque je suis intervenue dans le dossier en 2003 et que j'ai commencé à poser à mes confrères des questions qui dérangent, on a tenté de révoquer ma cliente de sa qualité de bénéficiaire. Les courriers le prouvant ont été communiqués. Donc, s'agissant de la loyauté et du code de bonne conduite des trustees à Guernesey, je suis circonspecte...

M. Philippe Dominati, président. – Avant de donner la parole à M. Vaugrenard, il me semble que vous souhaitiez apporter une précision à M. Collin.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Pouvez-vous brièvement me rappeler les termes de votre dernière question, monsieur le sénateur ?

M. Yvon Collin. – Je voulais savoir si vous aviez des propositions à formuler concernant la spoliation des biens juifs.

Mme Claude Dumont-Beghi. – Il me semble que nous devrions exiger que les trusts soient inscrits sur un registre, conformément à l'article 12 de la convention de la Haye de juillet 1985. Vous devriez exiger que les trusts bénéficient, au plan européen, des mêmes garanties de publicité qu'un registre de commerce, pour être opposables aux tiers. Travaillons déjà au niveau de l'Europe, et après on verra. En exigeant que les trusts, les trustees et les bénéficiaires soient identifiés, on donnera déjà un signal fort. Déjà, comme je vous le disais tout à l'heure, en les mettant en pleine lumière, on va automatiquement réduire la fraude systémique.

Mon dossier concerne une personne physique, mais l'on peut aussi réfléchir à d'autres aspects, que certains professionnels ont déjà évoqués devant vous.

Enfin, s'agissant du problème de la spoliation des biens juifs, mon livre a suscité un émoi et une attente bien légitimes auprès de certaines personnes, lorsqu'elles ont compris que des trusts pouvaient abriter leurs biens... Je ne suis pas historienne, mais, comme je l'écris dans mon livre, il appartient à chacun d'entre nous d'exercer son devoir de mémoire.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Après vous avoir entendue, madame, j'ai l'impression que l'on pourrait réécrire La Nausée. L'ouvrage pourrait s'intituler La Nausée des temps modernes... Tout cela est un peu affligeant.

Vous avez, me semble-t-il, cité l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Tout contribuable a en effet droit au respect du principe d'égalité devant la justice et l'impôt.

Après vous avoir entendue, je ne peux m'empêcher de mettre en parallèle cette affaire avec celle de cette femme, mère de famille, qui avait été condamnée pour avoir volé quelques dizaines de francs à l'époque dans un supermarché.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que tout reste à faire !

Je souhaite à présent vous poser plusieurs questions.

Je me permets tout d'abord de revenir sur un point que vous avez déjà abordé. Selon vous, les causes de ces affaires résident-elles plutôt dans des lenteurs ou des insuffisances administratives, dans des interventions politiques trop fortes à l'égard du parquet ou dans des insuffisances de la législation ? Quels outils, y compris législatifs, faudrait-il déployer ? Quels contrôles conviendrait-il de mettre en place ?

Pensez-vous ensuite que la France seule puisse parvenir à régler le problème – la réponse est suggérée par la question, mais je souhaite néanmoins vous entendre sur ce point – ou que l'Europe seule pourrait y contribuer de manière plus efficace ?

Je reviens enfin sur une proposition que j'avais faite la semaine dernière : il me semble indispensable, après vous avoir entendue, comme après l'intervention de MM. Chavagneux, Peillon et Prats la semaine dernière, que nous procédions à des auditions contradictoires qui permettraient de confronter vos points de vue, madame, ceux des personnes précitées et ceux des responsables des banques, de la douane et des services fiscaux.

Nous pourrions alors nous faire une opinion parfaitement objective.

Mme Claude Dumont-Beghi. – En effet, le débat contradictoire est essentiel pour avancer et structurer des solutions.

Vous avez une bonne administration et de bons services fiscaux. Il faut simplement leur permettre de faire leur travail. La notion d'indépendance me semble essentielle. Je ne développerai pas plus longuement ce point, mais il me semble que chaque corps doit être indépendant.

Vous avez aussi des juges remarquables. Malheureusement, la justice est exsangue, ruinée. Il n'y a plus de papier pour imprimer les jugements, les greffières sont épuisées et les magistrats font ce qu'ils peuvent. Si vous voulez rétablir l'ordre, vous avez besoin de l'institution judiciaire.

Tout à l'heure, j'expliquais la différence entre la fraude fiscale et l'évasion – ou optimisation – fiscale. Partout où il n'y a pas de lois, l'optimisation a une autoroute devant elle. Nous devons donc structurer des lois. Nous devons déjà réfléchir empiriquement à la manière dont les trusts doivent être organisés.

Il me semble également que nous devrions harmoniser et simplifier les lois, car nous ne pouvons nous contenter d'empiler les règles les unes sur les autres.

Le point fondamental pour un avocat, c'est l'application concrète des textes. Lorsque l'on voit la réalité de la prétendue assistance administrative entre les États d'Europe, comme je vous le disais tout à l'heure, il me semble que l'on se moque du monde, car c'est l'administration du pays concerné – Luxembourg, Belgique ou Suisse – qui décide si, oui ou non, les questions posées sont pertinentes.

Je pense qu'il faut créer un parquet européen et harmoniser les législations. De nombreuses personnes remarquables partagent la même démarche éthique au sein de l'Union européenne. C'est en effet un problème qui concerne tout le monde, un véritable choix de société. Il existe déjà un organisme strictement administratif, l'Office européen de lutte anti-fraude, l'OLAF. Mais il faudrait lui donner un pouvoir juridictionnel. Quoi qu'il en

soit, sans l'Europe, nous n'existerons pas. Ce continent est à construire, et il doit être érigé sur des fondements que nous partageons tous.

Il faut également imposer des critères comme la loyauté. La loyauté des affaires me semble le pendant indispensable du secret des affaires. Il doit y avoir une réciprocité entre ces notions. On ne devrait pas pouvoir utiliser le secret pour détourner de l'argent. Il faut poser des garde-fous, des critères simples et pragmatiques.

Mais, encore une fois, nous avons des juges compétents, une administration fiscale compétente, des officiers de police judiciaire compétents. Toutes ces personnes attendent de travailler ensemble, en bonne intelligence, car rien ne sera possible sans une collaboration effective entre ces institutions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame, j'imagine que, dans le marché de l'art, comme dans beaucoup d'autres, il existe deux marchés parallèles : un marché organisé et un autre marché, que l'on appelle parfois *over the counter* ou OTC. Pouvez-vous me le confirmer ? Les obligations des intervenants et notamment des intermédiaires vous paraissent-elles suffisantes pour que le risque de fraude ou de recel de fraude soit éliminé ? Faut-il distinguer entre les professionnels d'un côté et les amateurs de l'autre ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Votre question est difficile. Les amateurs font très rapidement appel à des professionnels dans un but de rentabilité. Mais il faut bien comprendre que les engagements figurant dans les codes de bonne conduite ne sont souvent que des mensonges.

J'ai pu m'en rendre compte concrètement lorsque j'ai assisté, aux Bahamas, à plusieurs audiences de plaidoirie sur d'autres affaires de trusts – n'oublions pas que l'évasion et la fraude à travers ce genre de montages constituent le fonds de commerce des paradis fiscaux. Lorsque vous confiez un bien à un *trustee*, à moins de vous appeler Wildenstein et de faire régner l'ordre au sein de votre dynastie, vous courrez également le risque d'un défaut de loyauté ou d'impartialité du *trustee*, qui peut très bien favoriser un bénéficiaire au détriment d'un autre et faire de la rétention.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le prolongement, pensez-vous que le système de suivi de ces affaires soit satisfaisant ?

Quelles sont précisément les administrations concernées par ce sujet et comment agissent-elles concrètement ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Vous avez bien sûr Bercy, qui est directement intéressée, mais aussi le juge pénal.

Il me semble que la plainte que j'ai déposée contre le *trustee* établi à Guernesey était la première du genre en France. N'oublions pas en effet que le juge dispose de l'universalité du droit de punir. Pour la première fois, j'ai fait déplacer en France un problème de trust. Les *trustees* veulent bien évidemment pouvoir régler leurs problèmes de trusts chez eux, alors que notre

intérêt est au contraire de les attirer sur notre terrain. Dans l'affaire Wildenstein, les *trustees* ont été déloyaux, ils ont menti à la Cour et dissimulé des pièces, sans parler de la fraude au jugement. Ils auraient bien sûr préféré que le juge français ne s'intéresse pas à leurs affaires, comme ils l'ont précisé dans l'attestation qu'ils ont communiquée.

Toutefois, à un moment donné, en dépit de l'imbrication des normes, lorsque la loi française est impérative, elle doit être respectée, même par des *trustees* établis à Guernesey. Nous devons donc réfléchir concrètement à l'organisation et à la simplification des voies d'accès au droit. Nous devons nous appuyer sur l'administration fiscale et les juges d'instruction, mais aussi sur les juges civils et les gens de bonne volonté dans le secteur privé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les professionnels du marché de l'art sont-ils assujettis à l'obligation de signalement à TRACFIN dans leurs transactions ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Non, ils ne le font pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Mais ont-ils en principe l'obligation de le faire ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Je ne sais pas exactement quelles sont leurs obligations. Je ne peux pas vous répondre précisément.

Mais je crois que tout est à organiser dans le marché de l'art. Ainsi, dans l'affaire Wildenstein, tous les meubles qui se trouvaient dans l'hôtel particulier de Daniel Wildenstein rue La Boétie ont été vendus par Christie's à Londres, alors qu'ils étaient en indivision. Le marchand s'est donc satisfait des déclarations de propriété des Wildenstein, alors que, à l'issue de la procédure, les propriétaires de plusieurs lots n'avaient toujours pas été identifiés. Certains lots n'ont pas été vendus et l'on ne sait pas où ils se trouvent.

Il serait donc de l'intérêt de tous que cette grande nébuleuse du marché de l'art soit mieux organisée.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il n'existe donc aucun organisme à l'échelle internationale qui répertorie les biens spoliés et leurs propriétaires initiaux ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Si, il existe une liste des biens spoliés. Il y a aussi une obligation de déclaration aux douanes. Tout à l'heure, j'ai d'ailleurs omis de préciser que le travail de lutte contre la fraude devait également s'accomplir avec les douanes. Les douanes délivrent des autorisations de sortie du territoire, comme ce fut par exemple le cas dans l'affaire Christie's. Une véritable coordination doit donc s'établir entre les différents « marchands » et les douanes. Il n'y a rien de plus facile que de faire disparaître ou réapparaître un tableau au gré des besoins et des circonstances...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le Conseil des ventes volontaires vient de publier, en février dernier, un code de déontologie sur les ventes aux enchères. Quelle est votre opinion sur ce code ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – C'est un premier pas. Tout ce qui va dans le sens de la déontologie me semble positif.

Les marchands comme Christie's ou Sotheby's sont des gens sérieux. Simplement, il y a des circonstances où l'on se contente de déclarations, où la réelle propriété d'un bien n'a pas été contrôlée, où l'on n'a pas vérifié s'il était en indivision. Les problèmes de succession ne sont pas toujours simples à gérer.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - A partir du moment où des biens sont vendus dans une vente aux enchères sur simple déclaration, sans garantie de propriété, ne peut-on pas considérer que le vendeur est responsable ? Ne faudrait-il pas le sanctionner d'une manière ou d'une autre ?

Mme Claude Dumont-Beghi. – Il y a beaucoup de jurisprudence sur le sujet. Le vendeur va mener toutes les investigations possibles et faire ensuite signer un contrat. C'est ainsi que les choses se sont passées dans l'affaire Wildenstein. Les marchands sont plutôt des gens « sérieux », mais il y a aussi des amitiés, madame. Wildenstein, c'est un nom qui ouvre toutes les portes, une signature. N'oubliez pas qu'ils ont le quasi-monopole du marché de l'art. Qui prendrait le risque de s'attaquer à eux ?

Ce n'est pas un jugement de valeur, mais je crois qu'il y a vraiment un problème d'organisation. Il y a des circonstances où des personnes de bonne foi respectent les règles. Il y a au contraire des circonstances où des personnes de plus ou moins bonne foi font autrement.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier, madame. Nous allons recevoir dans quelques instants Mme Moracchini, sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane. Nous allons presque pouvoir mener, par audition interposée, un débat contradictoire, mes chers collègues !

**Audition de Mme Solange Moracchini, magistrate,
sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane,
chef du Service national de douane judiciaire
(24 avril 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Nous accueillons Mme Solange Moracchini, magistrate, sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane, chef du Service national de douane judiciaire.

Je vous rappelle, madame, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Mme Solange Moracchini, magistrate, sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane, chef du Service national de douane judiciaire. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions du rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission. Vous avez la parole.

Mme Solange Moracchini. – Monsieur le président, afin de répondre aux questions qui m'ont été communiquées, je vais vous expliquer les missions et l'action du Service national de douane judiciaire, le SNDJ.

Lorsque l'on évoque ce service, on a le sentiment que coexistent deux concepts incompatibles, à savoir celui de douane et celui du judiciaire.

Il est communément admis que les douaniers opèrent dans le cadre du code des douanes, lequel précise leurs missions, telles les visites de domiciles, les saisies, les contrôles, les retenues douanières. La douane peut engager des poursuites, à procéder par voie de transaction, etc.

Le qualificatif « judiciaire » est lié à deux notions : celle des services d'enquête que sont la gendarmerie, la police et celle du service judiciaire, constitué par les magistrats.

Dès que l'on indique sa qualité de chef d'un service de douane judiciaire et, de surcroît, de magistrat, on s'en rend bien compte, on est

considéré comme un objet juridique non identifié, très difficile à comprendre. Relève-t-on du cadre administratif, judiciaire ? Comment se positionne-t-on ?

À l'origine, le Service national de douane judiciaire est né d'une réflexion engagée par la douane auprès de la magistrature. Bien que le code des douanes lui permette la mise en évidence d'infractions souvent techniques, la douane n'avait que deux possibilités. Elle pouvait saisir le parquet par acte introductif d'instance fiscale, ou au titre de l'article 40 du code de procédure pénale afin de pouvoir enquêter sur des actes qu'elle considérait constitutifs d'infractions. Elle pouvait aussi poursuivre elle-même devant les juridictions.

Dans les années quatre-vingt-dix, la douane avait demandé l'autorisation au ministère de la justice de disposer d'un corps d'enquêteurs qui pourrait œuvrer en application du code de procédure pénale, c'est-à-dire dans un registre judiciaire. La magistrature avait reconnu la technicité des contentieux de la douane, les limites de l'enquête administrative et la nécessité d'un relais spécialisé dans l'enquête judiciaire. Cependant, elle estimait obligatoire un rempart garantissant que l'administration douanière ne puisse pas utiliser les pouvoirs du code des douanes et ceux du code de procédure pénale.

Une question a ensuite été posée. Si un « service d'enquête » composé de douaniers et qui peut exercer des missions de police judiciaire est créé, ne va-t-il pas entrer en concurrence avec les seuls services de l'État qui ont vocation à effectuer des enquêtes judiciaires, autrement dit les services de police et de gendarmerie ?

Puis une autre interrogation a surgi : créer un tel service, pourquoi pas ? Mais quelles en seront les limites et les marges de manœuvre ?

Une évidence s'est imposée à l'issue de ces réflexions : pour l'efficacité de la procédure pénale, autrement dit pour une bonne compréhension d'affaires techniques douanières, pour une enquête et un jugement efficaces, il a semblé opportun d'accorder à des douaniers la possibilité de disposer de pouvoirs d'officier de police judiciaire, mais dans un cadre très particulier.

C'est la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale qui prévoit l'existence de la douane judiciaire. Pendant quelques années va exister un système quelque peu ambigu. Aux termes de la loi précitée, quelqu'un doit garantir la démarcation entre l'action administrative de la douane et l'action judiciaire. Dès l'origine, ce rôle a été dévolu à un magistrat. Celui-ci intervenait dès le départ et désignait les douaniers autorisés à bénéficier des mêmes pouvoirs que des policiers ou des gendarmes.

C'est l'arrêté du 5 décembre 2002 qui porte création du Service national de douane judiciaire et entérine cette volonté de démarquer les deux actions.

La dénomination retenue comporte la notion de « service national ». Cela signifie que ce service a compétence sur tout le territoire national. Son

siège se situe à Vincennes. Il existe des unités locales et des annexes établies à Metz, Lille, Lyon, Dijon, Marseille, Toulouse, Perpignan, Bordeaux, Nantes ; une autre annexe sera bientôt installée à Nice. Ces dernières sont composées d'officiers de douane judiciaire dont la compétence est nationale. Leur implantation en différents points de l'Hexagone a pour objet de placer des agents, lesquels relèvent de mon autorité administrative, au plus près de la délinquance et des autorités judiciaires.

Les officiers de douane judiciaire sont des agents des douanes, et j'insiste sur ce point. Au cours de notre travail, nous avons des réflexes en matière de constatation et d'enquête directement liés à l'action de la douane, à savoir la police des marchandises et des capitaux.

S'ils souhaitent entrer au Service national de douane judiciaire, les agents des douanes doivent avoir au moins deux années d'ancienneté soit dans les opérations commerciales, soit dans la surveillance, c'est-à-dire la lutte contre la fraude. Ils se portent alors candidats à la formation d'officier de douane judiciaire afin d'obtenir l'habilitation judiciaire, si toutefois le Service national de douane judiciaire recrute. Ils sont ensuite formés pendant un an à la procédure pénale, aux relations avec la magistrature et, surtout, aux points de connexion entre les délinquances dites « économique », « financière » et « douanière » et la délinquance de droit commun.

À l'issue de cette formation, les agents passent un examen. S'ils sont reçus, ils obtiennent l'habilitation judiciaire du procureur général de Paris car leur compétence est nationale.

En 2006, les effectifs du SNDJ s'élevaient à 200 ; aujourd'hui, ils s'établissent à 232. Comme vous pouvez le constater, mesdames, messieurs les sénateurs, ils enregistrent une légère augmentation. Ce fait est assez rare pour être souligné.

Le directeur général des douanes vient d'autoriser la création, à partir du 1^{er} septembre prochain, d'une annexe de la douane judiciaire à Nice ainsi que la nomination de deux analystes au sein du service afin d'analyser les enquêtes menées et les conséquences qui peuvent en être tirées par rapport à l'étude globale de la fraude.

L'analyse globale de la fraude n'est pas paradoxale, alors que le Service national de douane judiciaire a une compétence d'attribution. Il s'agit précisément de situer les infractions dans un contexte plus général de délinquance.

Les lois successives ont augmenté le nombre des contentieux attribués au SNDJ. A ce jour, celui-ci est compétent en matière d'infractions prévues par le code des douanes, quelles qu'elles soient, dès lors qu'elles sont passibles de sanction pénale, d'infractions relatives aux contributions indirectes, dans le domaine des escroqueries à la TVA, de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, des infractions à la législation sur les armes, des vols de biens culturels, du blanchiment, des infractions prévues

aux articles L. 716-9 à L. 716-11 du code de la propriété industrielle, des jeux en ligne. Il est également compétent pour toutes les infractions connexes aux délits principaux que je viens de citer, et j'insiste sur ce point.

Par exemple, si le parquet ne peut pas me saisir d'un abus de bien social, il peut le faire d'un blanchiment d'abus de bien social. Vous pouvez constater, mesdames, messieurs les sénateurs, la difficulté de l'exercice !

Je vais vous donner un autre exemple. Je ne suis pas compétente en matière de faux en écriture privée. Mais si une facture présumée fautive laisse soupçonner une escroquerie à la TVA, je deviens compétente si un magistrat me saisit de cette infraction.

En matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants – le trafic, la non-justification de ressources ou le blanchiment lié au trafic –, il existe une particularité. En effet, lors de la création du SNDJ il a été décidé de ne pas disperser les actions de l'État en l'espèce. Des services de police, de gendarmerie, des offices sont d'ores et déjà compétents dans ce domaine. Le Service national de douane judiciaire est compétent à la condition qu'il soit saisi en même temps qu'un service de police ou de gendarmerie, autrement dit dans le cadre de ce que l'on appelle « les unités temporaires d'enquête ». A l'échelon de la douane, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières procède régulièrement à des saisies de stupéfiants. Créer un autre service aurait été très certainement redondant.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux maintenant attirer votre attention sur deux infractions distinctes des infractions au code des douanes et que nous rencontrons quotidiennement.

La première d'entre elles est constituée par le délit de blanchiment, c'est-à-dire la conversion de produits provenant d'un délit ou d'un crime.

En l'espèce, à l'exception du blanchiment de stupéfiants, dont j'ai expliqué le régime particulier, le SNDJ est compétent pour toutes infractions connexes au délit de blanchiment. Les enquêtes menées ont d'ailleurs établi qu'une opération de blanchiment pouvait être liée à plusieurs infractions différentes. Parfois, nous sommes amenés à indiquer au parquet ou au juge d'instruction qui nous saisit de faits de blanchiment que l'argent réinvesti provient, pour partie, du trafic de stupéfiants, d'escroqueries au CO₂, de contrefaçons, de vols de biens culturels. Du fait du mélange des délinquances, nous pouvons relever la multiplicité des flux potentiels.

La seconde infraction sur laquelle je veux insister est l'escroquerie à la TVA. En réalité, il s'agit d'une escroquerie de droit commun. Le recours à cette fin à de faux noms, à de fausses qualités, à des manœuvres frauduleuses est puni, s'il est commis en bande organisée, de dix années d'emprisonnement et de 1 million d'euros d'amende. Force est pour nous de constater l'existence d'une véritable criminalité organisée en la matière qui permet à ses auteurs de voler l'État et de blanchir des fonds provenant de faits délictueux antérieurs ou d'autres escroqueries à la TVA.

Les conditions de la création de la Douane judiciaire indiquent clairement qu'il ne s'agit pas d'un service d'enquête supplémentaire, pouvant être en concurrence avec un service de police ou de gendarmerie. Ainsi, elle ne peut pas s'autosaisir, autrement dit, elle ne peut réaliser d'elle-même aucune enquête préliminaire ou aucune constatation flagrante. Elle doit être saisie par un magistrat : un procureur de la République, dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou de flagrants délits, ou un juge d'instruction, dans le cadre de commissions rogatoires. Cette absence d'autosaisine implique nécessairement soit qu'une autre autorité intervienne préalablement (police, gendarmerie, signalement de l'administration), soit qu'un fait soit porté à la connaissance du magistrat.

Dans le domaine du contentieux douanier, le premier élément peut être constitué par une constatation de la douane ou par le recours à l'article 40 du code de procédure pénale par la douane à propos de tel ou tel type d'infraction douanière. Quand il s'agit de faits de blanchiment, nous sommes très souvent saisis par la cellule TRACFIN ou par les services fiscaux, par le biais de l'article 40 pour l'escroquerie à la TVA. C'est à la réception des pièces produites par des services autres que le SNDJ que le magistrat se demandera si les éléments en cause sont de la compétence du Service national de douane judiciaire, autrement dit s'ils relèvent de notre Bible que constitue l'article 28-1 du code de procédure pénale.

On comprend alors mieux la raison pour laquelle un magistrat est à la tête de ce service. Lors de la création du SNDJ, celui-ci devait garantir que des douaniers ne faisaient pas pour une même enquête des actes dans un cadre à la fois administratif et judiciaire. Dans ce dernier cas de figure, il s'agit du cadre des flagrants délits, des enquêtes préliminaires ou des commissions rogatoires. Les attributions de ce magistrat sont fixées par un décret pris en Conseil d'État qui vise trois points.

Ce texte tend d'abord à donner aux agents des douanes des éléments d'information sur le sens de leurs missions et sur l'exécution de leurs tâches. Quand une enquête lui est confiée, l'agent doit, à partir de documents, établir l'infraction et identifier les auteurs, les filières, selon les règles d'enquête du code de procédure pénale.

Par ailleurs, toujours aux termes de ce même texte, le magistrat « fait des propositions à l'autorité judiciaire sur les types de missions de police judiciaire qui pourraient être confiées aux agents des douanes. » A l'origine, cette mention était justifiée par le fait que les magistrats traitaient d'affaires nécessairement complexes qui relevaient du contentieux douanier. Il appartenait aux magistrats délégués aux missions judiciaires de la douane de se rapprocher des parquets et de leur faire connaître que dans ce type de contentieux le Service national de douane judiciaire pouvait intervenir.

Enfin, le chef du SNDJ s'assure de la transmission des procès-verbaux à l'autorité judiciaire qui l'a saisi.

J'ai pris la tête de ce service au mois de mai 2010. Je suis un vieux magistrat du parquet, puisque j'ai exercé à Digne, Marseille, Créteil et Bobigny, et mon expérience me fait entrevoir une mission beaucoup plus novatrice eu égard aux devoirs – et je pèse ce mot – que nous avons par rapport à l'autorité judiciaire. Lorsque nous discutons avec des magistrats du parquet ou des juges d'instruction, nous constatons très souvent qu'ils méconnaissent fréquemment l'impact des fraudes douanières ou financières dans leurs diagnostics locaux de délinquance.

Pour ce qui nous concerne, si nous mettons en évidence une fraude douanière à la suite d'une constatation douanière, et celle-ci peut être effectuée dans un lieu qui n'a guère de lien avec la destination de l'infraction, si je puis dire. A titre d'exemple, j'ai travaillé pendant quelque temps sur commission rogatoire d'un juge d'instruction de Cambrai à la suite d'une constatation effectuée par une brigade du nord de la France. Les personnes qui transportaient la marchandise pratiquaient le même style de violence que les délinquants utilisant la technique du *go fast* en matière de stupéfiants. Or elles ne faisaient que transiter par Cambrai ; en réalité, elles se rendaient notamment dans une zone particulière de l'Île-de-France.

Le devoir de la douane judiciaire, c'est de se rapprocher de ces parquets.

Les parquets ont affaire à des gens qui, un jour, sont interpellés avec des stupéfiants, le lendemain, avec des objets contrefaits ou avec des cigarettes ; de l'argent est trouvé sur ces personnes ou dans les véhicules qu'elles conduisent, et lors des perquisitions qui sont effectuées. Nous devons dire aux parquets qu'une partie du patrimoine de ces personnes – sa dissimulation ou son acquisition – trouve sa source non seulement dans une délinquance locale qui a pu être identifiée par les plaintes, les arrestations effectuées par les services de police ou de gendarmerie, mais encore dans autre chose. Je le répète, le devoir de la douane judiciaire est de participer aux diagnostics locaux de la délinquance de façon à mettre les parquets plus en mesure de la traiter.

Je citerai un second exemple qui me paraît également très significatif.

M'entretenant avec un procureur sur certains faits de délinquance qui s'étaient produits dans son ressort, je lui disais que je voyais fortement s'amplifier les escroqueries à la TVA, les fraudes à la marge en matière de véhicules automobiles. Il m'a alors déclaré qu'à la première affaire qui lui paraîtrait significative à cet égard il saisirait mon service.

Nous avons donc été saisis sur un flagrant délit assez surprenant de séquestration et de blanchiment. Les faits de séquestration et de blanchiment avaient été dénoncés par des personnes qui avaient été obligées d'ouvrir des comptes bancaires pour des opérations de blanchiment. Voulant y mettre un terme, elles avaient déposé plainte à la police. Quelque temps après, ces personnes avaient été enlevées.

Il y avait donc deux enquêtes, la première étant la séquestration, sur laquelle, bien évidemment, la douane judiciaire n'a pas vocation à intervenir. En revanche, le magistrat du parquet nous a demandé de rechercher les conditions des ouvertures de comptes, les flux financiers pouvant y apparaître et les motifs, en quelque sorte, de ces séquestrations.

Nous avons alors fait trois constatations.

Tout d'abord, ces personnes appartenaient à une vaste entreprise de travail dissimulé, d'aide au séjour irrégulier et de blanchiment d'argent.

Par ailleurs, cette même organisation faisait également des fraudes à la douane dans l'importation de véhicules par de fausses déclarations d'exportation.

Enfin, nous avons constaté que ces personnes se livraient à une activité d'achat et de revente en gros de cartes téléphoniques prépayées, ce qui avait pour intérêt de rompre la chaîne de la TVA. Surtout, ces cartes téléphoniques qui étaient vendues dans le département et dans plusieurs autres zones géographiques étaient cédées à la criminalité organisée. Comme ces cartes prépayées avaient pour vocation d'être elles-mêmes transmises à une plateforme située en Angleterre, mettre en place des écoutes téléphoniques relevait d'une mission, si ce n'est impossible, du moins très difficile. C'est donc dans un diagnostic local de délinquance que l'apport de notre savoir-faire, notre identification d'autres fraudes, a permis une autre approche de cette délinquance.

La présence d'un magistrat à la tête du SNDJ permet aussi d'intégrer un élément auquel je tiens : la mise en évidence d'infractions à la loi pénale doit s'inscrire dans le traitement en temps réel des parquets de manière qu'une sanction pénale intervienne. On ne doit pas avoir toujours le sentiment que, sur certains faits, en matière d'infraction connotée, fiscale ou douanière, la première réponse est immédiatement la transaction. L'idée est que, pour certaines infractions, qui sont suffisamment significatives et qui méritent une sanction pénale, nous pouvons totalement nous inscrire dans le traitement en temps réel des parquets. Nous le faisons sans aucune difficulté parce que les parquets ont compris que, à tel type d'action, à tel type de fraude, il fallait apporter une réponse pénale.

Notre activité, comme vous l'avez bien compris à travers mon propos, s'inscrit dans un cadre très clair : la douane, c'est un savoir-faire en matière de police des marchandises et des capitaux. Toute marchandise a nécessairement un statut dans sa circulation, des droits à payer, et une origine. Dès lors que sont constatées des irrégularités dans la circulation des marchandises ou des capitaux, il y a inévitablement une organisation de fraude, de surcroît internationale.

Cette évidence que pose souvent, si ce n'est tout le temps, la douane que toute infraction est nécessairement internationale conduit les officiers de douane judiciaire à avoir également un premier réflexe « international ». Nous

essayons d'identifier le partenaire qui va nous aider à mener des enquêtes et, grâce aux relais qu'a la douane au niveau international, nous allons identifier les structures de fraude.

Nos enquêtes s'inscrivent dans deux axes qui sont toujours les mêmes.

Le premier consiste à faire l'inventaire des lieux en France : quelles sont les connexions en termes de réception des marchandises, de création des sociétés, d'apport des fonds ?

Le second axe consiste à déterminer quels sont les relais – sociétés, banques – en place à l'étranger et quels sont les moyens utilisés, soit pour masquer la fraude, soit pour faciliter la circulation des capitaux.

Notre action repose directement, dès l'origine, sur le caractère international des faits sur lesquels nous enquêtons. C'est ce qui explique que nous disposions, à la douane judiciaire, au-delà du réseau douanier traditionnel – les attachés douaniers, l'assistance administrative –, de tous les circuits de l'international, notamment Europol, Eurojust et la création des équipes communes d'enquête.

Europol est un service que nous sollicitons constamment. Nous lui avons demandé, en matière d'escroquerie à la TVA, de créer un fichier dédié à la fraude à la TVA sur le marché carbone, de façon que, s'agissant d'une escroquerie européenne, tous les États membres d'Europol participant à la lutte contre cette fraude trouvent en ce lieu unique d'échanges des éléments qui permettent d'établir des connexions entre tel et tel type d'action.

Je précise aussi que le Service national de douane judiciaire fait actuellement partie de quatre équipes communes d'enquête.

M. Philippe Dominati, président. – Madame, je vous propose maintenant de compléter votre exposé par le biais des questions qui vont vous être posées.

Mme Solange Moracchini. – Comme vous le voulez.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame Moracchini, je vous remercie de vos propos liminaires qui nous éclairent sur le fonctionnement de votre service et sur le travail qu'il effectue.

Première question : vous avez indiqué que l'effectif du SNDJ avait été augmenté, ce qui, effectivement, mérite d'être souligné ; est-ce à dire que le volume d'affaires que vous traitez a, lui aussi, augmenté ces dernières années, et, si oui, lesquelles et pour quelles raisons ?

Mme Solange Moracchini. – Le volume des saisines du SNDJ a en effet augmenté, pour deux raisons.

Premièrement, la manière dont nous avons mené les affaires a montré la nécessité de poursuivre l'action de la douane en matière de lutte contre la fraude.

Deuxièmement, ce volume a aussi augmenté en raison des saisines non douanières dont le service s'est vu confier la responsabilité par les magistrats.

Je précise qu'à l'heure actuelle 60 % à 65 % des saisines sont d'origine douanière ; toutes les autres, d'origine non douanière, résultent des signalements de TRACFIN, des transmissions au titre de l'article 40 du code de procédure pénale par les administrations, ou sont même la suite de premières enquêtes traitées par les services de police.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'objet de cette commission étant l'évasion fiscale, pouvez-vous nous préciser la part du travail que vous consacrez à ce sujet précis dans votre activité globale ? Les pourcentages que vous citez à l'instant correspondent-ils à cela ?

Mme Solange Moracchini. – Cela dépend de la définition que vous donnez à l'évasion fiscale ; comme je vous l'ai dit, mon service est saisi de blanchiment et d'escroquerie à la TVA. C'est le seul mode de saisine pour lequel il est compétent en matière judiciaire.

L'escroquerie à la TVA constitue près de la moitié des affaires non douanières, encore que, dans certaines affaires intitulées « blanchiments sur des signalements TRACFIN », on peut partir sur des blanchiments de contrefaçons, d'abus de bien social et autres, et tomber à la marge sur des blanchiments d'escroquerie à la TVA.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le rapport que la Cour des comptes a remis à l'Assemblée nationale il y a quelque temps au sujet de la TVA, votre service n'est pas mentionné parmi ceux qui ont été auditionnés. Comment l'expliquez-vous ?

Mme Solange Moracchini. – Le Service national de douane judiciaire a été saisi de toutes les enquêtes judiciaires, ce qui explique peut-être que la Cour des comptes ne le mentionne pas comme étant le service ayant procédé à des investigations sous l'autorité des juges d'instruction et des parquets. Je pense que l'explication est là. Moi, je n'ai pas compétence pour gérer la TVA, j'ai compétence pour enquêter sur des faits susceptibles d'être qualifiés d'escroquerie en bande organisée.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Lors des auditions de notre commission, a souvent été évoqué le système dit du carrousel, que vous devez connaître, notamment par rapport à la TVA. Quel a été votre rôle dans l'affaire BlueNext, qui a été citée à plusieurs reprises ?

Mme Solange Moracchini. – Je n'ai eu aucun rôle dans l'affaire BlueNext. J'ai été saisie, à la suite des signalements TRACFIN, pour enquêter sur des faits de blanchiment parce que, à l'époque, à l'issue des déclarations

de soupçons ou autres qui avaient été faites, TRACFIN a déposé auprès du parquet de Paris un rapport qui concluait à la nécessité de mener une enquête. J'ai été saisie de l'une des premières enquêtes sur ce qui se révélera être les carrousels de TVA.

BlueNext avait constaté certains faits dans le cadre d'un marché conçu dans des conditions qui comportaient d'ores et déjà, au regard de la réglementation européenne, des failles que je considère comme très lourdes. C'est à ce titre que BlueNext a été, comme d'autres, entendu.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame, peut-être pourrez-vous, afin de compléter votre exposé, répondre par écrit à un certain nombre d'autres questions.

Mme Solange Moracchini. – Je ferai ce que vous souhaitez.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard

M. Yannick Vaugrenard. – L'effectif du SNDJ, qui est passé de 200 à 232 agents de 2006 à 2011, est-il selon vous suffisant par rapport à la masse de travail qu'il doit fournir ?

Par ailleurs, avez-vous connaissance des montants fiscaux que le travail de vos services a permis de récupérer ?

Mme Solange Moracchini. – Vous n'entendrez jamais un service d'enquête dire qu'il a suffisamment de moyens. Si des agents supplémentaires venaient renforcer mon service, j'en serais ravie !

Plus sérieusement, je souligne qu'un service comme le mien a de plus en plus besoin de spécialistes pour la recherche de la preuve informatique. Cela implique, dans l'organisation de services spécialisés et thématiques, de disposer de personnels très compétents dans la détection et la description des fraudes. Ces services techniques doivent pouvoir immédiatement détecter des éléments dissimulés dans un ordinateur, et, si quelque chose est détecté est à l'étranger, se mettre aussitôt en situation d'intervenir.

Ce que vous appelez « l'économie informatique » dans une des questions que vous m'avez adressées est un vrai sujet d'inquiétude. On parle du « nuage informatique » ; la question que je me pose, quand je m'appête à procéder à une perquisition, c'est de savoir où est ce nuage, puisque, par définition, je sais qu'il n'est pas en France.

On nous dit que c'est dans le nuage informatique que réside probablement une des clés de l'essor des fraudes. Donc, on se retrouve, aujourd'hui, dans une logique qui est toujours la même, qui consiste à se demander comment, dans un système informatique de plus en plus sophistiqué, de plus en plus performant, on peut toujours se réserver ce que j'appelle « l'analyse de la fraude », à quel moment celle-ci peut intervenir et quels sont les moyens susceptibles d'être mis en place.

C'est là un vrai problème, comme on s'en rend compte lorsqu'on est confronté à des opérations d'ordre de virement, d'achat et de vente sur des produits qui, quelquefois, n'ont même pas d'existence réelle, comme les quotas carbone, à propos desquels un fraudeur disait d'ailleurs : « Au moins, je suis sûr qu'on ne me les volera pas ! ».

C'est clair et net, face à ce type d'activité délictuelle, la question à se poser, pour l'avenir, est celle de la preuve de la fraude, à la fois en termes d'analyse qui peut en être faite et en termes d'outils dont il faut se doter.

Pour répondre précisément à votre question, j'ajoute qu'il est nécessaire qu'un service comme le mien se dote de tels spécialistes, comme il s'est doté des deux analystes dont j'ai précédemment parlé. Nous nous sommes dit qu'en l'état des fraudes que nous constatons, fraudes informatiques, organisées, notre service devait, par une analyse interne de ces données, s'efforcer d'être proactif : comment, nous qui sommes un service jeune et relativement restreint, pouvons-nous nous placer en situation de déterminer si d'autres fraudes sont possibles, et où et comment celles-ci vont se manifester ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Certains pays européens sont-ils allés plus loin dans l'analyse de la fraude par Internet ? La France a-t-elle de l'avance ? J'ai entendu dire que d'autres pays, notamment la Belgique, avaient réagi beaucoup plus vite que nous sur les quotas carbone grâce à la prise en compte de certains outils.

Mme Solange Moracchini. – Les Belges ont un outil qui est plus ancien, qui permet de détecter les risques possibles de fraude à la TVA au niveau de l'activité des sociétés et, en même temps, de mettre immédiatement en évidence de la veille et de l'activité réactive. Le système belge pourrait probablement constituer pour la France une base de réflexion.

Dès lors qu'est posée l'évidence qu'il y aura des fraudes à la TVA, qu'il existe des structures professionnelles, une délinquance organisée, qui ne fait pratiquement que cela, et qui a une faculté d'adaptation, un savoir-faire avéré, il faut se doter des outils pour déterminer ce que ces structures sont en situation de faire ou pourquoi elles vont le faire. Ces outils peuvent intervenir au niveau de l'inscription au registre du commerce : qui s'inscrit ? Quelle est la réalité de telle société ? Est-il normal qu'une société qui a une activité européenne ait, par exemple, des comptes à Hong Kong, au Monténégro ou à Chypre ? Cela doit faire partie des choses qui interpellent. Telle société qui est créée, qui a un compte bancaire ou un gérant de paille, a-t-elle une existence réelle ou n'est-ce pas d'ores et déjà la société-taxi qui est nécessaire en matière d'escroquerie à la TVA, par exemple ?

Dans les procédures que nous menons les uns et les autres, nous devons nous demander si, pour chaque possibilité de marché avec une TVA

qui est susceptible d'être payée, il n'y a pas nécessairement une organisation de fraude qui, elle, n'est plus en veille, mais est déjà en activité.

En France, à l'occasion des escroqueries à la taxe carbone, on a identifié des associations criminelles qui ont été extrêmement réactives sur une réglementation, qui en ont trouvé les failles très vite, qui ont agi aussitôt. Ces mêmes organisations criminelles trouveront nécessairement, à la moindre opportunité, le moyen de recréer un système de fraude à la TVA.

Là où cela devient un peu plus complexe, comme je le disais en préambule, c'est que l'escroquerie à la TVA peut apparaître aussi comme un moyen de blanchiment de fonds antérieurs, qui proviennent d'autres délits, des escroqueries à la TVA permettant ensuite de financer d'autres délits de droit commun.

M. Yannick Vaugrenard. – Je n'ai pas eu de réponse à la première question que j'avais posée, à savoir le montant que rapporte au budget de l'État le travail effectué par vos services.

Mme Solange Moracchini. – Chaque enquête menée en matière d'escroquerie à la TVA chiffre le préjudice de l'État.

Notre logique judiciaire est de mettre en évidence ce qui a échappé au budget de l'État notamment en matière d'escroquerie à la TVA.

Les peines sont prononcées par un tribunal correctionnel ; s'il estime l'infraction caractérisée, il peut ordonner la confiscation des avoirs (identifiés et saisis) et octroyer des dommages et intérêts à l'État s'il s'est constitué partie civile.

Le premier jugement rendu en matière d'escroquerie à la TVA Carbonne a ordonné la confiscation de ce que le SNDJ avait saisi puis a alloué 43 millions d'euros de dommages et intérêt à l'État qui s'était constitué partie civile.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous avons auditionné la semaine dernière M. Antoine Peillon, qui est l'auteur d'un ouvrage très documenté, dont vous avez sans doute entendu parler, au sujet de la banque suisse UBS. A quel titre avez-vous été amenée à intervenir sur ce dossier ?

Mme Solange Moracchini. – Mon service a été saisi par le parquet de Paris.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – M. Peillon faisait mention des états d'âme de certains agents de votre service qui se plaignaient de certaines lenteurs. Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

Mme Solange Moracchini. – Je pense que M. Peillon n'a pas eu de contact avec des agents du Service national de douane judiciaire, que le contact qu'il a pu avoir avec mes agents est celui qu'il décrit dans son livre en disant que tel enquêteur n'a ni confirmé ni infirmé, qu'il a décidé qu'il était tenu par le secret de l'enquête, ce qui était sa déontologie.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A quel titre avez-vous été saisie par le parquet sur cette affaire ?

Mme Solange Moracchini. – Nous avons été saisis à la suite d'une dénonciation qui a été faite au parquet de Paris.

M. Philippe Dominati, président. – Madame Moracchini, je vous remercie.

**Audition de M. Jean-François de Vulpillières, conseiller d'État honoraire,
président de la Commission des infractions fiscales**
(2 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Jean-François de Vulpillières, conseiller d'État honoraire, président de la Commission des infractions fiscales depuis 2009.

Je vous rappelle, monsieur le président, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Jean-François de Vulpillières, président de la Commission des infractions fiscales. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire sur le fonctionnement de la Commission des infractions fiscales, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission d'enquête.

Vous avez la parole.

M. Jean-François de Vulpillières. – La Commission des infractions fiscales, ou CIF, traite évidemment des affaires d'évasion fiscale.

La part de ces affaires dans l'ensemble de celles qui sont soumises à la commission devrait s'accroître du fait des réformes intervenues en 2009.

L'origine de la Commission des infractions fiscales est une commission présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes, M. Aicardi, et une loi du même nom en date du 29 décembre 1977.

Pourquoi une telle commission ?

D'abord, l'effort fiscal demandé aux Français depuis la dernière guerre a été très important et les procédures de recouvrement de l'impôt ont été sans cesse perfectionnées.

Une résistance s'est organisée : le poujadisme, la révolte des artisans et des commerçants, l'affaire des polyvalents, autant d'événements à l'origine d'une atmosphère qui ne s'est pas détendue, car la pression fiscale n'a cessé d'augmenter.

En 1977, M. Valéry Giscard d'Estaing et le Gouvernement de M. Raymond Barre ont pensé qu'il fallait donner des garanties de procédure supplémentaires aux contribuables. Il est sorti la Charte du contribuable vérifié et notamment la Commission des infractions fiscales.

Quel est l'objet de cette commission ? Composée de hauts fonctionnaires, elle est appelée à jeter un dernier coup d'œil sur les dossiers pour lesquels l'administration veut déposer une plainte pénale.

Les plaintes pénales sont un des éléments de l'action contre la fraude fiscale. Le délit de fraude fiscale est prévu à l'article 1741 du code général des impôts et est puni de cinq ans d'emprisonnement maximum et d'amendes pouvant aller jusqu'à 37 500 euros.

L'idée est qu'il faut éviter l'acharnement sur les contribuables. L'administration fiscale est soumise à une forte pression. Ses directions départementales sont invitées régulièrement à présenter à l'administration centrale des dossiers de plaintes fiscales. Par conséquent, il n'est pas inutile de jeter un dernier coup d'œil sur ces dossiers.

La procédure pénale est infamante pour l'immense majorité de nos concitoyens. Même si, ultérieurement, il y a relâche, le fait d'avoir été engagé dans une affaire correctionnelle est très déstabilisant. Il n'est donc pas invraisemblable que l'État se contrôle lui-même en donnant à cette commission une telle responsabilité.

La particularité est que la commission ne donne pas un avis. Elle donne une autorisation à l'administration. Si la commission refuse qu'une plainte, dans le dossier qui lui est soumis, soit déposée, le ministre ne peut pas déposer la plainte. C'est donc tout à fait exorbitant par rapport aux procédures habituelles.

De plus, comme vous le savez, la justice n'a pas le droit de se saisir elle-même de fraude fiscale. Le procureur de la République ne peut pas instruire un dossier de fraude fiscale s'il n'est pas saisi par l'administration. Par conséquent, c'est vraiment le passage obligé pour une plainte pénale.

Cette commission est constituée de douze titulaires et de douze suppléants, pour moitié des conseillers d'État, pour moitié des conseillers maîtres à la Cour des comptes. Elle ne doit pas comporter, en ce qui concerne les membres titulaires, plus de 50 % de retraités. Ces fonctions sont quasi bénévoles. Elle est organisée en quatre sections de trois membres chacune, avec un quorum de deux membres. Il y a quelques séances plénières par an pour lesquelles le quorum est de huit membres. Elle tient neuf à dix séances par mois.

Le contribuable est avisé que son dossier est soumis à la Commission des infractions fiscales. Il a trente jours pour faire valoir ses observations, mais il n'est pas entendu. Ce n'est pas une juridiction. Tout ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a rien à voir avec cette commission administrative.

La décision n'est pas motivée. On a parlé de « boîte noire » ! En réalité, son objet n'est pas la motivation et elle ne pourrait pas être motivée. Cela interférerait complètement avec les autres procédures.

Elle ne liera pas l'autorité judiciaire sur les personnes nommées. Ce qui sera soumis à l'autorité judiciaire, ce sont les faits de fraude fiscale. Bien sûr, nous indiquons qu'à notre avis la plainte vise telle et telle personne. Mais l'autorité judiciaire gardera l'indépendance et l'autonomie de mettre en cause, à l'occasion de ses travaux de recherche, d'autres personnes.

Si la Commission des infractions fiscales donne l'autorisation, le ministre est-il obligé de déposer une plainte ? C'est un débat tout à fait théorique. Il dépose toujours une plainte.

Nous traitons mille affaires par an et, dans 90 % des cas, nous donnons une autorisation et, dans 10 % des cas environ, un refus.

J'en viens aux types d'affaires. J'ai envoyé à votre rapporteur le bilan de notre activité en 2011. Vous avez pu prendre connaissance de la ventilation de ces affaires. Il y a quand même des dossiers prédominants : le bâtiment, les transports, le gardiennage, le négoce et la réparation, le matériel informatique.

En réalité, à travers toutes ses rubriques, vous voyez apparaître l'économie souterraine. Elle est très importante dans les débats de la Commission des infractions fiscales et je dois dire qu'il y a une proportion d'étrangers importante.

Il y a un problème d'accoutumance à l'impôt et de réticence à reverser la TVA que l'on a collectée. En effet, ces étrangers viennent de pays – la Turquie, l'Égypte, le Maroc, la Tunisie, l'Algérie – où le recouvrement de l'impôt est très aléatoire.

Il y a aussi un problème culturel.

D'abord, ces étrangers ignorent que l'administration fiscale pénètre très facilement dans les comptes bancaires. Les redressements sont faits à partir des crédits bancaires. C'est une méthode de redressement assez dure, car tous les frais déductibles n'apparaissent pas forcément, et donc on travaille sur des forfaits.

Ensuite, pour cette catégorie de contribuables, les peines correctionnelles ont un caractère sans doute moins dissuasif. Il est sûr que, pour une partie de la population, être condamné pénalement, subir tout le processus d'un procès correctionnel est très éprouvant et jette un discrédit social considérable. Mais, pour une partie des gens soumis à la Commission

des infractions fiscales, on n'est pas tout à fait sûr du caractère très dissuasif d'un procès correctionnel.

En effet, ils ont disparu. Leur société dans le bâtiment a existé deux ou trois ans, puis a été mise en liquidation judiciaire et le mandataire judiciaire nous déclare qu'il n'a pas retrouvé les responsables. Dans ces conditions, on a un peu l'impression de brasser du vent pour ces contribuables-là ! Évidemment, beaucoup de dirigeants de société viennent aussi devant nous.

Quels sont les critères d'appréciation ? C'est un point qui a préoccupé votre rapporteur. Pourquoi refuse-t-on 10 % des dossiers que nous présente l'administration ? L'élément matériel de la fraude ne joue pas. En général, nous sommes assez convaincus, à lire l'exposé de l'administration, qu'il y a eu un phénomène de fraude fiscale.

Le grand critère est l'élément intentionnel. En matière de déclaration d'impôt, on peut faire des erreurs. Il y a les oublis accidentels. Des personnes de bonne foi pensent qu'elles n'étaient pas imposables.

La charge de la preuve du caractère intentionnel appartient à l'administration. La législation fiscale est complexe. D'où la très grande importance des mises en demeure de la part de l'administration. On regarde dans les dossiers si vraiment le contribuable a été lourdement averti qu'il était en infraction, que les déclarations n'étaient pas souscrites en temps utile ou n'étaient pas souscrites du tout.

Évidemment, cette appréciation sur le caractère intentionnel varie suivant les métiers du contribuable. La commission est très implacable pour les experts-comptables, les commissaires aux comptes, les avocats, les conseils juridiques et fiscaux, les professionnels de l'immobilier. Dans ces cas-là, on pense vraiment que le caractère intentionnel est généralement évident ou impardonnable. C'est l'élément important.

La commission a dégagé progressivement un autre élément : le seuil. Lorsque les sommes en cause sont modestes ou même pas très importantes, on considère que l'administration fiscale dispose de la puissance de ses procédures de recouvrement, des pénalités pouvant être très lourdes, jusqu'à 80 % en matière de manœuvres frauduleuses. Pour les petites sommes, on pense qu'il n'est pas évident d'aller jusqu'à un procès pénal.

Là encore, on tient compte des professions. Je suis soumis au secret professionnel, mais je ne dévoilerai aucun secret en vous disant que la profession des pharmaciens donne lieu en ce moment à un certain nombre de dossiers de fraude fiscale. Avec une profession réglementée d'un tel niveau intellectuel, on sera bien évidemment plus sévère sur le seuil d'engagement de la plainte pénale.

J'en viens aux excuses, qui constituent évidemment le fond des dossiers : le comptable, l'épouse, la secrétaire, la surcharge de travail, les difficultés de trésorerie, la fragilité psychologique, les difficultés familiales,

les emplois à sauver, le paiement de la dette fiscale, une transaction intervenue sur les pénalités...

La Cour de cassation est très sévère sur ces excuses. En général, elle les rejette. La commission, elle, est sensible à un certain nombre de ces excuses et en tient compte lorsque, au vu du contexte, il lui semble qu'il n'y a pas eu volonté manifeste de nuire aux intérêts de l'État et que d'autres éléments ont pu entrer en ligne de compte.

Les condamnations pénales suivent, en général, le dépôt des plaintes. Le pourcentage de relaxe est faible, entre 5 % et 10 %, mais plutôt 5 %. Comme exemple assez classique susceptible d'inspirer une relaxe, je citerai celui de la justice pénale qui s'aperçoit que le gérant de droit a été abusé par des gérants de faits et donc qu'il n'est pas évident que sa responsabilité soit en cause.

Concernant l'évasion fiscale, je n'ai pas de statistique en volume, ni en nombre, sur les affaires qui sont soumises à la Commission des infractions fiscales. Les cas sont assez classiques.

Il s'agit, par exemple, de l'entreprise dont le siège social établi à Luxembourg se limite à quelques mètres carrés et une secrétaire à temps partiel, et qui gère en France des affaires considérables et considère que le bénéfice est imposable au Luxembourg.

C'est encore la société qui fait transiter ses ventes par une filiale installée dans un pays à fiscalité privilégiée, inexistante ou très faible, en lui vendant, à des prix bradés, ses marchandises. La filiale revendra très cher les marchandises et le bénéfice sera saisissable dans le pays à fiscalité privilégiée. C'est un phénomène bien connu.

L'administration a exploité ces temps-ci « la liste HSBC », liste de contribuables qui ont leur compte en Suisse, et nous a présenté un certain nombre de dossiers. La liste de ces comptes a été révélée par un nommé M. Henri Falciani et donnée au procureur de la République de Nice, un médiatique procureur, qui l'a transmise à l'administration fiscale comme il en a le devoir.

Mais des décisions très récentes de la Cour de cassation donnent l'impression que l'exploitation de la liste HSBC va être contrariée. La Cour de cassation a jugé récemment que l'administration fiscale ne pouvait pas se servir de documents volés. En conséquence, je pense que, de ce point de vue-là, il va y avoir une évolution.

Nous sommes saisis également d'évasion fiscale brutale à l'occasion de dissensions et de dénonciations familiales. Nous voyons passer de très gros héritages pour lesquels l'épouse rejetée et les membres de la famille connaissant des haines profondes apportent à l'administration fiscale l'ensemble des éléments prouvant que rien n'est clair ni légal dans l'héritage. Cela peut porter sur de très grosses fortunes ! Il s'agit là, brutalement, de

l'utilisation des paradis fiscaux et de la non-déclaration d'une partie de l'héritage.

Le volume des affaires d'évasion fiscale qui nous sont soumises va, à mon avis, nettement augmenter en raison des réformes intervenues en 2009. Ces réformes sont assez considérables.

Il s'agit de l'ordonnance du 30 janvier 2009, qui a transposé la troisième directive anti-blanchiment. Ce texte opère une certaine révolution. Désormais, les banques, les assurances, les casinos, les changeurs manuels, les négociants en métaux et pierres précieuses, etc. doivent impérativement déclarer au service TRACFIN les sommes et opérations qu'ils soupçonnent de provenir d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an. Le délit de fraude fiscale est donc visé, puisqu'il est passible de cinq ans d'emprisonnement.

Lorsqu'il s'agit de fraude fiscale, TRACFIN n'a pas le droit de saisir directement le procureur de la République. Il doit transmettre le dossier à l'administration fiscale. La raison en est que les infractions fiscales sont complexes, qu'elles méritent d'être débrouillées par les services de l'administration, qu'il faut éviter des dénonciations mal fondées et donc que c'est à l'administration d'analyser les documents et les soupçons que TRACFIN lui transmet. Si elle considère qu'il y a un phénomène de fraude fiscale méritant d'être poursuivi pénalement, elle saisit la CIF, et, si cette dernière donne son accord, alors le ministre déposera une plainte.

Depuis cette réforme, les autorités judiciaires sont désormais dotées d'une police judiciaire fiscale. Le ministère des finances forme, depuis des mois et des mois, un certain nombre d'inspecteurs des impôts pour des opérations de police judiciaire : visites domiciliaires, mises sur écoute...

Si les institutions visées par ces dispositions ne les respectent pas, elles sont sanctionnées. J'ai siégé à la Commission bancaire et nous avons sanctionné une banque, car nous avons considéré qu'elle n'avait pas mis en place, dans son organisation interne, les moyens de surveiller les dérapages sur les comptes.

On avait relevé contre cette banque un certain nombre de dépôts parfaitement suspects, eu égard au titulaire du compte, et on a estimé que la banque n'avait pas mis en place en interne un service de surveillance et d'alerte sur les anomalies apparaissant sur les comptes ; elle a donc été sanctionnée.

L'organisation de la Commission des infractions fiscales a été réformée pour que nous puissions traiter en urgence en cas de « risques de déperissement des preuves » suivant la logomachie administrative. Désormais, je peux constituer une section avec les membres immédiatement disponibles de manière à rendre un avis très rapide.

Une procédure nouvelle a été mise en place devant nous. Jusqu'à présent, le contribuable sait que la Commission des infractions fiscales est

saisie de son dossier et qu'il peut se défendre. Désormais, selon le texte, le contribuable ne sera ni avisé de la saisine de la CIF ni informé de son avis lorsque le ministre chargé du budget fait valoir qu'existent des présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves résulte : soit de l'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans des États à fiscalité privilégiée ; soit de l'interposition d'une personne résidant dans ces États dans un processus économique ; soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents.

C'est quand même une innovation considérable par rapport à nos méthodes de travail. Désormais, nous mettrons en jeu – nous le faisons déjà puisque nous avons des affaires suivant cette nouvelle procédure – un nouveau critère : le caractère raisonnablement suffisant des soupçons de blanchiment de fraude fiscale qui nous sont transmis par l'administration fiscale. Là, on s'écarte tout à fait de nos critères habituels.

L'augmentation des dossiers devrait suivre cet important système de coercition. Je n'ai pas d'éléments statistiques. La nouvelle procédure a été déjà mise en œuvre devant nous et le décret du 16 juillet 2009 a détaillé seize cas de soupçons et de vigilance. J'en citerai trois qui ne sont pas inintéressants.

« La réalisation d'opérations financières par des sociétés dans lesquelles sont intervenus des changements statutaires fréquents non justifiés par l'activité économique de l'entreprise ; ». Il est vrai que la modification des structures et la complication de l'organigramme des sociétés peut ne pas apparaître innocente.

« Le recours inexplicé à des comptes utilisés comme des comptes de passage ou par lesquels transitent de multiples opérations [...] alors que les soldes des comptes sont souvent proches de zéro ; ». Là aussi, il y a un phénomène assez suspect.

« Le retrait fréquent d'espèces d'un compte professionnel ou leur dépôt sur un tel compte non justifié par le niveau ou la nature de l'activité économique ; ».

Treize autres cas sont cités dans le décret.

En conclusion, avoir une stratégie et une vision d'ensemble de l'évasion fiscale n'est pas le rôle de la Commission des infractions fiscales. C'est celui du ministère des finances. La commission donne des garanties au contribuable, sans gêner la lutte contre l'évasion fiscale. Elle ne peut donc pas apporter une contribution directe aux deux questions posées dans la proposition de résolution.

Vous vous interrogez sur la liste des dispositions légales qui favorisent l'évasion fiscale. Nous n'avons ni documents, ni mission, ni même possibilité de vous donner cette vision critique de la législation fiscale.

Vous souhaitez évaluer la coopération fiscale internationale. Là encore, nous ne travaillons que ponctuellement sur chaque dossier qui nous est soumis. Nous n'avons pas de vue globale sur la coopération fiscale internationale. C'est le problème du ministère des finances et des négociations internationales.

Je ferai simplement deux réflexions.

Plus que les dispositions légales, je pense que les comptes bancaires sont le problème capital. L'argent doit bien être quelque part – nous l'avons vu avec l'exploitation de la liste HSBC. C'est l'accès aux comptes bancaires qui, en France, justifie la très forte efficacité de notre système de perception de l'impôt.

Les contribuables étrangers n'ont apparemment pas cette idée, je vous l'ai dit, certains contribuables français non plus ; très souvent, ils pensent que leur compte bancaire est une affaire personnelle. En réalité, l'administration fiscale a droit à une transparence totale concernant ces comptes bancaires. L'accès à des comptes bancaires à l'étranger, notamment en Suisse, en Angleterre, à Jersey serait évidemment le moyen de lutter contre l'évasion fiscale.

Le problème des achats en espèces est plus complexe, car il peut aboutir à des détournements économiques. Les bijoutiers avaient interdiction – je ne sais pas si elle existe encore – de vendre contre des espèces des bijoux au-delà d'un certain seuil. Il est certain que le contrôle de la circulation d'espèces joue directement sur l'évasion fiscale.

Voilà ce que je voulais vous dire.

M. Philippe Dominati, président. – Merci, monsieur le président, de cet exposé très complet sur les activités de votre commission.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le président, je vous poserai quelques questions pour engager notre discussion, puis je passerai la parole à mes collègues qui souhaiteraient intervenir à leur tour.

Tout d'abord, au début de votre propos, vous avez employé le mot « acharnement », ce qui me surprend un peu, car j'imagine que l'administration fiscale doit être absolument rigoureuse et impartiale dans ses travaux. Est-ce à dire qu'il y a des débordements de ce type, que votre commission aurait justement pour objet d'éviter, dans le travail de l'administration fiscale ? Pouvez-vous en dire un peu plus sur cet aspect ?

Ensuite, vous avez évoqué le problème des comptes à l'étranger, à partir, notamment, du cas de la liste HSBC. Toutefois, les infractions au code monétaire et financier, comme la non-déclaration de comptes à l'étranger, échappent-elles à la compétence de votre commission ?

Enfin, vous semblez indiquer qu'il n'existe pas de statistiques précises concernant les affaires relatives à l'évasion fiscale, qui constitue

l'objet premier de notre commission. Néanmoins, pouvez-vous nous dire approximativement quelle est la proportion, sur les mille dossiers que vous traitez annuellement, des cas ayant trait à l'évasion fiscale internationale ?

Telles sont les trois questions que je souhaitais vous poser pour commencer.

M. Jean-François de Vulpillières. – Monsieur le rapporteur, je vous répondrai tout d'abord sur « l'acharnement ». L'administration est humaine... Elle subit une forte pression pour faire rentrer l'impôt et il peut arriver, comme on dit, que le raisonnement chasse la raison.

Je vous citerai un cas récent, sans donner évidemment de précision nominative. Un chef de famille riche avait organisé, dans le cadre d'une transmission de patrimoine, une fraude fiscale atteignant la troisième génération, c'est-à-dire concernant les enfants et les petits-enfants. L'administration fiscale était en droit de nous proposer une plainte pénale visant les quatorze ou quinze personnes de la parentèle.

Or, autant la responsabilité du chef de famille, d'ailleurs auteur de la fortune concernée, était considérable, autant il nous a semblé que, à la troisième génération, des gens très jeunes – vingt et un, vingt-deux ans –, ayant des situations relativement modestes – en l'espace de trois générations, une évolution s'était produite au sein de la famille –, et ayant subi certainement une forte pression familiale pour entrer dans cette combinaison frauduleuse ne méritaient pas d'être poursuivis pénalement. Par conséquent, nous avons disjoint les dossiers d'un certain nombre de personnes qui, je le répète, étaient très jeunes.

C'est là un cas où il nous a semblé que l'administration fiscale pouvait avoir manifesté, presque inconsciemment, de l'acharnement. Un certain nombre d'affaires méritent d'être appréciées par des gens extérieurs au dossier, par des hauts fonctionnaires qui ont du recul par rapport aux directions départementales et qui peuvent freiner l'administration.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez interrogé sur la non-déclaration des comptes à l'étranger. Pour l'administration fiscale, il n'est pas facile de savoir si les contribuables possèdent de tels comptes !

Certes, le contribuable doit *a priori* tout déclarer, notamment au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, puis l'administration fiscale met en action les conventions fiscales pour éviter les doubles impositions. Toutefois, je le répète, le problème pour l'administration fiscale est de savoir ce qu'il en est réellement.

Concernant le nombre des dossiers, parmi les mille que nous traitons annuellement, qui relèvent de l'évasion fiscale, nous ne dressons pas de statistiques et je n'en dispose donc pas. Je ne puis avoir qu'une impression.

En l'occurrence, le nombre de dossiers n'a pas de signification : nous traitons des affaires petites ou grandes, et je n'ai pas d'indication sur la fraude

fiscale en volume. Nous avons examiné récemment un dossier portant sur un héritage, où les sommes sont énormes et dont l'administration a eu connaissance par la délation des membres de la famille concernée. Il est certain qu'une telle affaire pèse très lourd par rapport à de nombreux petits dossiers liés au bâtiment, au gardiennage, à des sociétés de surveillance, à des trafics de voitures à l'intérieur de l'Europe.

Toutefois, je ne dispose pas de statistiques. Nous n'avons pas les moyens d'en dresser. Le ministère des finances est plus éclairé que nous à cet égard, me semble-t-il.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le président, je crois que le souci de M. le rapporteur est de savoir si la dimension internationale se développe dans les infractions que vous constatez année après année. Est-ce que, dans le domaine de la fraude, on a désormais recours très facilement à l'internationalisation ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Ainsi que je vous l'ai indiqué, depuis les réformes de 2009, nous voyons arriver des cas que nous n'avions jamais observés auparavant. Il est certain que la dénonciation par les banques des agissements de leurs clients, car c'est de cela qu'il s'agit, révèle des affaires que l'administration fiscale ne pouvait appréhender jusqu'à présent. Par conséquent, il me semble certain que nous aurons de plus en plus de dossiers d'évasion fiscale.

Cette réforme de 2009 est considérable. Elle alimente le fisc à partir d'informateurs qui n'allait pas de soi, car, dans la logique des affaires, le banquier était l'ami de son client et non son dénonciateur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez indiqué que, désormais, les contribuables ne seraient plus avisés de l'enquête menée.

M. Jean-François de Vulpillières. – Pour certains dossiers !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Est-ce l'application d'un décret récent ou simplement un aménagement de vos travaux ? D'où vient cette évolution ?

M. Jean-François de Vulpillières. C'est le résultat de la loi de finances rectificative pour 2009, qui a modifié l'article 228 du livre des procédures fiscales. C'est le texte que je me suis appliqué à lire tout à l'heure : « [...] la commission examine l'affaire sans que le contribuable soit avisé de la saisine ni informé de son avis lorsque le ministre [...] » constate que dans une affaire entrent en jeu des pays à fiscalité privilégiée ou inexistante.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je poserai une dernière question pour l'instant, avant de passer la parole à mes collègues. Dans l'un des rapports d'activité de la commission que vous présidez, j'ai lu que, en 2010, vous auriez repoussé 93 propositions de poursuites pour fraude fiscale. Pouvez-vous nous indiquer sur quels critères la commission fonde ses refus ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Ces 93 dossiers représentent, je le répète, environ 10 % des affaires qui nous sont soumises.

Les critères sont ceux que je vous ai indiqués : l'élément intentionnel et le respect d'un certain seuil, qui va peut-être vous paraître élevé – environ 60 000 à 80 000 euros –, mais que nous nous appliquons sans aucune rigidité, chaque section étant tout à fait libre d'autoriser des poursuites même si l'affaire porte sur un montant inférieur. Ainsi, nous avons laissé passer un dossier contre des pharmaciennes où les sommes en cause étaient très inférieures. Ce seuil est apprécié sur trois ans, le délai de prescription de l'infraction fiscale.

Toutefois, je le répète, quand le dossier nous paraît porter sur un montant trop faible, nous estimons que le redressement et les pénalités sont suffisants et qu'il n'est pas justifié de lancer en outre une procédure correctionnelle.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur le président, j'allais vous interroger sur ce seuil, pour lequel vous n'aviez indiqué aucun montant, mais vous avez déjà répondu à cette question.

Dans votre exposé liminaire, vous avez parlé d'« acharnement » – je le relève comme M. le rapporteur –, mais aussi de « procédure infamante ». Toutefois, c'est le cas de toutes les procédures pénales et pas uniquement des poursuites fiscales.

Ne pensez-vous pas que le passage obligatoire par votre commission retarde sensiblement les procédures et le suivi ? Pour l'évasion fiscale, car tel est l'objet de notre commission, on parle de 51 milliards d'euros par an, ce qui représente le montant des intérêts de la dette de notre pays... Pendant les multiples auditions que nous avons menées, il nous a été dit à de très nombreuses reprises que les délais, allongés par le passage obligatoire par votre commission, empêchaient parfois des poursuites. Pourriez-vous nous parler de ces délais de traitement par votre commission ? Par ailleurs, avez-vous ensuite un droit de regard sur le recouvrement ?

Enfin, la commission que vous présidez est totalement exorbitante du droit commun, d'autant plus qu'elle ne motive pas ses décisions. Je vais être un peu provocatrice : pensez-vous qu'elle a vraiment sa raison d'être ou que l'on pourrait s'en passer ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Je répondrai tout d'abord à votre dernière question, puis j'évoquerai les délais. La CIF a la même raison d'être aujourd'hui qu'hier.

Il est bon que l'État, qui dispose de tels moyens de faire rentrer l'impôt, s'impose à lui-même un dernier stade de réflexion avant d'engager une procédure pénale. L'État français est bien noté à l'échelle internationale,

notamment grâce à l'efficacité exceptionnelle de ses services fiscaux. Il est tout à fait en mesure de faire rentrer l'impôt. Par conséquent, qu'il ait offert au contribuable la garantie que son dossier sera examiné une dernière fois par des gens disposant d'un peu de recul me semble sain.

J'assume très sincèrement les décisions de refus de poursuites pénales qui sont prises. Elles sont moralement justifiées et utiles pour le bien de l'État. En outre, aucun des dossiers qui peuvent frapper l'opinion publique n'a jamais été refusé par la Commission des infractions fiscales : de façon tout à fait évidente, nous ne sommes pas au cœur des grands dossiers conflictuels.

S'agissant d'éventuels retards, je n'en ai aucune connaissance. Comme le délai de prescription est faible pour la fraude fiscale, l'administration est très attentive à ne pas se laisser prendre par le temps. Par conséquent, jamais je n'ai entendu dire que le passage devant la Commission des infractions fiscales avait « plombé » un dossier par un retard. Nous intervenons en quelques semaines, mais si l'on nous demande de rendre un avis en huit jours nous pouvons le faire, notamment grâce à de nouveaux pouvoirs nous permettant de constituer une section *ad hoc*.

Je ne crois vraiment pas que notre commission retarde en quoi que ce soit la plainte pénale, d'autant que nous ne réalisons aucune mesure d'instruction. Nous recevons le dossier, le secrétariat envoie un mot au contribuable pour lui indiquer qu'il peut présenter des observations et lui communiquer le rapport de l'administration. Nous recevons, ou non, une défense écrite du contribuable et nous donnons notre appréciation. Je ne crois pas qu'il y ait là un motif de retard.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur le président, il était important pour nous d'avoir votre version, car, au cours des auditions qui ont précédé la vôtre, nous avons entendu d'autres observations concernant votre rôle et le fonctionnement de la commission que vous présidez. Les explications que vous nous fournissez pourront donc éclairer la commission, son président Philippe Dominati et son rapporteur.

M. Philippe Dominati, président. – De quels délais le contribuable dispose-t-il quand vous l'informez de votre saisie ?

M. Jean-François de Vulpillières. – De trente jours.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le président, ne serait-il pas plus simple de motiver les décisions de la CIF ? Ne serait-ce pas plus clair ? Comment s'explique cette pratique de la non-motivation et a-t-elle une justification ?

M. Jean-François de Vulpillières. – La CIF est une commission administrative. Son objet n'est pas de constituer un nouveau degré de juridiction, mais de conseiller « le ministre » – en réalité le chef de bureau ou le sous-directeur de l'administration centrale – sur la politique pénale fiscale

qu'il mène. Si nous motivions nos décisions, nous donnerions l'impression de préjuger l'affaire et pèserions sur l'opinion des juges judiciaires qui seront saisis du dossier. Nous risquerions d'interférer entre l'exécutif et le judiciaire.

Encore une fois, notre commission apporte un dernier regard. Elle offre une garantie de procédure au contribuable, car un certain nombre de personnes indépendantes – la CIF est en effet une autorité administrative indépendante – auront jeté un coup d'œil sur son cas, voilà tout.

La motivation n'aurait aucune signification. Ce sont les juges judiciaires qui motiveront. Ce sont eux qui prononceront la relaxe ou la condamnation, pas la commission, laquelle tend seulement à juger de l'opportunité des poursuites.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Les avis que vous transmettez à l'administration centrale, c'est-à-dire au ministère de l'économie et des finances, et dont 10 % sont défavorables, sont-ils consultatifs ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Non, il s'agit d'autorisations ou de refus.

M. Louis Duvernois. – Quel est le pourcentage de ces autorisations ou de ces refus qui sont retenus par l'administration centrale ?

M. Jean-François de Vulpillières. – L'administration est liée par notre avis. Dans 90 % des cas, nous lui accordons le droit de déposer une plainte pénale, ce qu'elle fait toujours. Dans les 10 % de cas où nous refusons l'autorisation, l'administration n'a pas le droit de déposer cette plainte ; c'est un motif d'irrecevabilité de la plainte.

M. Louis Duvernois. – C'est un pouvoir administratif considérable !

M. Jean-François de Vulpillières. – Absolument.

Je tiens tout de même à revenir sur le problème de la plainte pénale. C'est une affaire considérable que d'être traduit devant un tribunal correctionnel. Même si l'on est blanchi à l'issue de la procédure, on en restera définitivement secoué. Par conséquent, l'État a donné au contribuable une garantie de procédure ; tel était l'objet de la loi Aicardi. L'idée était que l'on ne déclencherait cette procédure tout à fait infamante qu'avec une garantie supplémentaire sur son opportunité.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Monsieur le président, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les motivations juridiques de la Cour de cassation s'agissant de l'exploitation de la fameuse liste HSBC ? Vous semblez en effet nourrir un doute quant à l'aboutissement des procédures liées à ce document.

Le Gouvernement affirme qu'il n'a pas acheté cette liste, ce qui est très bien. Si elle a été remise à un procureur de la République, celui-ci a fait son travail et elle est arrivée au ministère des finances par des voies normales. Il nous appartiendra peut-être de légiférer sur ce point. Pouvez-vous nous détailler l'argumentaire juridique qui est avancé pour mettre en échec un certain nombre des procédures en cours ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Comment la Cour de cassation a-t-elle été saisie ? Une mesure d'exécution, à savoir une visite domiciliaire, a reçu l'autorisation d'un juge et s'est déroulée. Or le contribuable concerné a soutenu que cette mesure était irrégulière et demandé l'annulation de la procédure. L'affaire est remontée jusqu'à la Cour de cassation et celle-ci, dans une décision du 31 janvier 2012, a estimé que « La preuve illicite est irrecevable (ou Le vol est un péché capital) » – tel est le titre d'un article que le doyen honoraire de la Cour de cassation, M. Bernard Hatoux, a fait paraître en avril dernier à la *Revue de jurisprudence fiscale* et que j'ai sous les yeux.

L'idée est que l'administration fiscale ne peut pas mettre au service de ses intérêts le résultat d'un vol. Cette liste a été volée par M. Falciani. C'est au vu de ce document que l'administration fiscale entreprend des recherches de police judiciaire pour savoir ce qu'il en est exactement. L'État a donc été alimenté par le produit d'un vol, ce qui, pour la Cour de cassation, rend ses mesures illégales.

Je précise à ce sujet qu'il y a donc une distinction entre la dénonciation et le vol... Nous disions au Conseil d'État que, si l'on veut frauder, il ne faut le dire ni à sa secrétaire ni à son épouse, car nos dossiers étaient régulièrement alimentés par des dénonciations de l'épouse répudiée ou de la secrétaire. L'administration fiscale travaille beaucoup sur dénonciations. Toutefois, ici, il s'agit d'un pas supplémentaire, à savoir le vol d'un document, donc la Cour de cassation considère que les décisions qui en découlent sont irrégulières.

Je ne sais pas dans quel contexte la décision a été prise – le jugement a été rendu au sujet d'une mesure de police judiciaire –, ni quelles conséquences le ministère des finances va en tirer. A lire la chronique de ce doyen honoraire à la Cour de cassation, on se demande même si le procureur de Nice devait donner à l'administration la liste qui lui a été remise. En principe, les magistrats du parquet sont tenus de transmettre à l'administration tous les faits ayant une incidence de fraude fiscale, mais, ici, on s'interroge même sur ce point. Le principe est brutal : l'administration ne doit pas se servir d'un vol.

M. Louis Duvernois. – Encore un cas où le raisonnement chasse la raison !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quand votre commission donne un avis favorable à la poursuite, le ministre en charge est-il juridiquement lié, ou

peut-il exercer son pouvoir discrétionnaire ? Dans le même ordre d'idées, que se passe-t-il quand une plainte est déposée avec constitution de partie civile ? Dans ce cas, le procureur n'est-il pas saisi mécaniquement ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Encore une fois, je vais commencer par la dernière question.

Il ne peut pas y avoir de procédure pour fraude fiscale qui ne soit pas lancée par l'administration. Le procureur ne peut jamais se saisir d'un dossier de fraude fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Et s'il y a une plainte ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Il ne peut pas. Il ne peut instruire en matière de fraude fiscale si l'État ne le lui demande pas.

Mme Nathalie Goulet. – Eh oui !

M. Jean-François de Vulpillières. – S'agissant de ce que doit faire le ministre après nous avoir consultés et avoir reçu un avis favorable de la Commission des infractions fiscales, il y a un débat, dont je vous ai déjà dit que, à mon avis, il était tout à fait théorique. Le ministre est-il tenu de poursuivre, d'aller jusqu'au bout et de déposer sa plainte ? Dans les faits, il le fait toujours.

Ce débat porte sur la phrase : « Le ministre est lié par l'avis de la Commission des infractions fiscales ». Je considère que cette rédaction signifie que le ministre ne peut aller contre l'avis s'il est négatif. Toutefois, je ne pense pas qu'on puisse en tirer l'idée qu'il est obligé de poursuivre. Nous ne lui donnons pas d'ordre : nous nous opposons simplement dans certains cas à ce qu'il y ait une poursuite. Par conséquent, sur le plan théorique, je répondrai par la négative, mais, je le répète, il n'existe pas de cas précis.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous connaissance de cas où le ministre n'aurait pas décidé de poursuivre à la suite d'avis favorables que vous auriez rendus ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Non, je n'en ai pas connaissance. Il y en a peut-être eu, mais je n'ai aucun exemple en tête. On ne m'a rien signalé et je n'ai rien vu depuis deux ans et demi que je préside cette commission.

Nous nous informons simplement des suites de nos affaires. J'ai ici un dossier récapitulant les conséquences que l'autorité judiciaire a données à toutes les affaires qui nous ont été soumises. Comme je vous l'ai indiqué, c'est en général la prison avec sursis ou une amende. C'est exceptionnellement la prison ferme.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Serait-il possible d'avoir ce document, qui semble intéressant, relatif aux suites données à ces affaires ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Bien sûr.

M. Philippe Dominati, président. – Y a-t-il de nombreux cas pour lesquels la prison ferme est prononcée ?

M. Jean-François de Vulpillières. – La première affaire évoquée dans le document dont je dispose a été sanctionnée par 36 mois de prison ferme, 75 000 euros d'amende et une interdiction d'exercer définitive.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y compris les cas qui n'auraient pas donné lieu à une suite judiciaire ?

M. Jean-François de Vulpillières. – Je ne sais pas. Encore une fois, je n'ai pas connaissance de cas qui n'aient pas donné suite à une plainte.

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, avez-vous d'autres questions à poser à M. le président ?...

Monsieur le président, je vous remercie de nous avoir présenté un exposé extrêmement complet et d'avoir répondu aussi précisément aux questions qui vous ont été posées.

**Audition de MM. Daniel Gutmann,
avocat associé au sein du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre
et professeur à l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne,
et Patrick Dibout, avocat associé au sein de Ernst et Young
et professeur à l'université Paris II, Panthéon-Assas
(2 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Daniel Gutmann, avocat associé au sein du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre et professeur à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, où il enseigne le droit fiscal interne, international et comparé, ainsi que le droit fiscal des assurances.

Nous accueillerons également dans quelques instants M. Patrick Dibout, avocat associé au sein de Ernst et Young et professeur à l'université Paris II, qui est retardé en raison d'un problème de transport.

Monsieur Gutmann, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

M. Daniel Gutmann, avocat associé au sein du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre et professeur à l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission. Vous avez la parole.

M. Daniel Gutmann. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite tout d'abord vous remercier de votre invitation à m'exprimer devant vous. Je suis très honoré que vous ayez jugé utile de m'entendre, et j'essaierai de vous éclairer de mon mieux.

Ainsi que vous l'avez noté, je viens ici avec une double casquette, puisque je suis professeur de droit fiscal à l'université et avocat associé dans un cabinet. Comme vous m'avez invité avec Patrick Dibout, que je connais bien par ailleurs, j'ai supposé que la casquette d'universitaire l'emporterait peut-être aujourd'hui sur celle d'avocat. Mais il va de soi que si vous souhaitez m'interroger sur ma pratique dans le cadre des questions, il n'y a évidemment aucun problème.

En préparant cette intervention, j'ai essayé de m'interroger sur ce que pourraient être les meilleurs moyens de lutter contre l'évasion fiscale, notamment pour améliorer le dispositif législatif qui existe à l'heure actuelle. A cette fin, j'ai tenté d'identifier ce que l'on veut effectivement combattre. C'est une fois que l'on sait cela que l'on peut efficacement le faire.

Pourquoi est-ce que je pose la question en ces termes, sous l'angle de l'identification du problème ? Parce qu'il y a des choses qui sont évidentes, et beaucoup d'autres qui ne le sont pas.

Il est évident que nous voulons lutter contre la fraude fiscale, entendue comme la dissimulation de faits générateurs d'impôts, que ce soit de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la TVA etc. Il est légitime que la fraude fiscale appelle une riposte pénale. Tout cela est clair, et je n'y reviens pas.

Il est évident aussi que l'on veut lutter contre des abus manifestes, c'est-à-dire contre des situations où, même si l'on n'est pas à proprement parler en présence d'une violation de la loi, il existe une contrariété entre ce que permet littéralement la loi et ce à quoi elle peut conduire et qui contredit à l'évidence ses objectifs.

Par conséquent, lorsqu'on remarque des abus, il faut que le législateur se saisisse de la question et ferme la porte ouverte par le fait que la loi est mal rédigée, mal conçue, ou tout simplement parce qu'on n'a pas pensé à certaines failles. Je prendrai un exemple de cette démarche, qui, me semble-t-il, illustre bien un cas évident.

Vous vous en souvenez peut-être, lors de la loi du 29 juillet 2011, qui était la grande réforme de la fiscalité du patrimoine en matière d'ISF l'année dernière, l'administration fiscale avait constaté à l'occasion de certains contrôles que des personnes physiques étrangères acquéraient des immeubles en France par l'intermédiaire de sociétés civiles immobilières qu'elles endettaient très fortement, ce qui avait pour effet de réduire la valeur des titres imposables à l'ISF. Puis, parallèlement, ces non-résidents disaient : « Cet endettement, qui se fait sous forme de compte courant, est un placement financier ; il est donc exonéré d'ISF ». Il n'y avait ainsi d'imposition nulle part, ni au titre du placement financier, ni au titre des parts de la SCI.

Il est évident qu'il fallait combler et fermer cette faille, et le législateur l'a fait. C'est très bien. On ne doit pas admettre que prospèrent ce type de montages, qui contredisent à l'évidence l'objectif de la loi.

Ce qui est moins évident, c'est ce qui relève de l'évasion fiscale, c'est-à-dire d'un certain nombre de pratiques qui existent – il n'y a pas de doute –, qui sont le plus souvent conformes à la lettre des textes, mais qui en offensent l'esprit de manière pas aussi claire que dans l'exemple que je viens de donner.

Or l'évasion fiscale en France est reconnue d'un point de vue juridique par des règles anti-abus, mais aussi par une théorie générale qui s'appelle la théorie de l'abus de droit, dont on vous a déjà peut-être entretenu lors d'auditions antérieures. En l'occurrence, ce que nous dit le Livre des procédures fiscales, c'est que toute personne qui tire un avantage de la loi fiscale en contrariété avec les objectifs de ses auteurs commet un abus de droit qui l'expose à payer non seulement l'impôt qu'elle aurait dû payer, mais également des pénalités. En droit français, les pénalités sont, selon les cas, de 40 % ou de 80 % de l'impôt éludé.

Donc, en droit français, la frontière entre l'optimisation et l'évasion n'est pas une frontière purement intellectuelle. C'est une frontière qui produit des effets concrets, puisqu'on doit payer non seulement l'impôt qu'on a éludé, mais également des pénalités.

Aujourd'hui, ce que l'on constate, c'est que tout le débat qui est le vôtre et qui consiste à améliorer les techniques de lutte contre l'évasion, se concentre autour d'un certain nombre de sujets suscitant, à tort ou à raison, l'indignation et l'étonnement. Les groupes du CAC 40, dit-on, ne payent pas assez d'impôts. Les particuliers les plus fortunés s'exilent. Il faut donc trouver des moyens d'empêcher cette matière fiscale de s'évaporer.

Mais est-ce que lorsqu'on a dit cela, a-t-on parlé d'« évasion fiscale » ? Est-ce que l'insuffisante imposition des sociétés relève de l'évasion fiscale ? Est-ce que l'exil fiscal, c'est de l'évasion fiscale ? Je crois qu'il est extrêmement important de poser ces questions, parce que des réponses positives ou négatives conduisent à des conséquences très différentes.

Or, je constate qu'il y a parfois, dans la presse ou dans certaines déclarations, une tentation de présenter comme de l'évasion fiscale ce qui est un aspect, un défaut ou une faille du système, mais n'est pas forcément de l'évasion. Et si vous le permettez, je voudrais vous donner quelques exemples de ce que je dis, pour que cela ne reste pas abstrait.

Je donnerai d'abord des exemples que je tire de réformes récentes. Toujours avec la loi du 29 juillet 2011, on a réformé la fiscalité des personnes physiques, notamment l'ISF, les droits de succession et on a en particulier voulu viser les *trusts*. Peut-être reviendra-t-on sur les *trusts*. Il ne fait certes guère de doute que les *trusts* ont pu servir de vecteur d'évasion, voire de fraude.

Pour autant, ce qui est vrai aussi, c'est que le *trust* est de fait un instrument juridique d'organisation de son patrimoine, d'organisation de la transmission du patrimoine qui est utilisé depuis plus de 1 000 ans dans les

pays anglo-saxons et que toute la réforme qui a eu lieu s'appuie sur un postulat ou une présomption irréfragable: le *trust* sert exclusivement de support à de l'évasion fiscale. D'où des règles qui peuvent pour certaines apparaître extrêmement dures à l'encontre de contribuables qui n'ont rien à se reprocher.

Autre exemple, que je tire cette fois-ci de la fiscalité des sociétés. Lors de la loi de finances rectificative pour 2011 ont été introduites des dispositions restreignant la déduction des charges financières pour les sociétés françaises qui s'endettent en vue d'acquérir des titres de participation dans des filiales françaises ou étrangères. La règle reposait sur l'idée que si la décision d'acquisition des titres est prise non pas par la société qui acquiert juridiquement les titres, mais par une société mère ou une société sœur à l'étranger, les charges financières ne peuvent pas être déduites.

Autrement dit, dans le cas d'un groupe international avec une société mère à l'étranger, une filiale en France, laquelle filiale acquiert des titres de participation *via* un endettement, on présume qu'il y a là un phénomène de localisation artificielle de dettes en France. Et qui dit localisation artificielle de dettes dit évidemment déduction d'intérêts en France, donc réduction des recettes fiscales pour le Trésor public français.

À mon sens, cette règle est excessivement large et frappe un certain nombre d'entreprises qui appartiennent certes à des groupes internationaux, mais pour lesquelles il n'y a aucune raison de penser que les décisions d'endettement sont purement artificielles ou exclusivement destinées à favoriser une évaporation des ressources fiscales.

Vous allez me dire : « Qu'en est-il du droit futur ? » Je crois qu'on peut reproduire le même type de raisonnement et essayer d'éviter la confusion des genres pour un certain nombre de sujets qui sont fortement débattus dans l'actualité. Et je vais prendre des sujets dont je sais qu'ils ont un caractère très sensible, parce que je crois qu'il faut les affronter.

Commençons par la fiscalité des sociétés. Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, il y a en ce moment en France une idée très répandue, qui est d'ailleurs exacte même si l'on peut discuter certains points techniques, selon laquelle les sociétés ont un taux effectif d'imposition inférieur au taux nominal de l'impôt sur les sociétés, l'IS.

Pourquoi les sociétés ont-elles un taux effectif d'imposition inférieur au taux nominal de l'IS ? Pour toute une série de raisons.

Certaines tiennent à la territorialité de l'impôt sur les sociétés en France. Nous n'imposons pas en France les bénéfices dégagés dans des exploitations étrangères. Effectivement, si vous prenez le bénéfice comptable, il est beaucoup plus important que le bénéfice fiscal, puisque le bénéfice fiscal est expurgé de tous les profits étrangers. Est-ce de l'évasion fiscale ? Pas forcément. C'est un choix fait par le législateur français en pleine connaissance de cause qui consiste à dire : « Je n'impose pas en France les

profits réalisés à l'étranger parce que je veux que les entreprises françaises ayant des activités à l'étranger rivalisent localement sur les marchés étrangers à égalité avec leurs concurrents locaux et paient à l'étranger un impôt sur les sociétés identique à celui qu'aurait payé un acteur local étranger. »

Donc, le fait que tout ce bénéfice échappe à l'impôt en France est le résultat d'un choix de politique fiscale, on pourrait même dire de politique industrielle. Qu'on doive le discuter, qu'on puisse le discuter, c'est évident. Je ne dis pas qu'il faut en rester là. Je dis simplement qu'on ne peut pas accuser d'évasion fiscale des entreprises auxquelles on applique le principe de territorialité de l'IS.

Autre exemple, celui des charges financières, dont j'ai déjà parlé. A l'heure actuelle, il y a un certain nombre de propositions qui circulent chez les candidats à l'élection présidentielle et dans divers milieux, dans divers cercles, politiques ou autres, tendant à renforcer encore les limites à la déduction des intérêts. Très bien. Que l'on souhaite renforcer les limites à la déduction des intérêts ne me pose pas de problème. Ce qui me pose un problème, c'est lorsqu'on commence à supposer que toute décision d'acquisition de titres de filiales, et, plus généralement, toute décision d'endettement pour acquérir des titres de filiales, repose exclusivement sur une volonté d'évasion fiscale. Lorsque j'entends certains aller jusqu'à dire qu'il faudrait interdire purement et simplement la déduction des intérêts pour les entreprises françaises, je pense que c'est tout à fait excessif : l'endettement est un moteur de la croissance et c'est, à mon sens, une règle de base de la finance d'entreprise.

Je crois aussi utile de vous livrer un élément qui concerne la délocalisation des entreprises. Aujourd'hui, on constate qu'un certain nombre d'entreprises étudient sérieusement la perspective de délocaliser leur siège social hors de France.

Je profite de cette audition pour signaler quelque chose que je trouve assez stupéfiant : nous avons en France une position de l'administration qui consiste à dire que toute société transférant son siège vers un autre État, que ce soit un État de l'Union européenne ou un État tiers, doit être traitée comme si elle se liquidait, sauf si elle conserve en France un établissement stable. Autrement dit, l'administration fiscale impose immédiatement au moment du transfert de siège les plus-values latentes qu'une entreprise peut avoir constituées au fil du temps. Et la question est notamment très sensible pour les entreprises qui ont des incorporels d'une très grande valeur, qui ne valaient rien au début, puis qui valent des milliards d'euros à l'instant T.

L'interprétation du Code général des impôts par l'administration est contraire au droit de l'Union européenne ; je crois pouvoir l'affirmer de manière absolument certaine. Sur ce point, il existe un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne datant du mois de novembre dernier qui a posé un principe très simple : si les États de l'Union européenne veulent imposer les plus-values latentes à l'occasion d'un transfert de siège, ils peuvent le

faire ; simplement, ils ne peuvent pas le faire tout de suite. La Cour de justice nous dit qu'un État doit offrir la possibilité à une entreprise de reporter à plus tard le moment où l'imposition des plus-values latentes aura lieu.

À mon sens, le droit français est condamné par la Cour de justice, même si cet arrêt de la Cour ne concernait pas la France ; il concernait un droit étranger, le droit néerlandais, mais qui présentait les mêmes caractéristiques que le droit français.

Aujourd'hui, l'administration fiscale refuse de voir les choses en face et considère que la France n'est pas touchée par cet arrêt. Or quelle en est la conséquence ? La conséquence, c'est qu'il y a des entreprises françaises qui, à mon avis, sont aujourd'hui en position de transférer leur siège sans payer d'impôt du tout, parce que l'administration refuse d'appliquer le droit fiscal en respectant la jurisprudence de la Cour de justice. Il suffirait que notre droit soit modifié en respectant les exigences de la Cour pour que nous puissions effectivement imposer les plus-values latentes en souffrant seulement un décalage de trésorerie pour l'État.

Or la position jusqu'au-boutiste de l'administration, qui consiste à dire : « Le droit français est totalement indemne » aboutit à un résultat exactement opposé à celui qu'elle recherche. C'est très paradoxal : il y a des entreprises qui pourraient aujourd'hui transférer leur siège sans payer d'impôt du tout, tout simplement parce que la règle française est nulle du fait de sa contrariété au droit de l'Union européenne.

Il est donc à mon avis urgent que le législateur prenne ses responsabilités et légifère sur cette question pour éviter que des entreprises ne quittent la France en profitant d'un tel effet d'aubaine.

S'agissant de la fiscalité personnelle, l'évasion fiscale prend aussi la forme, dit-on, d'un transfert de domicile, de l'exil fiscal. L'exil fiscal des personnes physiques, c'est le pendant du transfert de siège pour les personnes morales.

Il y a aujourd'hui toute une série de propositions sur la table. Ces propositions consistent à dire : « Il faudrait continuer d'imposer ceux qui sont partis, postérieurement à leur départ. Ainsi éviterait-on que des personnes physiques ne quittent la France pour réaliser une plus-value exonérée en Belgique ». Je prends l'exemple traditionnel en la matière.

On voit donc fleurir un certain nombre de propositions consistant à créer un impôt qui serait fonction non plus de la résidence, mais de la nationalité, l'idée étant qu'il faudrait imposer les nationaux, les citoyens français une fois qu'ils sont arrivés à l'étranger.

M. Michel Bécot. – Le système américain.

M. Daniel Gutmann. – C'est le système américain. Sachant qu'il y a en réalité une pluralité de systèmes.

La version la plus radicale, c'est – vous avez raison – le modèle américain, qui consiste à dire que tous les citoyens américains, où qu'ils soient dans le monde, sont imposés aux États-Unis, certes tout de même sous réserve de l'octroi d'un crédit d'impôt correspondant à l'impôt étranger et cela s'applique seulement aux individus dont le revenu dépasse un certain seuil. J'y reviendrai si vous le souhaitez.

Il y a des modèles moins radicaux que le modèle américain. Par exemple, en Allemagne, les nationaux qui ont quitté le pays sont imposés, mais seulement pendant une certaine durée après leur départ. Ce n'est pas une imposition à vie. Et ils ne sont imposés que quand ils partent vers des pays à fiscalité beaucoup plus faible. Ils ne sont pas imposés lorsqu'ils partent en France.

Donc je crois qu'ici aussi, si l'on veut trouver les bons moyens de lutter contre l'exil fiscal, il faut savoir ce que l'on poursuit. Est-ce qu'on poursuit les contribuables français qui partent pour s'installer dans un État où il y a très peu ou pas du tout d'impôts ? Si c'est cela, c'est une règle anti-abus. Mais, à ce moment-là, c'est une règle anti-abus qui n'a pas lieu de dépendre de la nationalité et qu'on pourrait imaginer limitée dans le temps. Si l'on veut en revanche vraiment créer un impôt qui soit fonction de la nationalité, comme aux États-Unis, là, il ne s'agit plus d'évasion fiscale. Cela signifie que même un Français qui va habiter en Suède, où il va payer deux fois plus d'impôts, continuera d'être imposé en France ; mais on ne va pas le soupçonner d'évasion.

Ces « règles de méthode » étant posées, je voudrais dire quelques mots sur les moyens d'améliorer notre dispositif anti-évasion.

D'abord, il faut, me semble-t-il, rappeler qu'il existe d'ores et déjà un certain nombre de règles anti-abus en France ; on ne doit pas l'oublier. Dans l'ensemble, ces règles anti-abus sont dissuasives d'un certain nombre de comportements. Maintenant, comme il s'agit non pas de se glorifier de ce qui existe, mais d'imaginer ce qu'on peut faire de mieux, où sont les failles ? Très honnêtement, je crois que la plupart des failles viennent non pas du droit français pris isolément, mais de l'aptitude des agents économiques à combiner le fonctionnement du système français avec d'autres sources de droit. C'est la combinaison entre droit français et droit étranger, entre droit français et conventions fiscales qui créent l'optimisation agressive. Je voudrais vous en donner quelques exemples.

L'exemple typique qui est aujourd'hui mis en avant aussi bien par l'OCDE que par la Commission européenne, c'est l'exemple de l'utilisation d'entités hybrides, de produits financiers hybrides ou d'opérations financières hybrides dans plusieurs États.

Une entité hybride, c'est une entité que certains États considèrent comme transparente et d'autres, opaque. Une société américaine veut acquérir une société française. Elle crée une société en nom collectif, une SNC, laquelle opte pour la soumission à l'IS en France et s'endette auprès de sa

société mère. En France, nous considérons que la SNC peut déduire les intérêts. Aux États-Unis, si la SNC a opté pour être traitée comme une société transparente, on considère que c'est un flux interne qui n'est pas imposé. Voilà effectivement une évaporation de matière fiscale qui profite à une entreprise et qui ne profite à aucun État : ni la France, puisqu'elle perd de la matière fiscale compte tenu de la déduction des intérêts, ni les États-Unis, compte tenu du fait qu'il n'y a pas de revenu imposable aux États-Unis.

Un produit financier hybride, c'est un produit qui est considéré par un État comme de la dette et par un autre État comme du capital. Une société étrangère fait un prêt participatif à une société française, c'est-à-dire un prêt dont la rémunération dépend non pas du montant prêté, mais des performances de l'emprunteur. Nous considérons que la rémunération de ce prêt est un intérêt déductible ; l'État étranger considère qu'il s'agit d'un dividende exonéré. Voilà un produit financier hybride : déduction d'un côté, pas d'imposition de l'autre.

Les opérations d'achat-revente de titres dans certaines conditions peuvent donner lieu à des mécanismes semblables. C'est cela, la véritable optimisation agressive. Alors, que peut-on faire ?

Jusqu'à présent, on n'a rien fait en France pour lutter contre cela, alors que je crois pouvoir dire que l'administration fiscale a connaissance depuis très longtemps de ces schémas. D'abord, je crois que l'administration était intimement convaincue pendant très longtemps qu'il n'y avait rien de répréhensible d'un point de vue juridique à cela. Et puis, nécessité budgétaire aidant, elle s'est avisée qu'il y avait tout de même des perspectives de redressement possibles. Aujourd'hui, l'administration s'appuie sur la théorie de l'abus de droit pour dire qu'on a abusé du droit français, ce qui est très discutable parce qu'on n'a pas plus abusé du droit français qu'on a abusé du droit américain ou d'un autre droit étranger. On a utilisé une opération dont il se trouve que deux États la qualifient différemment.

La riposte est possible. Et dans le rapport de l'OCDE sont donnés un certain nombre d'exemples dont on pourrait parfaitement s'inspirer en France. Il s'agit d'exemples de législations qui ont été adoptées aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Allemagne ou en Italie permettant d'empêcher ce type de montages. Par exemple, pour lutter contre les instruments financiers hybrides, il suffit de décréter qu'un intérêt n'est déductible en France que s'il est imposé dans l'État étranger. Il suffit de décréter qu'une entité n'est considérée comme opaque en France que si elle est aussi considérée comme opaque à l'étranger. Ce n'est pas très compliqué. J'attire votre attention sur le fait que, dans le rapport de l'OCDE, on nous dit que les autorités fiscales italiennes ont récupéré 1,5 milliard d'euros en faisant des redressements sur ce type d'opérations. En Nouvelle-Zélande, c'est l'équivalent de 1,3 milliard d'euros qui ont été récupérés en redressant des contribuables qui s'étaient livrés à ce petit jeu.

Il y a donc là des ressources fiscales considérables disponibles pour l'État. Il suffirait simplement qu'on prenne le soin et le temps de légiférer sur ces questions, qui sont effectivement des questions très techniques, certes ni médiatiques ni politiquement vendables, mais très efficaces d'un point de vue budgétaire.

L'autre source d'optimisation, c'est la combinaison, parfois défectueuse, entre le droit interne et des conventions fiscales. Le problème des conventions fiscales, c'est qu'elles ne sont pas interprétées forcément de la même manière dans deux États. Tous les praticiens connaissent l'exemple classique des sociétés luxembourgeoises qui étaient utilisées pour acquérir des immeubles en France. Les revenus étaient défiscalisés en France parce qu'on considérait que c'était au Luxembourg d'imposer, et le Luxembourg disait : « Nous n'imposons pas car nous estimons que c'est à la France d'imposer. » Un beau jour, après quand même des années, des contentieux qui sont allés jusqu'au plus haut niveau des deux ordres juridictionnels, la France et le Luxembourg se sont mis d'accord pour réformer la convention et fermer cette faille. Il n'empêche qu'ils ne l'ont pas bien fermée, ce qui fait que d'autres montages se sont greffés sur les premiers. Et aujourd'hui, on renégocie la convention entre la France et le Luxembourg. Tout cela montre qu'il faut que les États prennent effectivement leurs responsabilités et, surtout, qu'ils se montrent réactifs.

Le dernier point sur lequel je souhaite attirer votre attention, et je terminerai par là, c'est qu'il y a des situations d'optimisation contre lesquelles la France ne peut rien faire toute seule. Une grande partie des problèmes qui sont soulevés dans la presse tiennent au fait que certaines entreprises ont choisi d'attribuer leurs incorporels à des entités localisées dans des pays à fiscalité faible. Sur tous ces problèmes-là, on ne peut pas faire grand-chose. On peut effectivement imposer en France les profits des filiales étrangères lorsqu'elles sont dans des paradis fiscaux ou des États à fiscalité faible – cela existe déjà, c'est l'article 209 B du Code général des impôts –, mais on ne peut pas décider d'attirer sous l'empire de la fiscalité française l'ensemble des entités du monde entier, quelles que soient les relations qu'elles entretiennent avec une entité française.

En réalité, dans ce contexte, ce qu'il faudrait faire, c'est une véritable révolution fiscale. Notamment, dans les groupes de sociétés, la révolution consisterait à dire que, si dans un groupe, il y a des incorporels qui sont en Irlande, au Luxembourg ou ailleurs, ce n'est pas pour autant que tous les revenus générés par ces incorporels doivent être attribués à l'Irlande, au Luxembourg ou aux États où les incorporels sont localisés.

Comment faire cette révolution fiscale ? En décidant qu'à l'intérieur d'un groupe, ce qui fait qu'un État va toucher une fraction du résultat du groupe, c'est l'intensité de l'activité économique qu'il déploie dans cet État.

Ce que je suis en train de vous décrire n'est rien d'autre que le projet de directive européenne sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les

sociétés, l'ACCIS, qui constituerait pour la France, à mon avis, une chance extraordinaire de récupérer une bonne partie des recettes fiscales qui s'évaporent parce que les groupes français ou étrangers ventilent leurs incorporels à leur convenance entre différents États.

Il me semble donc que si j'étais un législateur ou un décideur public, je pousserais de toutes mes forces pour l'adoption de l'ACCIS. Et je pousserais de toutes mes forces pour l'adoption, non seulement d'une assiette commune, mais aussi d'une assiette qui soit vraiment consolidée, prenant en considération des critères de ventilation fondés sur le lieu où se trouvent les salariés, les actifs corporels et les ventes.

Au demeurant, je n'invente rien, puisqu'il existe une étude de Ernst et Young – elle est d'ailleurs relatée dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale – montrant que la France ferait partie des pays qui gagneraient le plus à l'introduction de ce système en termes de recettes fiscales.

J'espère avoir répondu partiellement aux questions que vous vous posez, et je suis naturellement à votre disposition pour répondre à toutes les autres.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie de l'exposé extrêmement complet que vous venez de faire. Je donne la parole à M. le rapporteur, qui va lancer les questions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Gutmann, je prends votre intervention comme un encouragement à poursuivre nos travaux, et même comme un encouragement à l'optimisme. Vous dites : « Il est évident que nous voulons tous lutter contre l'évasion ». Très bien. J'espère que ce sentiment progresse.

D'ailleurs, j'en veux pour preuve les propos qu'un candidat à l'élection présidentielle a tenus dimanche dernier à Toulouse, où l'un des sujets dont vous avez parlé a aussi été évoqué. Le candidat en question a notamment déclaré : « Je veux que l'impôt et la nationalité soient liés afin que les exilés fiscaux payent les impôts en France. [...] Je veux que les grandes entreprises paient un impôt minimum assis sur le bénéfice mondial pour mettre fin au scandale des grands groupes français qui ne paient aucun impôt sur les bénéfices en France. » Vous avez abordé cette question.

M. Yvon Collin. – C'est Mélenchon qui a dit ça !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Non, ce n'est pas du « Mélenchon ». Chacun aura reconnu de qui il s'agit...

M. Francis Delattre. – L'ACCIS, c'est l'Europe !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Mais il est très intéressant de constater que le sujet occupe effectivement le devant de la scène dans la campagne en cours. D'ailleurs, c'est tout à fait légitime.

J'y vois donc un encouragement à poursuivre notre travail.

Mais, comme vous le soulignez en même temps, beaucoup dépend du choix que les législateurs font à un moment donné pour définir l'évasion. Y a-t-il évasion quand ce sont les lois et les règlements en vigueur qui permettent certaines pratiques dont nous avons discuté ici ? Voilà qui me conforte dans l'idée qu'il n'y a aucune fatalité à une telle situation ; elle est bien le produit des choix faits à un moment donné par les uns ou par les autres.

J'ai quelques questions à vous poser. Elles s'adressent essentiellement à l'enseignant que vous êtes, même si nous n'allons pas exclure l'autre activité que vous exercez. D'ailleurs, nous écouterons également votre collègue.

Quelle est votre « doctrine » lorsque vous enseignez à l'université ? A défaut d'une doctrine absolue, y a-t-il des principes, des règles qui sont énoncés ? Quelle est votre attitude à l'égard des étudiants que vous avez en face de vous, sachant qu'ils seront amenés à traiter toutes ces questions au cours de leur vie professionnelle ? Cela m'intéresserait de le savoir. Vous avez parlé de « responsabilité » : c'en est une. En tant que formateur, vous avez aussi sans doute une responsabilité. Comment la situez-vous ? Et comment évaluez-vous le contenu de l'enseignement que vous dispensez sur le sujet ?

Vous avez également parlé des entités hybrides. C'est un sujet intéressant, que l'on n'a pas encore tellement entendu dans les auditions. Quelles opérations d'achat-revente vous paraissent-elles pouvoir être qualifiées d'« hybrides » par rapport aux dispositifs que vous avez pu décrire ?

Et vous avez évoqué les failles de notre système, dans la mesure où les réglementations ne sont pas les mêmes en France que dans d'autres pays européens ou dans le reste du monde. Est-ce que les obligations imposées aux intermédiaires fiscaux en France vous semblent pouvoir être renforcées, resserrées ? Est-ce que la communication systématique des schémas fiscaux à l'administration fiscale est organisée dans certains pays ? Y a-t-il des exemples ? Et est-ce que c'est le cas pour notre pays, la France ?

M. Daniel Gutmann. – Je commence par répondre à la question sur l'enseignement.

À l'Université, l'enseignement du droit fiscal des entreprises intervient assez tardivement dans la formation des étudiants. Il commence en master 1, donc en quatrième année d'études, et se poursuit en master 2 pour ceux qui décident de se spécialiser plus ou moins.

Au niveau du master 1, j'enseigne le droit fiscal des affaires de manière assez générale. L'essentiel de mon objectif, c'est déjà de leur faire comprendre les principes fondamentaux du droit fiscal. Je reste donc assez loin des questions d'optimisation. Mon but est qu'ils comprennent comment fonctionnent l'impôt sur les sociétés ou la TVA. Et s'ils ont compris cela, je suis bien content.

C'est au niveau du master 2 que les questions qui nous occupent sont sans doute un petit peu plus présentes. Par exemple, cette année, je fais

précisément un cours aux étudiants du master de droit des affaires et fiscalité que je dirige sur tout ce qui est hybride en matière fiscale.

Je le fais non seulement parce que c'est très intéressant pédagogiquement – tout ce qui est hybride est intéressant d'un point de vue intellectuel et cela oblige les étudiants à revenir aux catégories fondamentales du droit –, mais aussi parce que cela pose des questions qui sont les plus difficiles à résoudre d'un point de vue juridique.

Mon idée n'est jamais de leur dire : « Regardez, voici des schémas que vous allez pouvoir mettre efficacement en œuvre en passant à l'abri de toute répression. » Au contraire. Ce que j'essaie de faire, c'est plutôt de tirer des exemples dans ce que je peux observer dans mon autre activité, de leur montrer comment l'administration voit certains schémas et de les obliger à se mettre dans la peau aussi bien de l'administration que d'un contribuable devant répondre à une proposition de rectification de sa situation. J'essaie surtout de développer chez les étudiants le sens de l'argumentation.

Pour moi, la fonction d'enseignement à l'université, c'est surtout une fonction qui vise à développer le sens de l'argumentation et le sens du risque. Il ne me vient jamais à l'idée de leur dire : « Faites ceci, vous allez voir, c'est super ! ». Au contraire, je leur dis plutôt : « Attention ! Si vous faites ceci, les risques que vous encourez sont ceux-là. »

Mais, encore une fois, ce que je suis en train de vous décrire ne s'applique qu'à une très petite minorité d'étudiants. Il faut bien dire que la plupart des cours que l'on fait à l'université sont des cours assez basiques. Il y a très peu de cours de détail ou d'affinage.

J'ai brièvement mentionné les opérations d'achat et de revente. Je prendrai peut-être un exemple pour illustrer cela.

Ce sont des choses qu'on voit en pratique, notamment dans un certain nombre de redressements. Je ne peux bien évidemment pas donner de noms, mais l'administration fiscale s'est publiquement exprimée au sujet de tels montages. Je ne dévoile donc aucun secret de fabrique en décrivant ceux-ci.

Le cas typique, c'est celui d'une société étrangère qui, pour financer une acquisition en France ou ailleurs, recourt à plusieurs sociétés qui sont généralement superposées les unes aux autres. L'idée, c'est que l'objectif consiste à trouver un moyen de financer l'acquisition dans des conditions fiscalement optimales. Pour financer ces acquisitions, les titres de l'une des sociétés sont achetés par la société qui va donner le financement. Cet achat va donc permettre un afflux d'argent pour procéder à l'acquisition.

D'un point de vue économique, ce n'est rien d'autre qu'un prêt. Il est prévu qu'à une échéance fixée à l'avance les titres seront récédés, donc revendus au financeur. Économiquement, cette rétrocession s'assimile à un remboursement du prêt.

Pourquoi est-ce fiscalement optimisant ? En raison de la différence de traitement fiscal de la rémunération du prêteur de part et d'autre de la frontière. Si, dans l'État du financeur, on considère qu'il y a bien une opération d'achat-revente, la société qui détient les titres est considérée comme recevant un dividende pendant toute la période de détention. Ce dividende, émanant généralement d'une filiale, est alors exonéré.

En revanche, dans l'autre État, celui de la société dont les titres ont fait l'objet de la cession, on verra dans cette opération non pas un achat-revente, mais un prêt gagé, et la distribution du dividende sera considérée comme l'équivalent d'un intérêt d'emprunt déductible.

On retombe donc sous une autre forme sur le schéma des instruments financiers hybrides que je vous ai présenté tout à l'heure, c'est-à-dire que l'achat-revente crée une déduction dans un État et une exonération dans un autre État.

C'est un exemple intéressant. Voilà tout de même des opérations qui sont connues depuis longtemps et que l'administration n'a pas remises en cause jusqu'à une époque récente. Elle le fait aujourd'hui en s'appuyant sur la théorie de l'abus de droit, ce qui est la pire des insécurités possibles. Il est évident qu'il faut légiférer sur ce point. Telles que je les perçois, les entreprises comprennent très bien, à mon sens, qu'il y a des limites à ne pas franchir. Bien évidemment, quand on ne les pose pas, on ne les respecte pas. Tout ce que les entreprises veulent, c'est pouvoir anticiper la charge fiscale qui sera la leur.

La troisième question concernait la déclaration des schémas.

Premièrement, cela existe-t-il à l'étranger ? La réponse est oui ; cela existe notamment au Royaume-Uni, ainsi que dans un certain nombre d'autres États. Cette déclaration des schémas peut d'ailleurs émaner soit des intermédiaires fiscaux, soit même des sociétés, qui procèdent à un certain nombre d'opérations qui leur procurent un avantage fiscal.

Deuxièmement, faut-il faire cela en France ? Il est difficile de vous répondre sur ce point. Ce que j'observe quand même, c'est qu'on ne peut pas considérer cette question isolément. Qui dit déclaration dit évidemment que l'administration va faire quelque chose des informations qu'on lui donne. Que va-t-elle en faire ?

Si l'on demande à des sociétés de déclarer les opérations qu'elles font tout en sachant qu'il y a à la clé une pénalité de 80 % pour abus de droit, on peut difficilement attendre d'elles qu'elles respectent avec beaucoup d'enthousiasme les obligations qui leur sont imposées.

J'observe que dans les États qui ont de tels systèmes, la sanction de l'abus de droit n'existe pas : il n'y a pas de sanction pénale ou quasi pénale comme c'est le cas en France.

Pour évaluer ce type de dispositions, il faut donc se remettre dans un contexte général. Il faut aussi se remettre dans le contexte de ce que l'on veut faire de la relation entre les entreprises et l'administration fiscale.

Aujourd'hui, même si les choses ont beaucoup changé, il reste quand même un climat parfois tendu entre l'administration et les entreprises, ce qui est d'ailleurs normal dans certains cas, mais inutile dans d'autres. La plupart des États ayant mis en place ce qu'on appelle quelquefois une discipline fiscale coopérative sont des pays qui cultivent depuis bien plus longtemps que nous la pratique du *ruling* et qui favorisent le développement d'une culture de dialogue entre l'administration et les entreprises, d'ailleurs parfois au prix d'une « présence » de l'administration quasiment continue dans les grosses sociétés. Tout cela n'existe pas en France.

Si l'on met en place en France un ensemble de mesures qui permettent à un dialogue constructif de se développer entre l'administration et les entreprises, pourquoi effectivement ne pas envisager de demander aux entreprises de dévoiler davantage qu'elles ne le font aujourd'hui ? Si elles ne le font pas aujourd'hui, c'est parce que la crainte d'une sanction est partout.

M. Philippe Dominati, président. – Ce que vous nous dites, c'est *grosso modo* qu'il y a une anomalie ou un retard avec la notion d'abus de droit. On peut avoir des obligations renforcées, mais à condition de réviser la notion d'abus de droit. C'est bien cela ?

M. Daniel Gutmann. – Oui.

M. Philippe Dominati, président. – C'est ce que j'avais cru déceler, mais je voulais en être certain.

La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – J'ai été très intéressé par votre exposé liminaire, qui nous a rappelé que les questions techniques étaient effectivement très importantes pour avoir un diagnostic efficace en la matière.

D'ailleurs, les exemples que vous avez donnés sont en effet des exemples qu'on ne voit habituellement pas dans la presse, pas même dans la presse spécialisée. On peut sans doute difficilement faire de la musique sans avoir appris le solfège.

J'ai beaucoup aimé aussi votre vision scolastique en deux parties, c'est-à-dire l'optimisation contre laquelle la France ne peut rien faire toute seule et l'optimisation contre laquelle la France peut lutter seule.

À mon sens, ce qui serait intéressant dans notre travail serait de pouvoir établir la nomenclature qu'il y a dans chaque rubrique des actes d'optimisation.

Mais je voudrais vous interroger sur ce qui nous intéresse au premier chef, à savoir l'optimisation contre laquelle la France peut lutter toute seule. Ne pensez-vous pas qu'il y a, dans ce cadre-là, des hypothèses où la France

luttant toute seule peut risquer de créer un environnement aboutissant de fait à accroître la volonté d'exil ou de délocalisation ? C'est ma première question.

Deuxième question, puisqu'on parle souvent de délocalisation, avez-vous des données ou un ressenti non pas sur les délocalisations, mais sur toutes les entreprises créées par des Français qui ne sont jamais créées en France ? En l'occurrence, il ne s'agit pas de délocalisation puisque les entreprises ne sont pas créées en France. Ce sont des élèves de grandes écoles, des entrepreneurs qui, prenant la décision de créer *ab initio* une entreprise, le font à l'étranger.

Ma troisième question, qui est très technique, concerne le *ruling*. Pensez-vous que la technique du rescrit en France a échoué ou est-ce qu'elle est insuffisante, puisque, comme vous l'avez indiqué, elle laisse subsister le caractère pseudopénal ou parapénal ? A votre avis, pourrait-on travailler sur tout ce qui concerne le rescrit ?

Voilà trois questions d'inégale importance.

M. Daniel Gutmann. – Première question : le fait de lutter tout seul ne risque-t-il pas de renforcer l'exil ? Si, c'est évidemment un risque. Il y a en effet des exemples simples dans la pratique récente.

La règle que j'ai mentionnée tout à l'heure comme illustrant à mon avis un cas de législation déficiente dans son principe, c'est-à-dire la règle qui limite la déduction des charges financières au seul motif qu'on est détenu par un actionnaire étranger, qui prend les décisions, est à l'évidence de nature à dissuader la constitution de *holdings* en France.

Vous allez me dire que ce n'est pas forcément très grave, puisque ce ne sont pas les *holdings* pures qui créent de l'emploi. Mais il se trouve qu'il y a parfois autre chose sous les *holdings* pures. Et même dans certaines entreprises dont les activités sont purement financières, il y a de l'emploi.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que ce genre de règle qui ne fait pas du bien à la France.

Ensuite, les motivations qui conduisent une société à transférer son siège à l'étranger sont, me semble-t-il, extrêmement complexes. Il y a, certes, la crainte d'être soumis à une fiscalité de plus en plus lourde. Il y a aussi – je pense que tous les représentants d'entreprise vous le diront, mais vous devez connaître cette antienne par cœur – l'insécurité fiscale. Si les entreprises partent, c'est parce que l'État ne respecte pas la parole qu'il donne aux acteurs économiques. Ce n'est pas notre sujet du jour, mais le fait est que c'est absolument fondamental pour comprendre l'exil, aussi bien des personnes physiques que des personnes morales.

La deuxième question est de savoir si c'est le paramètre fiscal qui peut expliquer que des entreprises se créent ailleurs qu'en France, notamment s'agissant de jeunes entreprises.

Là, je vous avoue que je suis un peu embarrassé pour répondre. Je ne sais pas trop. Mon sentiment – mais c’est plutôt un sentiment personnel, intuitif – est que lorsqu’on crée une société ailleurs qu’en France, c’est parce qu’on considère l’environnement en général, c’est-à-dire l’environnement de marché, l’environnement administratif, pas seulement fiscal. Est-il facile ou non d’y créer une société ? Y a-t-il beaucoup de charges sociales ? Va-t-on trouver rapidement des clients ? J’ai l’impression que c’est l’environnement « *business* » qui est à l’origine de la création de sociétés et que la fiscalité n’est que l’un des paramètres parmi tant d’autres.

Et pour répondre à votre troisième question, je crois qu’il y a tout de même des problèmes avec le *ruling* en France.

Si vous voulez voir le verre à moitié plein, disons que, voilà vingt ans, il était extrêmement rare pour une entreprise de pouvoir se tourner vers l’administration fiscale pour savoir comment elle entendrait traiter telle situation au regard de telle règle de droit. Par exemple, vous voulez bénéficier du crédit d’impôt recherche, et vous vous demandez si vos dépenses sont vraiment des dépenses de recherche. Il y a vingt ans, vous n’aviez pas de texte qui vous offrait la possibilité d’aller voir l’administration pour lui demander ce qu’elle en pensait. Aujourd’hui, ces textes existent. Et dans une série de domaines, il est aujourd’hui possible pour des entreprises françaises de saisir l’administration pour savoir si leurs opérations sont éligibles à tel ou tel avantage fiscal prévu par la loi, si elles ont un établissement stable en France et donc si elles doivent se déclarer pour les besoins de l’impôt en France.

L’évolution historique va par conséquent dans le bon sens et le dialogue entre administration et entreprises s’est considérablement développé. Toutefois, ce qui me paraît encore très nettement insatisfaisant, c’est que, hormis les cas dans lesquels un texte prévoit expressément la possibilité pour un contribuable de se tourner vers l’administration, la pratique demeure extrêmement fluctuante. Si vous n’êtes pas dans le cadre d’un texte pour lequel le *ruling* est organisé, vous envoyez une bouteille à la mer. Soit vous disposez d’un accès à un responsable de l’administration qui va faciliter l’obtention d’une réponse de l’administration fiscale, soit vous êtes un contribuable lambda ne présentant pas d’enjeu particulier, et l’administration vous répondra si elle a le temps ou si elle le juge utile ; et parfois, sa réponse vous semblera fort obscure.

Par ailleurs, il y a des cas où le *ruling* échoue, tout simplement parce qu’on n’ose pas aller voir l’administration. Il existe certes un rescrit « abus de droit », ce qui est louable en soi, mais je n’ai encore jamais vu un contribuable aller voir l’administration pour lui demander : « Pensez-vous que ce que je suis en train de faire ou que je m’apprête à faire, c’est de l’abus de droit ? » Parce que personne ne veut attirer l’attention de l’administration sur ce type d’opération.

Il y a donc des progrès à faire. Je crois que ces progrès sont de nature presque sociologique. Cela tient à la confiance qui peut unir l’administration

au contribuable. Et puis, encore une fois, cela suppose de sortir d'une culture de la sanction.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – D'abord, merci de votre exposé très structuré et très argumenté.

Votre propos renvoie les législateurs que nous sommes non pas nos chères études, mais à l'idée que la résolution du problème passe par nous. A l'instar de notre rapporteur, j'y vois une forme d'espoir.

Néanmoins, pourriez-vous nous dire pourquoi nous sommes restés inertes alors que les administrations connaissent les schémas que vous avez fort bien décrits ?

M. Daniel Gutmann. – Il y a plusieurs choses.

D'abord, sans doute l'administration n'a-t-elle pas pris immédiatement conscience du fait que certains schémas étaient plus répandus qu'elle ne le pensait.

Ensuite, il est vrai que dans certains cas l'inertie de l'administration est étonnante. Vous vous rappelez peut-être l'affaire des fonds « turbo », qui a défrayé la chronique dans les années quatre-vingt-dix. Ce sont tout de même des schémas qui ont été assez rapidement connus. Peut-être dois-je rappeler ce qu'étaient les fonds « turbo ». Il s'agissait de schémas qui consistaient à acquérir des titres de société et à encaisser un dividende assorti de l'avoir fiscal à l'époque, ce qui faisait économiser des impôts substantiels, puis à revendre les titres. On avait obtenu le crédit d'impôt au passage. De manière très imprudente, sans du tout envisager les conséquences que cela pourrait avoir, la doctrine administrative avait admis l'utilisation du crédit d'impôt dans ces conditions-là.

Une industrie s'est donc développée de manière assez rapide pour profiter de la bénédiction que l'administration avait très imprudemment donnée. Et il a tout de même fallu un certain temps avant que l'administration prenne conscience de l'ampleur du phénomène, agisse, et d'ailleurs perde dans un premier temps : la doctrine administrative étant opposable à l'administration, les contribuables étaient protégés par le fait que la doctrine s'appliquait à eux. Et quand bien même ils auraient commis un abus de droit, l'abus de droit cédait devant l'opposabilité de la doctrine.

Il y a des cas où il est effectivement assez inexplicable que l'administration n'ait pas plus rapidement alerté l'attention du législateur sur ces questions. Peut-être aussi tout simplement n'avons-nous pas fait preuve de suffisamment d'inventivité. Même dans les États étrangers, les ripostes législatives dont j'ai évoqué tout à l'heure quelques exemples ont eu lieu très tardivement.

Encore une fois, je crois que cela vient aussi du fait que, pendant une certaine période, tout cela était perçu comme parfaitement légal. Le fait

qu'une même opération soit qualifiée différemment dans deux États est bien malheureux, mais ce n'est pas illégal. Donc, pourquoi intervenir sur des opérations qui n'ont rien d'illégal ? En l'absence d'un contexte budgétaire tel que le nôtre aujourd'hui, ce n'est pas la priorité. Je ne vois que cela comme explication.

M. Philippe Dominati, président. – Nous accueillons maintenant M. Patrick Dibout, avocat associé au sein de Ernst et Young, société d'avocats, et professeur à l'université Paris II, Panthéon-Assas, où il enseigne la fiscalité internationale et européenne.

Monsieur Dibout, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Patrick Dibout prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Monsieur Dibout, vous avez la parole.

M. Patrick Dibout, avocat associé au sein de Ernst et Young, société d'avocats, et professeur à l'université Paris II, Panthéon-Assas. – Monsieur le président, mesdames, messieurs, je vous remercie de m'avoir invité à participer aux travaux de cette commission dont l'objet est particulièrement important dans le contexte actuel.

Je prends la parole après mon éminent collègue Daniel Gutmann, qui vous a déjà apporté de nombreuses réponses. Je m'en voudrais d'y revenir de manière répétitive, et ce d'autant plus que je suis arrivé en retard en raison d'un problème de transport, ce dont je vous prie de bien vouloir m'excuser.

S'agissant de l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et des incidences fiscales, on peut, me semble-t-il, formuler deux types d'observations : d'une part, des observations de caractère général liées au contexte dans lequel se pose cette question du point de vue français et, d'autre part, des observations liées à quelques aspects pratiques de ce sujet.

Concernant le contexte général, il est important de rappeler que la France – même si c'est une évidence – est un pays à économie ouverte dans lequel s'applique pleinement la libre circulation des capitaux garantie par le droit communautaire avec un effet *erga omnes*, c'est-à-dire qui ne se limite

pas à l'espace européen, mais qui s'entend de l'ensemble du monde. Par conséquent, il en résulte une exposition de la France, de son économie, de ses institutions, de ses acteurs, à la concurrence fiscale internationale qui est particulièrement vive aujourd'hui, favorisée par l'émergence, la multiplication d'entités autonomes ou de territoires disposant d'une souveraineté fiscale et qui sont prêts à se livrer à une compétition fiscale importante, d'autant plus aisée qu'ils n'ont pas à supporter des poids de dépenses publiques structurelles lourdes comme celles des États importants et historiquement très organisés comme la France.

S'agissant du contexte de la position française, il est important de rappeler que, pour ce qui concerne les transferts d'actifs hors de France, notre pays, dans son système juridique, a la particularité de disposer d'un arsenal, d'un corps de règles anti-évasion fiscale particulièrement importantes et orientées vers l'évasion excessive hors de France. Je n'en rappellerai pas le détail puisque vous le connaissez.

Je soulignerai simplement que la tendance constatée dans les États émergents aujourd'hui est plutôt celle d'un contrôle et d'une répression de l'entrée des capitaux que de leur sortie. C'est un mouvement inverse et symétrique qui peut être illustré par les évolutions récentes, par exemple du Brésil et de la Chine.

Le système français est également complexe avec des règles spécifiques anti-abus et anti-évasion fiscale, mais aussi – cela a été évoqué précédemment par M. Gutmann – le renfort pour l'administration de textes liés au contrôle fiscal. Vous avez fait écho à cette affaire dite des fonds « turbo », qui est liée historiquement à un rapport de la Cour des comptes portant sur des entreprises publiques, notamment de transport. La Cour des comptes avait relevé qu'elles avaient utilisé – mais dans le contexte de l'époque de manière apparemment légale – un système d'aller-retour d'achat de titres. C'est sans doute la sphère dans laquelle cette affaire était initialement apparue qui avait expliqué le fait que, pendant un certain temps, elle y était restée cantonnée pour ensuite se voir étendue à d'autres acteurs du secteur privé de l'économie.

S'agissant de ces transferts d'actifs hors de France – et sans vouloir être redondant avec ce qu'a dit M. Gutmann –, ce qui peut également être souligné à propos de la France, c'est l'importance non seulement de ces règles de droit interne qui permettent de lutter contre ces phénomènes, mais aussi l'importance du réseau des conventions fiscales bilatérales.

La France dispose du premier réseau fiscal conventionnel au monde, qui comporte le plus souvent et systématiquement maintenant des clauses d'échanges d'informations permettant à l'administration française d'obtenir des renseignements sur les situations en relation avec l'étranger, notamment les sorties de personnes et d'actifs.

Je formulerai maintenant quelques observations à caractère pratique pour compléter ce propos, sous votre contrôle et sous réserve des questions que vous pourrez éventuellement me poser.

Ce qu'on l'observe à propos des émigrations d'actifs, de personnes ou d'entreprises, soulève plusieurs questions, notamment la motivation et les voies que peuvent prendre ces phénomènes de délocalisation.

La motivation du transfert d'actifs ou d'entreprises hors de France peut être économique ou financière. Par exemple, une entreprise ou un groupe d'entreprises peut très bien souhaiter établir une tête de pont dans un pays étranger parce que les conditions économiques et financières y sont plus intéressantes qu'en France, indépendamment de tout motif fiscal.

La motivation de la sortie du territoire peut aussi être fiscale mais éventuellement licite. Par exemple, aujourd'hui, un certain nombre de personnes physiques disposant d'un patrimoine important vont choisir des instruments de placement au Luxembourg, certains fonds communs de placement à compartiments complexes par exemple, sans que cela soit en quelque manière illicite et uniquement inspiré par des questions d'ordre fiscal.

La délocalisation des personnes et des patrimoines peut aussi prendre diverses formes pour l'entreprise. On pourra, par exemple, avoir une délocalisation par la création d'un établissement secondaire. La question du transfert de siège peut éventuellement se poser sachant que, à ma connaissance, c'est un phénomène plutôt rare du côté français, puisque le transfert de siège soulève en soi des questions juridiques complexes, indépendamment des questions fiscales, alors même que la jurisprudence européenne a apporté de l'eau au moulin des candidats à ce type de transposition.

Les motifs de délocalisation hors de France des entrepreneurs peuvent être liés au traitement fiscal proprement dit de l'entreprise, mais aussi à celui de l'entrepreneur ou du dirigeant d'entreprise, ce qui est évidemment une composante à prendre également en considération.

Pour les entrepreneurs et les dirigeants d'entreprise, il y a évidemment le traitement fiscal du revenu avec à la clé les questions de fractionnement du revenu, mais aussi la question du patrimoine. Daniel Gutmann l'a certainement déjà évoqué.

Dans ce cadre un peu général, peut-être serait-il plus efficient, le cas échéant, que j'essaie de compléter votre information au-delà de ce qu'a pu apporter Daniel Gutmann sur tel ou tel point de détail.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je poserai deux questions à M. Dibout et une à M. Gutmann.

Première question, monsieur Dibout, j'aimerais connaître votre point de vue de juriste sur le fait de lier l'impôt et la nationalité puisque la proposition a été formulée. Quelle serait éventuellement son efficacité ?

Seconde question, s'agissant de l'échange d'informations, qui a montré ses limites dans la dernière période, ne pensez-vous pas qu'il faudrait

assortir ce dispositif de mesures plus coercitives ? Bien entendu, nous sommes confrontés au problème de la souveraineté des États, mais ne peut-on pas imaginer un moyen de pression pour obtenir les renseignements que l'on demande ?

Par ailleurs, monsieur Gutmann, avez-vous une idée des enjeux financiers induits par les processus d'optimisation fiscale ? C'est toujours un chiffre difficile à donner, mais avez-vous une idée de ces montants ?

M. Philippe Dominati, président. – Sur l'impôt et la nationalité, savez-vous, messieurs, combien de nationalités sont concernées ? A ma connaissance, seuls les États-Unis et les Philippines ont instauré l'universalité de l'impôt, je voudrais savoir si c'est vrai. Dans le droit international, savez-vous combien de pays ont éventuellement créé l'universalité de l'impôt ? Si vous pouvez répondre à ces questions, cela nous permettra de compléter nos investigations.

M. Patrick Dibout. – Votre première question tenant au lien entre l'impôt et la nationalité est classique en matière fiscale internationale et complexe à la fois.

Lorsque je parle à des étudiants, je leur dis toujours : pour qu'un État puisse prétendre taxer à la fois sur son territoire et hors de son territoire des personnes physiques en fonction du critère de la nationalité, il faut qu'il ait l'autorité, la force et les moyens nécessaires à cet effet, c'est-à-dire qu'il dispose non seulement d'une réglementation efficace mais aussi d'une administration particulièrement bien équipée et de moyens de discussion, je dirai presque de « pression », avec les pays étrangers.

Cela étant, il ne faut pas ignorer que la nationalité joue un rôle dans le code général des impôts en tant que tel comme critère notamment subsidiaire, mais aussi comme critère fonctionnel de la qualification du domicile dont résulte un certain nombre d'obligations. La nationalité est également présente dans les dispositifs conventionnels.

Une autre question que peut soulever le lien entre impôt et nationalité est celle de la compatibilité avec les engagements internationaux de la France, notamment les engagements européens, communautaires principalement.

S'agissant de l'efficacité de l'échange d'informations, la France dispose, il est vrai, d'un réseau de conventions fiscales, le premier au monde quantitativement, et de nombreuses clauses d'échanges de renseignements. Mais l'échange d'informations dépend évidemment de l'interlocuteur, non seulement de sa bonne volonté mais aussi de sa capacité effective à aller chercher et à transmettre l'information.

De ce point de vue, la coercition fait surgir une question qui dépasse le cadre, me semble-t-il, du pur droit fiscal pour arriver sur le terrain du droit international, voire des relations internationales, c'est-à-dire la question de savoir si l'on peut avoir des moyens de pression pour infléchir le comportement fiscal inopportun d'un État ou d'un territoire. Je n'ai pas

d'exemple à l'esprit, mais Daniel Gutmann en a peut-être un... Il peut y avoir des liens, par exemple, entre le comportement fiscal d'un État et la signature de conventions internationales de coopération économique, d'aide au développement, le soutien que l'on peut apporter à un État ou à un territoire auprès d'organisations internationales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale. La vertu fiscale peut faire partie des éléments pesant sur la scène internationale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Gutmann.

M. Daniel Gutmann. – S'agissant des montants, je ne sais pas vous répondre, cela relève de la science économique, que je ne possède pas.

Pour ce qui concerne la nationalité, il y a vraiment très peu d'États, me semble-t-il, qui fonctionnent sur le modèle américain, il y a peut-être aussi l'Érythrée. Les Philippines avaient effectivement adopté ce système mais il a été abandonné en 1995.

En revanche, il y a davantage d'États, même s'ils ne sont pas très nombreux, qui fonctionnent sur l'idée qu'un national quittant le territoire pour aller s'installer dans un État à fiscalité plus faible continue, pendant une durée de cinq ans ou dix ans, d'être redevable de l'impôt dans son État d'origine. Cela existe en Allemagne, aux Pays-Bas, du moins pour la fiscalité successorale, mais c'est un autre modèle.

M. Philippe Dominati, président. – C'est un statut intermédiaire qui nécessite tout de même une révision des traités.

M. Patrick Dibout. – Il nécessite, le cas échéant, une adaptation des conventions fiscales bilatérales, qui ne peut s'opérer encore une fois que dans le cadre et les limites des engagements internationaux et du droit communautaire.

M. Daniel Gutmann. – Je ne comprends pas très bien la pertinence du critère tiré de la nationalité.

Imaginez un Anglais ayant vécu pendant vingt ans en France. Cet Anglais a créé en France une entreprise qui ne valait rien au départ et s'en va avec une plus-value latente de 5 milliards d'euros. Pourquoi cet Anglais serait-il libéré à jamais du poids de la charge fiscale en France alors que, s'il était français, on le rappellerait tout à coup aux devoirs sa nationalité ? C'est absurde.

Ce que l'on veut faire, c'est frapper des personnes qui ont durablement profité des services publics français ou de tout ce qu'offre la France pour constituer un patrimoine, une fortune, ou qui ont bénéficié d'une éducation en France, pour leur rappeler, une fois qu'elles sont parties, qu'elles ont des obligations à l'égard de la France.

S'il y a lieu de changer notre système, le critère à retenir est le fait d'avoir longtemps vécu en France parce que c'est la vie en France qui a permis à ces personnes de profiter des services publics offerts par notre pays.

Le fondement de l'obligation fiscale, c'est de payer des services dont on profite. Vous l'avez compris, j'ai une position tranchée sur ce sujet.

M. Philippe Dominati, président. – C'est intéressant.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Sur cette question précise, dans le prolongement de ce que vous venez dire, a-t-on imaginé des plans ou a-t-on fait des suggestions pour remédier à cette situation, qui me paraît très pertinente, d'une espèce de « dette » vis-à-vis de l'État qui a financé une formation par exemple ? Avez-vous des suggestions à formuler sur ce sujet ?

M. Daniel Gutmann. – Il y a des systèmes qui fonctionnent selon le principe d'une résidence fictive qui se poursuit après le départ : pendant cinq ans ou dix ans, on continue de vous traiter comme si vous étiez résident de l'État de départ. Ou bien il y a le système anglais qui impose au retour : si vous revenez au Royaume-Uni moins de cinq ans après en être parti, vous êtes imposé et tout se passe comme si vous n'étiez jamais parti. Cela permet, notamment au Royaume-Uni, d'imposer des plus-values qui ont été réalisées pendant la période d'absence.

Si cette question vous intéresse, je viens d'écrire un article que je serais ravi de vous communiquer, même s'il n'est pas encore publié. C'est la raison pour laquelle je prends la liberté de m'exprimer sur ce point.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Monsieur Dibout, selon vous, quelle valeur ajoutée apportez-vous aux entreprises qui sont vos clientes ? Le risque fiscal vous paraît-il comparable dans les pays semblables au nôtre ? Existe-t-il sur ce point des évaluations assez fiables, précises et des bilans coût-avantage ?

M. Patrick Dibout. – Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à l'ensemble des points que vous avez soulevés.

Votre première question porte sur la valeur ajoutée des conseils. Si je comprends bien, vous posez la question de savoir si les entreprises s'y retrouvent...

Il y a deux aspects : d'une part, l'entreprise étrangère en France et, d'autre part, l'entreprise française à l'étranger.

Ce qui est particulièrement important et c'est, me semble-t-il, le rôle premier des conseils en France, c'est d'apporter de la sécurité juridique et fiscale aux entreprises étrangères. La valeur ajoutée des conseils se situe sur ce plan et c'est à ce titre que l'on retrouve à la fois l'importance de la clarté de la norme, de son interprétation et la question corrélative de la sécurité juridique et de la sécurité fiscale.

Quand on parle de sécurité juridique et de sécurité fiscale, cela soulève la question de la stabilité de la règle. On entend souvent les opérateurs économiques et les entreprises françaises ou étrangères déplorer une certaine instabilité de la règle ou de son interprétation dans la pratique, c'est une antienne systématique.

Pour l'entreprise française, la valeur ajoutée du point de vue de sa stratégie internationale, c'est aussi une forme de sécurisation, l'analyse des risques. Quels sont les risques de s'implanter dans tel pays ou telle région ? Quelle sécurité pourra-t-on avoir ?

Les risques peuvent être analysés à partir de la France, mais il y a aussi les risques locaux.

Les risques analysés à partir de la France peuvent être, par exemple, des risques d'absence de convention fiscale ou d'instabilité de la convention dans son application pratique par l'autre pays. Cela peut être aussi des risques de se voir appliquer des textes répressifs. Le rôle du conseil est important du point de vue français.

En revanche, lorsqu'il s'agit de comprendre et de bien appliquer les textes locaux des pays d'implantation, la compétence du conseil en France s'efface devant la compétence du conseil local, quitte à servir évidemment de lien, d'interface, pour discuter d'une interprétation commune partagée par les parties.

M. Yvon Collin. – A-t-on des états comparatifs des législations sur les risques fiscaux avec des pays comparables ?

M. Patrick Dibout. – Existe-t-il une échelle officielle des risques fiscaux ? Je ne le pense pas. Cela dépend de l'angle sous lequel on se place. Il peut y avoir un élément d'échelle qui tient à l'incertitude ou à l'instabilité de la règle fiscale locale ou à son application, au caractère clair de l'administration dans sa pratique et à la question éventuellement – c'est un grand mot – de la « corruption », tous phénomènes qui sont susceptibles de s'opposer.

Il y a des pays, généralement ceux de la sphère OCDE, à propos desquels la connaissance et la pratique de la législation sont claires, où les échanges d'informations fonctionnent assez bien. En revanche, d'autres pays ont plus d'opacité et rendent plus difficile et plus incertain l'investissement. Il faut sans doute raisonner au cas par cas.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Sur ce même thème tout à fait passionnant, je souhaite vous interroger en particulier sur l'insécurité fiscale.

L'insécurité fiscale, c'est peut-être moins la rétroactivité de la loi fiscale que son application immédiate à une situation qui a été bâtie sous l'empire d'une loi fiscale précédente, puisque nous serions dans un climat ou dans une législation marquée par l'insécurité. Avez-vous des exemples étrangers de traitements préventifs de cette insécurité ? Par exemple, peut-on concevoir que lorsque l'on a souscrit un contrat sous l'empire de telle législation fiscale, on ne puisse plus ensuite le corriger ? Comment les pays étrangers se prémunissent-ils mieux que nous de l'insécurité fiscale ?

M. Patrick Dibout. – Un exemple d'insécurité fiscale particulièrement patent sur le plan international – je parle sous le contrôle de M. Gutmann – est celui de l'Inde, s'agissant notamment du traitement fiscal des plus-values de cessions de titres qui peuvent s'opérer en dehors de l'Inde entre sociétés non indiennes et qui seront cependant taxées en Inde.

Il y a chez les fiscalistes des exemples célèbres comme celui de Vodafone, des cessions de titres en Europe intéressant indirectement l'Inde, qui taxe la plus-value. A ma connaissance, le gouvernement indien vient de faire évoluer sa législation dans ce sens. Non seulement la pratique antérieure était très risquée pour les entreprises étrangères, mais le législateur local renforce en quelque sorte cette insécurité avec une législation qui capte des opérations faites par des entités n'ayant aucun lien juridique direct avec l'Inde.

Sur la question de la sécurisation, ce que l'on peut évoquer se rapproche, me semble-t-il, du système du rescrit ou du *ruling* évoqué précédemment. Dans certains pays de culture anglo-saxonne ou d'Europe du Nord, il y a une pratique du dialogue avec l'administration fiscale qui peut déboucher sur l'octroi, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, de *ruling*, c'est-à-dire de positions écrites qui sécurisent le contribuable.

M. François Pillet. – C'est quasiment contractuel, cela ne met pas à l'abri du changement radical de la loi et de la législation fiscale.

M. Patrick Dibout. – Cela dépend en quelque sorte de l'objet du *ruling* et de sa portée. Si le *ruling* comporte une interprétation de la loi mettant à l'abri un type d'opérations, par exemple la taxation de plus-values, cela dépendra de la façon dont ce sera rédigé dans le *ruling* proprement dit. Mais on pourra avoir aussi un autre élément lié à la rédaction même de la loi qui, à un moment donné, pour des raisons d'ordre public, mettra fin à des pratiques bilatérales antérieures. Là encore, cela dépend des systèmes juridiques. Dans le droit anglo-saxon, la bonne foi est importante, l'engagement réciproque pris par les parties sur l'interprétation de la règle fiscale a un caractère – je parle sous le contrôle de M. Gutmann – d'ordre quasi-contractuel.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – J'ai été très intéressé par l'ACCIS, qui paraît être un moyen intéressant, tout au moins en Europe, de pouvoir travailler sérieusement sur ces questions, puisque nombre de nos visiteurs nous ont expliqué que les principaux paradis fiscaux étaient à moins d'une heure d'avion de Paris. Est-ce votre sentiment ?

Que pensez-vous du gouvernement allemand qui, en fait, essaie de trouver un accord avec les banques suisses pour se faire indemniser de certaines pertes de recettes fiscales, eu égard aux moyens qui, aujourd'hui, figurent dans les comptes des banques suisses ? Pensez-vous que c'est une bonne façon de travailler ? Devrions-nous faire la même chose ou

pensez-vous, comme nombre d'entre nous, que c'est un peu une rupture du front que le G20 a essayé de mettre en place ?

Enfin, ne pensez-vous pas que l'OCDE devrait être l'instrument de régulation mondiale de tous ces problèmes fiscaux, puisque l'on a admis le principe de la réciprocité qui semble plus ou moins marcher avec une quarantaine de pays ?

À partir d'un dispositif inspiré du contrôle et de l'engagement de l'OCDE, ne pensez-vous pas – si l'on veut éviter le piège de la nationalité – qu'un système visant à intégrer toutes ces institutions financières au sein des pays ne serait pas lui aussi une solution qui nous permettrait de lutter contre un effet de mondialisation ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Daniel Gutmann.

M. Daniel Gutmann. – Je n'ai pas très bien compris votre question, vous avez parlé de l'ACCIS et des paradis fiscaux.

M. Francis Delattre. – Vous avez évoqué l'intensité des activités.

M. Daniel Gutmann. – Oui !

M. Francis Delattre. – Qu'est-ce cela signifie pour vous ? Ici, nous sommes des spécialistes de la valeur ajoutée.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Gutmann, vous avez suggéré que le législateur avait intérêt à accélérer l'adoption de cette directive européenne, vous attirez notre attention sur ses bienfaits. C'est bien le sens de la question...

M. Daniel Gutmann. – Je vous donnerai un exemple pour répondre à votre question.

Imaginez un groupe dispersé entre plusieurs États européens et qui, à l'heure actuelle, réalise l'essentiel de ses profits grâce à des actifs incorporels localisés dans un État à fiscalité faible alors que, dans ce même groupe, il y a des entreprises ou des sociétés localisées, par exemple en France, qui, sans réaliser des profits colossaux, emploient néanmoins un grand nombre de salariés dans des usines.

M. Francis Delattre. – Il est regrettable que le résultat n'aille pas à l'endroit fiscalement le mieux adapté.

M. Daniel Gutmann. – C'est cela !

L'idée de l'ACCIS, c'est de dégager un profit global du groupe, profit qui est ensuite redistribué non pas en fonction de l'entité réalisant tel ou tel résultat, mais en fonction de l'État où il y a la plus grande intensité d'activité économique.

Quels sont les critères de cette intensité d'activité économique ? Dans le projet ACCIS, ils sont actuellement de trois.

Le premier est la main-d'œuvre, sachant que c'est un critère qui se subdivise lui-même en deux : on prend les effectifs et la masse salariale, le total de la paie et le nombre des salariés. Si vous avez beaucoup de salariés en France, cela ramène une partie de l'assiette imposable en France.

Le deuxième critère, ce sont les ventes, c'est-à-dire l'endroit où le chiffre d'affaires est réalisé.

Enfin, le troisième critère, ce sont les immobilisations corporelles. Ici, dans mon exemple, il s'agit des usines. D'ailleurs, pour être tout à fait honnête, il est assez curieux de négliger les incorporels, puisque tout le monde sait que ce sont aujourd'hui les actifs dont la valeur est la plus élevée. On les néglige parce que, précisément, les incorporels sont ceux que l'on peut faire circuler le plus facilement. Donc le fait de les exclure a une dimension anti-abus.

Il est donc clair que si la clé de ventilation des bénéfices reste ce qu'elle est – ce qui n'est pas sûr, car c'est un sujet extrêmement sensible pour les États et le Parlement européen vient d'adopter une motion relative à l'ACCIS suggérant la révision de ces critères –, la France, à l'évidence, y gagnera, parce que nous avons en France plus de salariés et d'usines que d'incorporels.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez parlé de main-d'œuvre, d'immobilisation corporelle, quel est le troisième critère ?

M. Daniel Gutmann. – Le chiffre d'affaires et les ventes.

M. Francis Delattre. – Qu'en est-il des accords « Rubik » ?

M. Patrick Dibout. – Les accords « Rubik » – je parle encore sous le contrôle de M. Gutmann – relèvent du système dans lequel un pays où s'opèrent des investissements – un pays proche de nous, de l'autre côté des Alpes par exemple – accepte de verser à un autre État une somme forfaitaire représentative des revenus...

M. Francis Delattre. – Devrions-nous faire la même chose ?

M. Patrick Dibout. – Cela dépend du paramètre que l'on considère comme prioritaire : le paramètre budgétaire ou le paramètre de l'équité et de la justice fiscale ?

Du point de vue budgétaire, cela peut, à l'évidence, présenter un intérêt immédiat. Du point de vue de l'équité, voire de l'éthique fiscale, on peut y voir un encouragement à une certaine forme d'opacité des comportements individuels.

M. Francis Delattre. – Oui !

M. Patrick Dibout. – Cela dépend aussi de la tradition, de la culture et de l'histoire fiscale. L'Allemagne, qui est un grand pays, a historiquement, du point de vue des comportements individuels, plus une tradition d'évasion fiscale individuelle que de civisme fiscal. Historiquement, les contribuables

allemands, personnes physiques, étaient assez volontiers portés vers l'évasion fiscale, d'où une certaine attraction du pays voisin. Le contexte est assez différent, me semble-t-il, en France.

M. Philippe Dominati, président. – Que pensez-vous du rôle de l'OCDE, gendarme mondial ?

M. Patrick Dibout. – Il ne faut pas, me semble-t-il, perdre de vue que l'image de l'OCDE, notamment auprès des pays émergents, est plutôt celle d'une organisation internationale de pays développés, de pays riches – ce qui était sa vocation initiale et le demeure – et dont la préoccupation première n'est pas nécessairement de défendre les intérêts des économies émergentes.

C'est la raison pour laquelle il y a une sorte de compétition entre l'OCDE et l'ONU sur le terrain de la doctrine fiscale, du modèle de convention fiscale et des intérêts à défendre. Mais l'OCDE a une pratique extrêmement constructive et très efficace.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – On a évoqué régulièrement au cours des auditions le droit anglo-saxon qui semble prendre le pas dans le domaine de la finance et qui s'oppose régulièrement à notre droit assis sur le droit romain. D'ailleurs, le gouvernement britannique, non seulement ne combat pas l'évasion, me semble-t-il, mais la légitime au nom de la compétitivité du territoire. Je me demande s'il n'y a pas culturellement une différence de fond dans la perception des choses. M. Jurgensen, je crois, disait que derrière les mots, il y a une réalité. C'est vrai.

Là où nous voyons un poisson rouge, les Anglais voient un poisson d'or. Nous voyons des choses différentes à partir d'une même réalité. N'y a-t-il pas une confrontation de fond, culturelle, dans l'appréhension de la question de l'évasion et tout ce qui a trait à la fiscalité ?

M. Philippe Dominati, président. – Vous qui êtes à la fois des professeurs d'université enseignant le droit public et des praticiens dans des cabinets de conseils, ne pensez-vous pas que l'évasion fiscale ou l'optimisation fiscale est inversement proportionnelle à la pression fiscale, puisque nous sommes l'un des pays où les prélèvements obligatoires sont les plus importants parmi les membres du G20 ? Observez-vous, en tant qu'universitaires, une corrélation, soit pour les particuliers – car nous n'avons pas eu l'occasion d'évoquer dans ces questions votre rôle de praticien –, soit pour les entreprises, pour les acteurs économiques ? Y a-t-il une corrélation évidente ou cela provoque-t-il des mutations lentes dans le droit international ?

M. Patrick Dibout. – Il y a certainement une corrélation entre la pression fiscale et le civisme fiscal, mais il faut ajouter aux éléments de l'équation l'administration et son efficacité dans l'application et le contrôle de la règle fiscale.

La France, où la pression fiscale est certes importante, est un pays où, me semble-t-il, le civisme fiscal est important parce que l'administration est particulièrement efficace et bien dotée. Le corps des règles du livre des procédures fiscales et des moyens dont dispose l'administration en France est, me semble-t-il, l'un des plus complets du monde. Peut-être les États-Unis ont-ils davantage d'instruments ? Je n'en suis pas absolument certain puisque nous avons largement développé notre système. Il y a encore des évolutions comme celles que nous avons évoquées précédemment, la communication des schémas, mais cela fait partie des ajustements potentiels.

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie de votre participation aux travaux de notre commission

**Audition de Mme Maryvonne Caillibotte,
directrice des affaires criminelles et des grâces
au ministère de la justice et des libertés
(2 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Maryvonne Caillibotte, directrice des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice et des libertés.

Madame la directrice, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal – des peines que, je pense, vous devez mieux connaître que moi...

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Mme Maryvonne Caillibotte, directrice des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice et des libertés. – Je le jure.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la directrice, M. le rapporteur vous a adressé une série de questions. Je vous invite à y répondre dans votre exposé liminaire. Ensuite, je laisserai la parole à M. le rapporteur et aux autres membres de la commission pour qu'ils vous posent des questions complémentaires.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à m'exprimer devant votre commission d'enquête.

En prenant connaissance des nombreuses personnalités que vous avez auditionnées, j'ai mesuré l'ampleur de vos travaux. Je comprends qu'en me recevant aujourd'hui, vous souhaitez leur ajouter une touche judiciaire, plus spécifiquement pénale. Telle est du moins ma vocation puisque, en tant que directrice des affaires criminelles et des grâces, je suis en charge du domaine pénal traité par le ministère de la justice.

Je veux souligner d'emblée que les notions d'évasion fiscale, de paradis fiscaux ou d'évasion de capitaux ne sont en aucun cas des notions juridiques ; elles n'existent pas en tant que telles dans notre code pénal.

Les agissements que vous désignez par ces termes sont en fait la combinaison de plusieurs phénomènes.

Quand nous parlons de paradis fiscaux, les Anglais et les Américains parlent de havres fiscaux. Je crois que nous visons tous les mêmes réalités, même si ces expressions ne recouvrent pas les mêmes caractéristiques.

Par paradis fiscal, j'entends un territoire à la fiscalité très basse. C'est une définition très générale que vous connaissez évidemment bien mieux que moi.

La notion de paradis bancaire, qui est également utilisée, désigne des pays ou des territoires dans lesquels le secret bancaire et le secret des transactions financières sont assurés. Avec elle, on touche à des pratiques concernées par le secret professionnel.

Quant aux paradis judiciaires, on peut considérer qu'il s'agit d'États ou de territoires dans lesquels est organisée la dissimulation des opérations financières frauduleuses – frauduleuses, car, si elles ne l'étaient pas, il n'y aurait évidemment aucune raison de les dissimuler.

Je m'efforcerai de m'en tenir aux aspects judiciaires du sujet sur lequel portent vos travaux. Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à vous présenter ce que je considère comme deux paradoxes.

D'abord, je rappelle que la recherche du moins d'impôt est légale. Elle est même organisée, voire encouragée par l'État. Utiliser des défiscalisations ou des niches fiscales n'est pas une attitude condamnable en tant que telle et, lorsqu'il ne s'agit que de cela, la voie pénale n'est pas concernée.

Le second paradoxe que je veux vous exposer prolonge en réalité le premier. La notion de fraude, qui désigne pour sa part une infraction à la loi, soulève le problème extrêmement compliqué de la frontière très sensible et très mince entre le domaine des comportements légitimes, en tout cas légaux, liés à la recherche d'une optimisation de l'impôt, et le champ des poursuites pénales, qui se situe au-delà de la frontière dont je parle. Or, en droit français, la justice pénale ne peut agir qu'une fois saisie par l'administration fiscale elle-même.

Moins que d'un paradoxe, il s'agit d'un état de fait qui nous place dans une situation de dépendance, organisée par la loi pour des raisons que l'on peut tout à fait comprendre : la justice, qui peut s'autosaisir dans tous les champs pénaux ou à peu près, ne peut pas le faire dans ce domaine-là.

Mon propos, aussi succinct que possible, s'ordonnera en trois points.

Ma première partie, rapide, sera consacrée au constat. A ce propos, je pourrai vous fournir ultérieurement un certain nombre de supports très simples avec des chiffres.

Ensuite, je vous présenterai les difficultés auxquelles sont confrontés les magistrats de l'ordre judiciaire pour traiter de ces thématiques sur le plan pénal et je vous proposerai quelques pistes d'amélioration.

Enfin, dans un troisième moment que je souhaite plus optimiste, je vous indiquerai de quelle manière, dans les années récentes, l'autorité judiciaire a été dotée d'outils lui permettant d'optimiser son action contre cette délinquance – il faut appeler les choses par leur nom – importante. Évidemment, cette délinquance est d'une certaine façon moins sensible du point de vue de l'ordre public. Il ne s'agit pas des violences urbaines, ni des violences faites aux femmes, des violences dans le domaine sportif ou du terrorisme – encore qu'on puisse aborder la question de son financement par ce biais –, mais c'est une délinquance importante, dont vous savez que les enjeux financiers sont tout à fait énormes.

Pour ce qui est d'abord des constats, je vais commencer par vous présenter quelques données chiffrées sur l'évasion des capitaux.

Si les notions d'évasion fiscale et d'évasion de capitaux n'existent pas en droit pénal français, le code pénal prévoit une série de qualifications qui tournent autour d'elles et nous permettent d'appréhender juridiquement les faits qu'elles désignent communément : il s'agit de la fraude fiscale, du blanchiment, de l'escroquerie et du délit de non-justification de ressources.

Les statistiques pénales étant associées à des qualifications pénales, c'est en agglomérant les chiffres des condamnations pour fraude fiscale, escroquerie ou délit de non-justification de ressources que je peux vous donner une idée de ce que représente, sur le plan pénal, la lutte contre l'évasion fiscale.

Je vous explique tout cela pour que vous compreniez ma méthodologie.

M. Philippe Dominati, président. – Nous la comprenons très bien.

Mme Maryvonne Caillibotte. – A la lecture des chiffres que je vous fournirai – je ne veux pas vous ennuyer en les détaillant maintenant –, vous constaterez que le nombre des condamnations pénales se rapproche du nombre de faits qui nous sont signalés par l'administration fiscale.

Cette observation est intéressante pour votre commission car, s'il y avait une déperdition trop importante entre le nombre de faits dénoncés par l'administration fiscale et le nombre de ceux que la justice condamne, vous pourriez vous interroger, d'autant plus que les dossiers transmis par l'administration fiscale, à l'exception de ceux portant sur les fraudes complexes dont je parlerai tout à l'heure, sont très bien montés.

Si ces dossiers sont très bien construits, c'est parce qu'ils sont constitués après un contrôle fiscal échoué. Ils contiennent donc toutes les données que ce contrôle a permis de réunir, notamment le périmètre et l'ampleur de la fraude fiscale. De tels dossiers n'ont pas du tout vocation à

être classés sans suite par l'autorité judiciaire : les faits sont caractérisés et leur auteur est connu. C'est la raison pour laquelle les chiffres des signalements et ceux des condamnations sont très proches, comme vous pourrez le constater.

L'administration fiscale nous signale environ mille affaires par an et le nombre des condamnations est sensiblement comparable. Par exemple, en 2010, l'administration fiscale nous a transmis 1 043 dossiers et 1 348 condamnations ont été prononcées. Le second chiffre est légèrement supérieur au premier, parce que, parmi les condamnations prononcées, toutes ne portent pas sur de la fraude fiscale pure. Certaines portent sur de la non-justification de ressources, de l'escroquerie ou du blanchiment – toutes infractions qui, pour nous, font partie du même périmètre.

Je souligne que le nombre des condamnations est supérieur à celui des signalements, alors que, si cela avait été l'inverse, vous auriez été en droit de vous interroger.

Pour en finir avec le constat, j'insiste sur le lien très fort qui existe entre la fraude fiscale et le blanchiment, même si les deux infractions sont évidemment distinctes.

En effet, il faut se représenter que, d'un point de vue technique, l'incrimination des faits de blanchiment et leur répression pénale conduisent normalement, si la justice fait bien son travail, à fiscaliser des revenus d'origine occulte. C'est la raison pour laquelle nous rappelons constamment aux magistrats qu'ils doivent à leur tour transmettre un certain nombre d'informations à l'administration fiscale.

Quand l'infraction de départ est une fraude fiscale, l'administration fiscale en a forcément connaissance puisque c'est elle qui saisit la justice.

En revanche, en matière de blanchiment, la justice peut agir de sa propre initiative en vertu d'une jurisprudence de la Cour de cassation. Cette jurisprudence de 2008 a un petit peu assoupli le système très figé dans lequel, en matière fiscale, la justice ne peut agir qu'après avoir été saisie par l'administration fiscale – ce qui, de temps en temps, pouvait laisser passer un certain nombre de dossiers. Sans faire trop de juridisme, je vous en reparlerai tout à l'heure.

Dans les affaires de blanchiment, l'administration fiscale n'ayant pas connaissance des dossiers, il appartient à l'autorité judiciaire de lui transmettre les informations. En effet, après une condamnation pour blanchiment, les revenus occultes qui sont concernés peuvent avoir vocation à être fiscalisés.

J'insiste à nouveau sur le fait que l'autorité judiciaire doit savoir à quel moment intervenir. En effet, la recherche de l'optimisation fiscale n'est pas illégale en soi, même si elle est bornée par une frontière qui peut être franche. Lorsqu'il s'agit seulement de rechercher de façon licite une faible fiscalité, aucune réponse pénale n'a vocation à s'appliquer.

Cette frontière est pour nous très importante, même si elle n'est pas toujours très simple à expliquer. Les uns et les autres doivent bien savoir dans quel champ ils ont à intervenir.

Cela dit, en travaillant sur les optimisations illégales, c'est-à-dire les vraies fraudes fiscales, on découvre des systèmes de trusts et de fiducies mis en place dans des paradis fiscaux. Et on s'aperçoit que ces systèmes, que l'on rencontre dans les dossiers de criminalité organisée et de blanchiment, surtout dans les affaires de trafic de stupéfiants ou d'êtres humains, en plus de servir aux grands voyous que nous voyons dans nos prétoires et qui alimentent les tableaux du casier judiciaire, sont mis en place aussi pour ceux qui recherchent une optimisation licite. C'est à nous de déterminer si ceux-ci ont franchi ou non la limite. Mais il est vrai que les mêmes mécanismes servent à beaucoup de monde.

J'en viens maintenant à la deuxième partie de mon exposé, qui concerne les difficultés rencontrées dans le traitement de ces dossiers.

La première difficulté, dont j'ai déjà dit quelques mots en faisant référence à la jurisprudence de la Cour de cassation, réside dans la distinction entre le blanchiment et la fraude fiscale. La justice pouvait passer à côté d'un certain nombre de faits, que l'administration fiscale ne lui avait pas dénoncés.

Dans certains cas – mais pas tout le temps –, la justice se trouve confrontée à une seconde difficulté, qui tient au secret bancaire.

S'agissant d'abord de la distinction entre le blanchiment et la fraude fiscale, il y a un principe clair : en matière de fraude fiscale, le ministère de la justice ne peut pas s'autosaisir ; il peut seulement être saisi par l'administration fiscale.

Je n'ai pas de commentaire à faire sur ce système. La loi le prévoit. Dont acte.

Évidemment, il en résulte une limitation extrêmement importante d'un principe essentiel du fonctionnement de la justice française, et notamment des pouvoirs dévolus au parquet, à savoir le principe d'opportunité des poursuites.

En principe, dès que le ministère public a connaissance de faits, quels qu'ils soient et de quelque manière qu'ils aient été portés à sa connaissance, il a la possibilité d'engager des poursuites. En matière de fraude fiscale, au contraire, l'engagement des poursuites est subordonné à l'existence d'une plainte préalable de l'administration fiscale, elle-même autorisée par la Commission des infractions fiscales, la CIF.

Cette succession de filtres obère le fonctionnement classique de la justice française. Mais celle-ci a l'habitude, pour ainsi dire, de s'adapter – de façon tout à fait transparente, entendons-nous bien. Lorsqu'elle estime que la législation en vigueur est plutôt limitante d'une action judiciaire nécessaire, elle tente de trouver malgré tout des voies d'intervention.

C'est très exactement le sens de la jurisprudence Talmon de la Cour de cassation dont je vous ai parlé. Elle nous permet, en l'absence de plainte préalable de la Direction générale des finances publiques, d'aller chercher la fraude fiscale non pas directement, mais pour ainsi dire par le détour du blanchiment.

Dans son arrêt de 2008, la Cour de cassation a considéré qu'un fraudeur pouvait être poursuivi et condamné du chef de blanchiment de fraude fiscale, alors même qu'aucune poursuite n'avait été engagée contre la fraude fiscale elle-même. Autrement dit, la fraude fiscale peut être appréhendée par le blanchiment dont elle a fait l'objet.

Sur le plan répressif, cette jurisprudence a eu deux conséquences très intéressantes pour nous.

D'une part, l'autonomie de l'infraction de blanchiment est désormais reconnue : existant par elle-même, elle peut être poursuivie et réprimée pour elle-même, indépendamment de l'existence d'une plainte pour fraude fiscale, de sorte qu'un délinquant peut être poursuivi et condamné pour blanchiment y compris en l'absence de poursuite pour fraude.

D'autre part, sur le plan de la procédure, il devient possible d'ouvrir une enquête de flagrance, ce qui n'est jamais possible en matière de fraude fiscale puisque la plainte de l'administration n'intervenant qu'après un contrôle fiscal échu, vous imaginez bien que, lorsqu'elle est déposée, le temps de la flagrance est révolu.

Or, l'ouverture d'une enquête de flagrance est extrêmement importante puisque, dans certains cas, il existe des risques de déperdition des preuves ou de collusion. En outre, la flagrance offre des pouvoirs d'enquête qui rendent la répression plus efficace, ce qui est notre but.

Cette jurisprudence n'a pas été facilement acceptée par l'administration fiscale qui a pu considérer qu'elle obérait son monopole de façon importante. Mais ses résultats sont pour le moins intéressants, surtout que le délit de blanchiment est assez facile à caractériser, peut-être même plus que la fraude fiscale dans certains cas.

Je ne me souviens plus, monsieur le président, si votre commission a auditionné le directeur de TRACFIN.

M. Philippe Dominati, président. – Nous l'avons auditionné il y a plusieurs semaines.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je vous le demande, car je tiens à mentionner qu'il existe, outre le dispositif répressif, un dispositif préventif dont fait partie la déclaration de soupçon à TRACFIN.

L'obligation de déclaration concerne évidemment les banques, mais aussi un certain nombre de professions réglementées dépendant du ministère de la justice, comme les notaires, les avocats et même les huissiers.

Ces professions ont quelquefois certaines difficultés – le mot est faible – à respecter cette obligation légale.

Outre cette règle de la plainte préalable, à laquelle je vous ai expliqué que nous avons la faculté juridique de déroger, nous pouvons être confrontés à une seconde difficulté, qui tient au secret bancaire.

Le secret bancaire n'est opposable ni à l'autorité judiciaire ni même, sous certaines conditions, à certaines administrations françaises comme le fisc, les douanes ou l'Autorité des marchés financiers. Bien plus, ne pas faire droit à une réquisition de l'autorité judiciaire constitue une infraction pénale. Cette règle est claire, et il n'y a pas de difficulté de cet ordre à l'intérieur du territoire français.

En revanche, dès qu'ils sortent des frontières nationales – ce qui se produit assez vite en matière de fraude fiscale –, les magistrats français se heurtent à d'autres difficultés. En effet, les conceptions de la fraude fiscale, du secret bancaire et de son périmètre ne sont pas les mêmes selon les pays.

Certes, la convention de Mérida a posé le principe de l'inopposabilité du secret bancaire tel qu'il est défini dans les textes internationaux. Mais tous les États ne l'ont pas ratifiée.

Au sein de l'Union européenne, la situation est à peu près claire : le secret bancaire ne peut pas être un obstacle à l'exécution d'une demande d'entraide lorsqu'elle porte sur une infraction pénale.

Parfois, nous ne nous heurtons pas tant à un problème juridique qu'à un problème technique, les États auxquels nous nous adressons étant dans l'impossibilité matérielle de nous répondre d'une manière qui nous permette de mener des investigations efficaces. Par exemple, nous avons en France un outil tout à fait essentiel du point de vue de l'autorité judiciaire, mais pas seulement du sien : le fichier national des comptes bancaires et assimilés, le FICOBA. Mais ce fichier centralisé qui recense les comptes bancaires n'a pas d'équivalent, loin s'en faut, dans tous les États partenaires de la France.

En l'absence d'un tel fichier, un magistrat qui a besoin de mener des investigations pénales hors du territoire national est obligé d'adresser autant de réquisitions bancaires qu'il y a d'établissements bancaires possiblement concernés par son enquête. Certes, rien n'est impossible. Mais vous imaginez bien qu'il est beaucoup plus facile de s'adresser à un seul organisme centralisé dont on est sûr *a priori* qu'il possède l'intégralité des informations...

Multiplier les réquisitions, c'est multiplier le temps d'enquête, les interlocuteurs et donc les difficultés. C'est augmenter l'inefficacité et la lenteur relatives qui, dans ce domaine mais aussi dans d'autres, sont souvent reprochées aux enquêtes pénales – mais qui ne résultent pas seulement de l'inaction des magistrats.

Il faut ajouter que, en vertu du principe de spécialité, l'administration fiscale française peut seule faire usage des renseignements de nature fiscale

dont elle a demandé communication à une administration fiscale étrangère. Si, par la suite, ces informations viennent à servir à l'autorité judiciaire, pour précieuses qu'elles soient, l'État qui les a transmises peut s'opposer à leur utilisation au nom du principe de spécialité, en faisant valoir que les renseignements sont transmis d'administration fiscale à administration fiscale. Pour cette raison, les demandes de type administratif que l'administration fiscale française adresse à l'étranger comportent dans leur majorité, voire dans leur intégralité, une clause selon laquelle les informations transmises pourront, en cas de besoin, être communiquées à l'autorité judiciaire. Reste qu'il faut savoir que le principe existe et qu'il peut être une voie d'opposition utilisée par un pays partenaire.

Dans une dernière partie, je vais vous présenter les voies d'amélioration possibles.

Sur le plan international, même si les textes pour des raisons politiques et diplomatiques utilisent des termes suffisamment généraux pour que chacun puisse s'y retrouver, donnant ainsi l'impression parfois d'une langue de bois internationale, je me dois de mentionner les recommandations du groupe d'action financière, le GAFI, et la convention de Mérida des Nations unies qui, pour la France, constitue une véritable bible à laquelle nous nous référons en permanence pour essayer d'améliorer la législation pénale – pour parler de ma partie.

Sur le plan international, donc, je me dois de mentionner les recommandations du groupe d'action financière, le GAFI, et la convention de Mérida des Nations unies qui, pour la France, constitue une véritable bible à laquelle nous nous référons en permanence pour essayer d'améliorer la législation pénale – pour parler de ma partie.

En outre, sur le plan européen, nous aurons bientôt les travaux de révision de la troisième directive anti-blanchiment. Ces règles européennes constituent pour nous de vrais standards internationaux, mais il est vrai qu'elles n'ont pas forcément la même valeur dans tous les pays.

Sur le plan national, je vais rapidement vous présenter cinq leviers qui me paraissent intéressants.

Ils illustrent le fait que le ministère de la justice, avec le soutien du ministère de l'intérieur qui met à la disposition des magistrats enquêteurs des services d'enquête, notamment des services d'enquête spécialisés, composés de policiers ou de gendarmes, s'est doté d'outils pour perfectionner, actualiser et maintenir le niveau de répression pénale de l'évasion fiscale – au sens où cette notion est vulgairement entendue.

Peut-être ne savez-vous pas que le ministère de la justice s'est engagé, depuis une dizaine d'années, dans une démarche générale de spécialisation.

Pour ce qui concerne la lutte contre la délinquance organisée, de manière générale et en matière économique et financière plus précisément, il

s'est organisé en juridictions interrégionales spécialisées, les JIRS. Ces juridictions, qui sont au nombre de huit, sont composées à la fois de magistrats spécialisés du parquet, de juges d'instruction spécialisés et de services d'enquête spécialisés.

Bien sûr, quand on pense à la criminalité organisée, on pense davantage, par exemple, à des trafics de stupéfiants. Mais les JIRS traitent aussi de certaines affaires de fraude fiscale assez complexes.

Ces groupes sont composés de professionnels habitués à travailler ensemble. Leur savoir-faire et leur compétence sont assez développés. Je ne dis pas qu'ils sont toute la solution au problème et que leur réussite est absolue, mais ce sont des outils au service d'une politique.

Permettez-moi de rendre hommage, en les citant, aux équipes d'enquêteurs spécialisés qui sont mises à notre disposition dans le cadre des enquêtes économiques et financières. Je pense d'abord aux groupes d'intervention régionaux, les GIR.

Alors que les JIRS sont des organisations judiciaires, les GIR sont des services d'enquête pluridisciplinaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les GIR sont-ils aussi au nombre de huit ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Non, les GIR sont beaucoup plus nombreux, répartis sur l'ensemble du territoire.

Ce sont des pools de compétences composés de gendarmes, de policiers et de douaniers, ainsi que de membres de l'inspection du travail et de l'administration fiscale.

Il y a aussi la Brigade nationale d'enquêtes économiques, la BNEE, qui est une formation ancienne puisque je crois qu'elle date de l'immédiat après-guerre.

Ce groupe, mis à la disposition de la Direction centrale de la police judiciaire, est composé d'agents de l'administration fiscale qui ne sont pas eux-mêmes des officiers de police judiciaire, des OPJ, mais qui mettent leur expertise au service des enquêteurs qui, pour leur part, sont des OPJ.

En outre, au sein des juridictions, il est possible de s'appuyer sur des assistants spécialisés. Issus de l'administration fiscale ou des douanes, ils sont placés auprès des magistrats, parquetiers ou juges d'instruction, qu'ils aident à mieux orienter les enquêtes, à mieux conduire les interrogatoires et à mieux rédiger les commissions rogatoires, en sachant mieux à qui s'adresser.

Enfin, pour terminer ce propos liminaire, je ne peux pas faire autrement que de m'appesantir un peu sur la mise en place de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, la BNRDF, qui a été créée en novembre 2010 sur le fondement d'une disposition de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

De notre point de vue, cette structure nouvelle est très intéressante parce qu'elle permet d'aller au-delà de ce que l'on faisait auparavant.

La composition de cette brigade est tout à fait novatrice par rapport à celle des autres services que je vous ai cités – encore n'ai-je pas cité tous ceux qui existent. Elle a été conçue vraiment comme un service d'enquête. Elle est composée à la fois de policiers et de membres de l'administration fiscale.

Les policiers, de grade élevé, sont fortement spécialisés en matière économique, financière et fiscale. Ils sont accompagnés, au sein d'équipes mixtes, par des agents de l'administration fiscale pour lesquels un statut d'officier fiscal judiciaire a été spécifiquement créé : ces agents ne sont donc pas des OPJ, mais des OFJ.

Lorsque la BNRDF est saisie par le ministère de la justice, ses membres conduisent des enquêtes dans des affaires de fraude fiscale très complexes, de manière tout à fait partenariale et sur le mode d'une enquête pénale. Il s'agit donc d'un service d'enquête à proprement parler et de pleine capacité.

La BNRDF présente un intérêt lié à son mode de saisine. En effet, pour dépasser la saisine classique par l'administration fiscale sur l'autorisation de la CIF après qu'un contrôle fiscal échoué a démontré l'existence d'une fraude fiscale, il a été prévu que l'administration fiscale pourrait se contenter de présomptions, à condition qu'elles soient suffisamment caractérisées.

Les enquêtes sont donc conduites, soit tout à fait en dehors d'un contrôle fiscal, soit pendant un contrôle fiscal, à un moment où l'administration fiscale juge important que l'autorité judiciaire soit saisie, compte tenu notamment du risque de déperdition des preuves lorsqu'on a affaire à des personnes très bien organisées.

La saisine de l'autorité judiciaire a deux conséquences.

Premièrement, elle donne des pouvoirs d'investigation dont l'administration fiscale ne dispose pas lors d'un simple contrôle fiscal. En effet, l'administration fiscale ne procède pas à des écoutes, à des surveillances, à des perquisitions ou à des gardes à vue – toutes mesures d'investigation qui peuvent se révéler intéressantes pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, surtout dans un délai court après la commission de l'infraction.

Deuxièmement, le contribuable n'est pas informé de l'ouverture d'une enquête par la BNRDF, alors que, dans la procédure classique, il est informé de la saisine de la CIF et de l'avis qu'elle donne.

Pour les fraudes fiscales complexes, la loi prévoit des définitions, ainsi que des crans qui sont amenés à bouger – je vous en reparlerai.

Dans ce cas, le contribuable n'étant pas informé, on se situe dans un champ dérogatoire. Mais, s'agissant de fraudes fiscales complexes, le Gouvernement a souhaité se doter de pouvoirs d'investigation et de

répression beaucoup plus importants et, de son point de vue, plus efficaces. Seul le code de procédure pénale offre ces pouvoirs d'investigation.

Il restera à démontrer que cette législation particulière est réellement efficace. Plusieurs dossiers sont en train d'être traités. Jusqu'à présent, aucune décision de condamnation n'a été prononcée. Mais la BNRDF a un an et demi d'existence et il faut tenir compte du temps judiciaire. Les enquêtes sont en voie de se terminer.

Il sera très important pour nous d'observer comment les juridictions correctionnelles apprécieront la qualité de ces enquêtes et les bénéfices tirés des pouvoirs dérogatoires qui leur sont associés.

Enfin, ne perdons pas de vue que, du point de vue de l'administration fiscale, il sera possible de fiscaliser les revenus découverts grâce à ces enquêtes pénales.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la directrice, nous vous remercions beaucoup de toutes ces précisions.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame la directrice, je vous remercie à mon tour pour votre exposé.

Je souhaite vous poser une première série de questions.

Premièrement, vous avez parlé à plusieurs reprises de frontières et de limites. La question du passage de l'optimisation à l'évasion puis à la fraude, voire au blanchiment, est soulevée de façon récurrente devant notre commission d'enquête. Vous qui êtes régulièrement confrontée à ce problème, pourriez-vous, à partir d'exemples concrets, illustrer ce que vous entendez par « frontière franchie » ou par « faits caractérisés » ?

Deuxièmement, l'utilisation du FICOBA, dont vous avez parlé, s'applique-t-elle aussi à la Suisse, où il est connu que le secret bancaire est jalousement gardé ?

Troisièmement, dans la mesure où la question de la fraude fiscale, comme vous l'avez dit, nous amène forcément à des considérations internationales, j'aimerais savoir s'il existe un bilan de l'action pénale en matière de fraude fiscale internationale.

Quatrièmement, quelles sont les voies d'instruction empruntées dans les affaires de fraude fiscale ? Pourriez-vous nous expliquer un peu les procédures utilisées ?

Cinquièmement, existe-t-il un rapport de politique pénale, ou une partie de rapport, sur la poursuite des infractions fiscales ? Ces infractions ont-elles fait l'objet de circulaires définissant la politique pénale à leur égard ?

Sixièmement, en matière de sanctions pénales pour fraude fiscale, existe-t-il des évaluations comparées des systèmes pratiqués dans les différents pays, proches ou éloignés du nôtre ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je me permettrai, monsieur le rapporteur, de vous répondre un petit peu dans le désordre.

M. Philippe Dominati, président. – Madame la directrice, vous pouvez procéder dans l'ordre que vous souhaitez.

Mme Maryvonne Caillibotte. – En matière de droit comparé, nous avons en effet de la documentation.

Je ne vais pas vous mentir : je ne la connais pas par cœur. Mais je sais qu'on reproche assez généralement à la France d'appliquer un niveau de pénalité qui n'est pas parmi les plus élevés en Europe. D'ailleurs, au moment de la discussion de la dernière loi de finances rectificative, les seuils ont été élevés parce qu'on a considéré qu'ils n'étaient pas toujours décents.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qui a considéré cela ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Telle a été la position du Gouvernement.

Lorsqu'on fait des comparaisons sur des infractions qui sont censées être exactement les mêmes, avec des éléments caractéristiques censés être identiques, il apparaît globalement que les pénalités encourues en France n'étaient pas très élevées. Elles ont été relevées, et c'est très bien ainsi.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ces propositions venaient-elles de votre administration ou du Gouvernement ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Il s'agissait de propositions du Gouvernement.

Étant à la tête d'une direction normative, nous savons écrire des textes de loi : nous pouvons écrire pour mettre en œuvre la politique décidée par le Gouvernement, ou nous pouvons aussi faire un certain nombre de propositions. Sur le sujet qui nous concerne, j'ai d'ailleurs des propositions à faire, mais qui concernent plutôt l'élargissement du champ d'intervention de la BNRDF.

Sur les peines et le niveau de pénalité, je souligne tout d'abord que mon rôle, en tant que direction, est de vérifier qu'il y a une cohérence dans l'échelle des peines, de manière à ce qu'une infraction à laquelle on souhaite appliquer une peine plus lourde ne se trouve pas, de ce fait, en contradiction avec d'autres infractions qui ont pu ou qui peuvent être considérées par l'opinion publique, par l'opinion politique, comme plus importantes.

Mon rôle est de faire en sorte que les comparaisons restent décentes. Cela étant, les choix de peine sont des choix politiques, tant gouvernementaux que parlementaires. Cela me paraît tout à fait essentiel.

Par ailleurs, indépendamment de ce que prévoit la loi, les pénalités qui sont prononcées par les juridictions françaises – c'est un reproche qui est souvent adressé à ces dernières – sont considérées comme peu importantes, voire ridicules en matière de fraude fiscale, et, de façon plus générale, en

matière économique et financière. Cela fait dire à certains commentateurs que le risque vaut parfois la peine d'être encouru parce que le trouble à l'ordre public engendré par ce type de délinquance, la fameuse délinquance en col blanc, n'est peut-être pas aussi sensible que celui créé par des infractions plus violentes, plus visibles et qui peuvent entraîner des réactions de sévérité de la part des juridictions. Indépendamment du niveau des peines prévues par les textes, il y a aussi le niveau effectif de répression.

A propos de votre question sur la politique pénale, je précise que la fraude fiscale en tant que telle ne fait pas l'objet d'instructions particulières du ministère de la justice, notamment de ma direction en matière de politique pénale.

Pour autant, la lutte contre toutes les formes de fraude en général, notamment la fraude fiscale, est bien intégrée dans les priorités de politique pénale. J'en veux pour preuve la dernière circulaire de politique pénale générale signée par le ministre lui-même à la fin du mois de février dans laquelle il appelait, pour l'année à venir, les magistrats, les procureurs généraux, les procureurs à se mobiliser ou se remobiliser sur un certain nombre de thématiques qui lui paraissaient essentielles. En bonne place figurait donc la lutte contre toutes les formes de fraudes, y compris la fraude fiscale et la fraude à l'identité.

J'ajoute que ma direction dispose d'un outil qui nous permet de faire remonter des informations, au-delà des simples statistiques, sur l'activité des juridictions : il s'agit du rapport de politique pénale.

Nous sollicitons chaque année tous les parquets de France et les parquets généraux, sur un certain nombre de thématiques. Au-delà de thématiques classiques et récurrentes, nous en choisissons d'autres sur lesquelles nous voulons plus particulièrement mettre l'accent. A partir de là, nous extrayons une part importante d'informations afin d'avoir une vision globale de ce qui se passe sur l'ensemble du territoire, des difficultés, des solutions, etc.

Cette année, nous avons choisi la matière que je qualifierai globalement, encore une fois, d'« économique et financière », car la plupart des juridictions françaises, même si ce n'est pas forcément le cas des juridictions importantes, sont régulièrement confrontées à la difficulté de disposer d'enquêteurs en matière économique et financière – et je leur ai tout à l'heure rendu hommage – en nombre suffisant pour traiter de l'ensemble des affaires.

J'ai donc demandé cette année à tous les procureurs de me transmettre un état des lieux global de l'ensemble des affaires économiques et financières comprenant la fraude fiscale, c'est-à-dire les enquêtes ou les affaires qui sont en cours, le niveau éventuel de répression, la possibilité pour eux de disposer ou non d'enquêteurs, la rapidité avec laquelle les enquêtes sont effectuées, etc.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A ce propos, pourriez-vous, madame, transmettre à notre commission la circulaire et le rapport que vous avez évoqués ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je pense que la circulaire, signée du garde des sceaux, a été publiée au Journal officiel. De toute façon, je pourrai vous la transmettre sans aucune difficulté.

Le rapport de politique pénale, quant à lui, est un document sui generis qui fait l'objet d'un certain nombre de sollicitations. Il m'a été transmis à la mi-mars et nous devons maintenant effectuer un important travail d'exploitation jusqu'à la mi-juin. Il est généralement disponible au début de juillet quand je n'ai pas pris de retard. Je vous avoue que, l'année dernière, nous l'avons publié juste avant le 14 juillet. Je crains donc que la transmission de ce document ne puisse se faire que hors des délais de votre commission.

M. Philippe Dominati, président. – Cela risque d'être juste.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je peux néanmoins procéder spécifiquement à quelques extractions, avant que le document soit totalement finalisé. (M. le président et M. le rapporteur acquiescent.)

Je voudrais vous citer l'exemple d'une circulaire que l'on a fait passer en 2010, qui est un document important, sur laquelle le ministère de la justice et l'administration fiscale ont travaillé conjointement et qui ne traite pas spécifiquement de la fraude fiscale.

Dans ce type de circulaire, il est d'usage de rappeler les instructions de politique pénale traditionnelle, l'importance de lutter contre le phénomène en question et de mettre en œuvre tous les moyens disponibles. On indique un certain nombre de moyens et l'on donne un certain nombre d'informations. A l'occasion de cette circulaire, on a indiqué aux juridictions que la BNRDF avait été créée, que c'était un outil dont elles devaient se saisir. On a aussi rappelé aux magistrats la nécessité d'informer l'administration fiscale lorsque des poursuites sont engagées pour blanchiment.

Cela reste une thématique de fond. Cette circulaire date de 2010, la précédente datait de 2003. Cette périodicité, qui est relativement adaptée au phénomène, peut évidemment retrouver une actualité particulière.

Sur le FICOBA et la Suisse : joker !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est un fichier français.

Mme Maryvonne Caillibotte. – En effet.

M. Philippe Dominati, président. – Mais les Français doivent déclarer leurs comptes à l'étranger.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Exactement.

M. Philippe Dominati, président. – Selon certaines des personnes que nous avons auditionnées, des améliorations seraient intervenues en matière d'entraide internationale. Mais cela dépendrait des pays. Pour certains,

le verre est à moitié plein, pour d'autres, il est à moitié vide. Pensez-vous effectivement que l'échange d'informations s'améliore dans certains pays et que cette demande d'information internationale va dans le bon sens ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Pour les pays qui coopéraient déjà, il n'y a pas de souci, ils continuent de le faire. Le but était évidemment d'attraper les territoires ou les états non coopératifs puisque c'est plutôt là qu'il y a des informations intéressantes à glaner. Sans vouloir stigmatiser qui que ce soit – comme en matière de publicité, on ne devrait citer aucun nom ! –, s'il est facile d'imaginer que les îles Caïmans ou Panama – mais ce n'est pas qu'imaginaire – sont des paradis fiscaux, on pense bien sûr aussi à la Suisse, au Luxembourg, et au Liechtenstein.

Mme Péresse a dû évoquer ce sujet lors de son audition.

M. Philippe Dominati, président. – Elle nous a donné quelques statistiques.

Mme Maryvonne Caillibotte. – M. Parini a dû également vous en parler, mais il devait être plus nuancé dans son propos.

M. Philippe Dominati, président. – En effet.

Mme Maryvonne Caillibotte. – En l'état actuel du droit, la France, à la suite des G20 notamment, s'est lancée dans la politique dite des listes : liste noire, liste grise, liste blanche, la blanche étant la plus vertueuse.

Ainsi, lorsqu'un des États figurant sur ces listes était amené à signer une convention, par exemple avec la France, indiquant qu'il acceptait de livrer des informations administratives, voire judiciaires, sur les sollicitations qui étaient les nôtres, il entrait alors dans la liste la plus vertueuse.

À ce jour, parmi tous les pays qui figuraient sur la liste noire des États non coopératifs, seuls trois n'ont pas signé de convention, le Guatemala, Nauru et Nioué. Les autres États sont censés être coopératifs.

Je ne peux pas vous fournir d'éléments. Je n'ai pas eu d'information de la part de mes collègues juges d'instruction ou parquetiers m'indiquant que des réquisitions auraient pour l'instant été déposées. J'ai davantage d'informations par rapport à ce qu'a pu demander l'administration fiscale. Je crois que les États dits coopératifs aujourd'hui ne se sont pas précipités pour répondre.

Je vous fais une réponse d'attente et je pense que le meilleur est à venir.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – J'apprécie beaucoup votre optimisme, que j'aimerais pouvoir partager, mais je me souviens des déclarations faites à une certaine époque par l'un de nos principaux représentants au G20 : les paradis fiscaux devaient être supprimés dans l'année qui allait suivre.

Mme Maryvonne Caillibotte. – De fait, il n’y en a plus que trois.

M. Yannick Vaugrenard. – C’est-à-dire ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Les trois États qui n’ont pas signé de convention.

M. Yannick Vaugrenard. – Dans la réalité, vous savez bien que les choses ne sont pas si simples...

Mme Maryvonne Caillibotte. – En matière judiciaire, je ne crois que ce que je vois prouvé !

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Vaugrenard, permettez-moi de vous interrompre pour donner la parole à M. Yvon Collin, qui doit partir très rapidement.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous en prie.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Les juges se plaignent régulièrement de la sujétion des forces de sécurité à leur hiérarchie, qui les conduirait à informer systématiquement celle-ci de la programmation d’actes d’instruction. Cette récrimination correspond-elle à une pratique réelle ? Est-il envisageable d’y remédier ?

Par ailleurs, la chancellerie est-elle souvent saisie d’alertes par les juges d’instruction ou les procureurs concernant leur sécurité personnelle ? Des pressions seraient-elles exercées sur les personnes chargées d’instruction, qu’elles soient procureurs ou juges ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Sur la première question, effectivement, l’organisation policière, de même que l’organisation des parquets, est hiérarchique. Un procureur de la République informe sa hiérarchie judiciaire, y compris le garde des sceaux. Une hiérarchie existe bien également au sein de la police.

Le fait qu’un enquêteur soit au courant de ce que va faire un juge d’instruction pour la simple raison, par exemple, que celui-ci lui a demandé de l’accompagner lors d’une perquisition ne pose pas en soi de difficulté. La difficulté vient de savoir ce qui est fait de cette information. On a vu de nombreuses affaires dans lesquelles les services de police étaient parfaitement informés de ce que le juge d’instruction allait faire sans que cela porte préjudice à l’affaire – il n’y a pas de journaliste présent à cinq heures quarante-cinq du matin, l’AFP n’est pas informée avant tout le monde, pour le dire de façon caricaturale – et, surtout, la perquisition se fait sans difficulté.

L’idée qui sous-tend votre question est que, plus il y aurait des gens au courant dans la boucle, plus l’action serait rendue difficile.

M. Yvon Collin. – Voire entravée.

Mme Maryvonne Caillibotte. – En fait, pour entraver une enquête, il suffit de ne pas y mettre d'enquêteur, de dire qu'on n'a pas assez de personnes disponibles. On n'a même pas besoin d'attendre de savoir que le juge d'instruction va à telle heure effectuer une perquisition ou intervenir à tel endroit.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Arrive-t-il souvent, madame, qu'on n'affecte pas d'enquêteur ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – J'ai été – pardonnez-moi, on cite toujours ses guerres ! – procureur de la République à Saint-Brieuc, dans les Côtes-d'Armor, une juridiction représentative de la plupart des juridictions françaises. Saint-Brieuc est à cent kilomètres de Rennes où se trouvent le siège de la police judiciaire et donc les brigades économiques et financières. Pour que nos dossiers économiques et financiers soient traités, il fallait quand même un peu se battre. Par définition, les dossiers les plus importants sont traités à Rennes, par la JIRS. Quand nous avons des dossiers lourds, nous les transférons à Rennes pour qu'il n'y ait pas de souci, ce que la juridiction de Nantes faisait également. Donc, de temps en temps, il fallait effectivement se bagarrer pour avoir des enquêteurs.

Cette insuffisance d'enquêteurs ne procède pas d'une intention maligne ni d'une volonté d'empêcher qu'une affaire sorte ; c'est une difficulté de gestion que même la police et la gendarmerie connaissent. Je ne leur jetterai pas la pierre, il faut aussi que nous menions nos propres bagarres et, de temps en temps, lorsque l'on y croit, il faut porter un dossier.

Je dirai que c'est fait parfois de façon purement gestionnaire. Cela dépend simplement de ce que l'on fait de l'information. On a vu, dans les dernières affaires, que les choses se passaient très bien, qu'il n'y avait pas eu de fuite alors même que beaucoup de gens étaient au courant.

Vous m'avez par ailleurs demandé si les procureurs et les juges d'instruction se plaignaient d'éventuelles pressions. Pour ce qui est porté à ma connaissance, les menaces, au sens général, car, bien entendu, vous ne parlez pas forcément de menaces physiques, peuvent exister.

M. Yvon Collin. – Cela peut prendre la forme d'un conseil.

Mme Maryvonne Caillibotte. – D'après ce qui sort des juridictions ou selon ce que les magistrats expriment, les menaces sont uniquement liées - pour ce que j'en sais, ce n'est pas forcément toute la réalité – au domaine de la lutte antiterroriste. Donc, ce n'est pas notre champ d'intervention.

Cela étant, s'agissant de dossiers pour lesquels des juges d'instruction sont saisis en matière économique et financière, qui peuvent impliquer des gens importants, proches à un moment donné d'un pouvoir ou d'un autre, y a-t-il des interventions, des dossiers qui n'avancent pas ? Quand je vois la façon dont un dossier avance, je me dis que peut-être cela existe, en tout cas je n'en vois pas la traduction concrète.

M. Yvon Collin. – Cela ne les ralentit pas ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Non. Certains aimeraient peut-être que les dossiers soient ralentis. Mais ce n'est pas le cas. On a quelques dossiers qui traitent de fraude fiscale, de blanchiment – et ils n'impliquent pas que des voyous « classiques » –, eh bien, les dossiers avancent, les enquêteurs sont présents, les commissions rogatoires rentrent. Pour autant, on ne vit pas au pays de Oui-Oui !

M. Yvon Collin. – Bonne chance pour l'avenir !

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Vaugrenard, je vous rends la parole.

M. Yannick Vaugrenard. – Je veux tout d'abord revenir sur la question qui a été posée par notre rapporteur tout à l'heure sur la sévérité et l'effet dissuasif des sanctions.

Au-delà des textes législatifs, cela nous a été rappelé ce matin, l'infraction fiscale est punie de cinq années d'emprisonnement et de 37 500 euros d'amende. Lorsque l'infraction est très importante, on peut considérer que c'est relativement peu. Vous nous disiez, madame, que, dans la réalité, les peines sont extrêmement faibles et très souvent assorties de sursis. Ne trouvez-vous pas qu'au bout du compte il n'y a pas ou il y a très peu d'effet dissuasif ? Ne faut-il pas modifier cet état de fait et de quelle manière ?

Deuxième question : à la suite de l'audition, ce matin, du président de la Commission des infractions fiscales et après vous avoir entendue tout à l'heure, je me demande s'il ne serait pas plus intéressant que la justice puisse véritablement s'autosaisir sans passer par la CIF ? J'ai bien compris que celle-ci protégeait, en quelque sorte, celui qui payait l'impôt. Je ne suis pas persuadé qu'elle protège beaucoup les citoyens. Il faut donc trouver un juste équilibre.

Je n'ai pas le sentiment, après vous avoir entendue et après avoir auditionné le président de la CIF que nous soyons dans un juste équilibre. Je pense qu'il serait logique de ne pas faire exception au fonctionnement de la justice et que celle-ci puisse intervenir en cas d'infraction fiscale comme elle le fait dans d'autres domaines.

J'en viens à ma troisième et dernière question. Une personne qui tire avantage de la loi en contredisant l'esprit, est en infraction. Lorsqu'il y a une trop forte optimisation ou lorsqu'on vend l'optimisation par l'intermédiaire de services financiers, ne déroge-t-on pas à l'esprit de la loi ? Où est la limite en quelque sorte ?

Je sais que c'est difficile, compliqué, mais c'est un problème majeur. À côté de la fraude fiscale, il existe un système d'optimisation. Je n'ai pas le sentiment que c'est ce qui coûte le plus au budget de l'État. Je pense que c'est véritablement la fraude et l'évasion caractérisée qui pèsent le plus lourd dans les 51 milliards d'euros qui disparaissent chaque année. Cette optimisation

fiscale, qui est orchestrée, organisée, vendue par notre système financier ne pose-t-elle pas, d'une certaine manière, un problème de fonctionnement de la démocratie ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Sur la répression, comme je vous l'ai dit, la loi a singulièrement rehaussé le niveau de sanction puisque l'amende peut désormais aller jusqu'à 1 million d'euros, ce qui apparaît quand même dissuasif, en tout cas, on l'espère.

Indépendamment de cela, effectivement, le niveau de répression n'est pas très efficace. Toutefois, dans le cas de la fraude fiscale, compte tenu du traitement très particulier qui lui est appliqué, lorsque nous sommes saisis d'une affaire, nous savons qu'il y a eu un contrôle fiscal, qu'il y a eu éventuellement redressement et que, d'une certaine façon, il y a eu une première pénalisation, répression ou réparation – appelez-la comme vous le voulez – qui a été demandée et obtenue par l'administration fiscale auprès du citoyen concerné dans cet esprit. Ainsi, lorsque la justice est saisie de la fraude fiscale, formellement, l'infraction est constituée et, d'une façon ou d'une autre – bien sûr, je ne suis pas dans la tête de tous les collègues –, elle considère que l'infraction, le dol est réparé.

Il faut faire la distinction entre la fraude fiscale « à la papa » d'un particulier et des systèmes très organisés, qui font appel à des paradis fiscaux, des domiciliations fictives et qui sont bien ceux qui sont visés par les nouvelles pénalités, sans parler du champ qu'a maintenant défini la nouvelle loi, et par la mise en place de la BNRDF.

C'est comme en matière de circulation routière : quand une personne se présente devant le tribunal correctionnel alors qu'elle s'est déjà vu retirer son permis de conduire pour six mois par le préfet, le juge aura tendance à entériner la décision, si elle est cohérente, parce que la peine est effectuée, qu'au moins il s'agit d'une peine ferme et qu'il n'y aura pas à solliciter un aménagement.

Je ne dis pas que cela fonctionne dans tous les cas. Comme la justice ne s'est pas saisie d'emblée, du coup, on retombe sur le deuxième point que vous évoquiez, monsieur Vaugrenard : est-il possible de faire disparaître le monopole de la CIF ?

Honnêtement, je ne suis pas en situation de pouvoir vous le dire. C'est à mon avis faisable, mais tout est faisable de toute façon. On entre là dans une appréhension du contribuable et de l'équilibre entre contribuable et citoyen dont vous parliez. Pour l'instant, cet équilibre s'est fait d'une certaine façon en fonction du contribuable. On a considéré que le plus important était de régler la situation du contributeur et, éventuellement ensuite, de renvoyer le citoyen devant la justice.

En tout cas, c'est le sens qui a été choisi politiquement au travers de la loi à un instant donné, et qui n'a jusqu'à présent jamais été remis en cause. Ce n'est pas à moi de remettre la loi en cause. Intellectuellement, elle a une

certaine logique, donc, je peux l'admettre. Faire différemment renvoie à une question quasi philosophique, si tant est que l'on puisse parler de philosophie en matière de contributions.

M. Yannick Vaugrenard. – On peut parler d'efficacité.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Voilà !

J'espère que vous n'avez pas déduit de mes propos, car ce n'est pas ce que j'ai voulu dire, que le droit pénal est la solution dissuasive à 100 % pour lutter contre l'évasion fiscale, la fraude fiscale, les paradis fiscaux. Ce n'est certainement pas le cas. Le droit pénal est un outil de lutte dans certains dossiers, mais nous avons aussi nos limites, qui sont celles que j'ai tout à l'heure indiquées, ou sur lesquelles j'ai en tout cas mis l'accent. Nous rencontrons certaines difficultés qui font que les enquêtes n'avancent pas. Ces difficultés ne sont pas liées à d'éventuelles pressions mais à la possibilité d'obtenir ou non d'autres pays des informations qui peuvent nous permettre de rassembler des preuves.

La matière pénale est régie par une procédure qui est très exigeante et qui garantit un recours au contradictoire très large. Cette procédure offre donc de nombreuses voies de recours aux personnes mises en cause, qui ont vocation à se défendre, et plus encore dans les nouvelles procédures dont je vous ai parlé. En effet, dans au moins une trentaine de procédures actuellement traitées par la BNRDF, le contribuable n'a jamais été avisé. Certaines d'entre elles ont donné lieu à une saisine du juge d'instruction – il y a donc là un contradictoire très organisé –, mais d'autres sont encore au stade de l'enquête préliminaire, qui est une enquête secrète. Comment va réagir le contribuable vis-à-vis de ces conduites d'enquêtes qui sont totalement opaques et inconnues de lui pour l'instant ?

Notre droit et notre procédure organisent des voies de recours qui sont très avantageuses pour le citoyen mais qui peuvent parfois être un obstacle à l'avancée rapide d'une enquête. Il faut un équilibre entre la garantie des droits et l'efficacité d'une enquête. De temps en temps, on a l'impression que, là non plus, ce n'est pas très équilibré, mais c'est une autre histoire et je ne suis pas sûre d'être tout à fait objective...

Votre troisième question fait écho à une autre, à laquelle je n'ai pas bien répondu, dans laquelle le rapporteur me demandait de lui citer des exemples de « franchissements de frontières ».

Il est compliqué pour moi de vous répondre ; j'ai des dossiers en tête, mais, étant soumise au secret, je ne les évoquerai pas devant vous. Cela étant, dans certaines affaires qui ont défrayé la chronique, on a constaté que, finalement, ce qui pouvait apparaître comme la recherche d'une optimisation licite, donc d'une réduction d'impôt, s'appuyait en réalité sur l'utilisation de trusts ou fiducies qui correspondaient à des domiciliations fictives. On est là clairement dans le vif du sujet.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien de juges travaillent avec vous sur les affaires dont vous êtes saisie ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je n'en ai pas la moindre idée. En effet, il n'y a pas que des juges. Il peut y avoir des enquêtes préliminaires conduites uniquement par les parquets. Les affaires de fraude fiscale qui sont dénoncées par l'administration fiscale sont, en général, très simples et peuvent donner lieu, après une enquête assez rapide dans la mesure où le dossier est déjà très lourdement constitué, à une citation directe sans qu'un juge d'instruction soit saisi.

Donc, très honnêtement, je ne peux pas vous donner ce chiffre. Le seul chiffre que je peux vous donner, c'est celui des condamnations.

M. Philippe Dominati, président. – Sur ce sujet – c'est une question que j'ai d'ailleurs posée ce matin au président de la CIF –, j'aimerais savoir s'il y a beaucoup de condamnations, notamment d'incarcérations, pour fraude fiscale dans notre pays ? Disposez-vous de statistiques ? Le président de la CIF a cité l'exemple d'une personne condamnée à trente-six mois de prison ferme. J'ai été surpris, car c'était la première fois que j'entendais parler d'un tel cas. Y en a-t-il beaucoup d'autres ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Il y a des condamnations à de l'emprisonnement ferme, c'est sûr et certain. Par exemple, sur l'année 2010, un peu plus de 1 200 condamnations ont été prononcées...

M. Philippe Dominati, président. – Uniquement pour fraude fiscale ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – En tout cas, la fraude fiscale était l'infraction principale.

M. Philippe Dominati, président. – Plus de 1 200 incarcérations ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Non, c'est le nombre total des condamnations. Dans 68 décisions, il y avait de la condamnation à de la prison ferme, mais je n'ai pas le quantum des peines.

Le président de la CIF a pu vous citer un cas précis. Moi, je me reporte à des décisions. Mais si vous souhaitez avoir un ordre de grandeur, peut-être est-il possible d'extraire cette donnée à partir de la base statistique. Je me renseignerai pour savoir s'il est possible ou non de le faire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je me permettrai, madame, de vous envoyer un questionnaire complémentaire par écrit. Mais, avant d'en arriver là, je souhaite vous soumettre deux autres questions.

Nous avons eu l'occasion d'auditionner M. Antoine Peillon, auteur d'un ouvrage dont on parle beaucoup en ce moment dans lequel il décrit notamment les agissements de la banque UBS en France, avec ces correspondants, ces démarcheurs qui proposent différents produits à des clients fortunés.

Mme Maryvonne Caillibotte. – Ils font la même chose aux États-Unis mais, dans ce pays, ils sont plus pragmatiques !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – M. Peillon met en cause ce qui apparaît à ses yeux comme une certaine inertie de la justice à l'égard de la plainte déposée à l'encontre de la banque UBS. Quelle est votre opinion sur cet avis ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je n'ai pas d'opinion. Je n'ai surtout pas de déclaration à faire sur des affaires qui sont en cours de traitement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Une autre question concerne l'art, sujet que nous avons eu l'occasion d'aborder ici à plusieurs reprises.

Madame, vous avez évoqué la réticence de certaines professions réglementées à se conformer à leurs obligations déclaratives auprès de TRACFIN. J'ai entendu parler d'un rapport concernant l'hôtel des ventes Drouot commandé à la suite d'un scandale relatif à cette salle des ventes. Pourrions-nous avoir communication de ce rapport si vous en avez connaissance ? Pourriez-vous illustrer votre propos sur les réticences de ces professions réglementées ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Il y a deux aspects différents dans votre question.

D'abord, s'agissant du rapport sur Drouot, je souligne qu'il n'émane pas du ministère de la justice. Je ne peux donc pas vous en donner connaissance. Autant que je me souviene, il s'agissait d'un groupe de travail ou d'une mission. En tout cas, il est certain que cela ne dépend pas de ma direction.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le ministère des finances pourrait-il être à l'origine de ce rapport ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – J'avoue ne pas pouvoir vous répondre. Il est possible que, d'une façon ou d'une autre, le ministère de la justice y ait été associé au travers de son inspection générale des services judiciaires, sous l'angle des professions réglementées, en l'occurrence des commissaires-priseurs. Je ne cherche pas du tout à me défaire, mais, s'agissant de ce rapport, autant que je me souviene, il s'agit effectivement d'un rapport, il y a peut-être eu une double tutelle et nous y aurions été associés via l'inspection générale des services judiciaires, auquel cas l'inspection ne rend ses travaux qu'au ministre qui lui seul décide de la diffusion de son rapport.

Je ne suis pas spécialement concernée par cela. Une affaire judiciaire est en cours concernant les actions intervenues à Drouot, et il est possible que le document en question fasse partie de ceux qui figurent dans le dossier d'instruction et qui ne sont donc pas communicables à l'extérieur. Mais sur le rapport en lui-même, je ne suis pas sûre de pouvoir vous aider.

L'autre aspect de votre question a trait aux réticences de certaines professions vis-à-vis de TRACFIN. Il s'agit particulièrement des avocats. D'ailleurs, l'actuel président du Conseil national des barreaux, Me Charrière-Bournazel, qui était alors bâtonnier de Paris, a pris publiquement position sur ce sujet et a invité à la désobéissance civile au moment où a été pris le décret relatif à la transposition de la directive anti-blanchiment. De nombreux articles de presse traitent de ce sujet, qui est pour lui un vrai combat.

La gestion des professions réglementées est de la compétence de la direction des affaires civiles et du Sceau, donc du ministère de la justice. Nous sommes associés à certains travaux conduits par Bercy. TRACFIN a en effet engagé une action très intensive pour sensibiliser ces professions à l'obligation de déclaration. J'ajoute que nous sommes sous l'œil du GAFI, qui a formulé un certain nombre de recommandations et qui ne nous note pas très bien sur l'attitude des professions non financières.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Vos propos me conduisent à vous poser une question de nature générale et pratique concernant les difficultés, que vous avez évoquées à plusieurs reprises, rencontrées par les magistrats dès qu'ils œuvrent hors du territoire national. Considérez-vous qu'en son état actuel la législation est suffisante pour lutter contre ces pratiques illégales ? Ne devrions-nous pas, dans le contexte actuel et particulièrement dans le cadre de la construction européenne, nonobstant les difficultés que cela peut entraîner, nous concerter davantage avec des pays membres de l'Union européenne pour nous renforcer, créer des synergies et atteindre finalement des objectifs qui nous sont communs ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Je ne peux que vous suivre sur ce terrain, même si ce n'est pas essentiellement avec les pays de l'Union européenne – la Suisse, il est vrai, n'en fait pas partie – que nous avons des difficultés.

En mettant les postures philosophiques de côté et en s'en tenant à des actions concrètes, on pourrait commencer à travailler sur l'exemple que je vous ai cité, à savoir l'absence dans certains pays d'un fichier comme le FICOBA, même si la mise en place de fichiers est toujours un point très sensible. En France, n'en parlons pas ! Nous avons quand même une certaine ancienneté, une compétence, on a la CNIL.

On pourrait donc au moins essayer de mener des actions concrètes telles que la mise en place d'outils techniques qui faciliteraient évidemment l'entraide ou la coopération et permettraient ensuite de travailler à un rapprochement des législations. Les buts visés sont en effet bien les mêmes. On peut se retrouver au moins au niveau de l'Union européenne.

Ce n'est pas essentiellement avec l'Union que nous avons des difficultés. Évidemment, il est beaucoup plus difficile de s'attaquer à des États comme ceux que l'on a cités.

M. Philippe Dominati, président. – Nous avons des difficultés à l'extérieur de l'Union ; c'est donc là qu'il faut chercher à mettre en place des synergies ?

Mme Maryvonne Caillibotte. – Tout à fait. Ce sont des chemins qu'il faut suivre. En général, la Commission européenne est très active sur ces terrains. Nous pensons que la révision de la troisième directive anti-blanchiment, dont les travaux vont bientôt commencer, peut être le moment opportun pour remettre à plat un certain nombre de thématiques, sur lesquelles nous pourrions collectivement nous retrouver.

M. Philippe Dominati, président. – Madame, je vous remercie de votre contribution aux travaux de notre commission d'enquête.

**Audition de M. Éric Fourel, avocat au barreau des Hauts-de-Seine,
avocat associé en charge d'Ernst & Young, société d'avocats
(9 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Éric Fourel, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, avocat associé en charge d'Ernst & Young Société d'avocats.

Je vous rappelle, Maître, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Éric Fourel prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire sur les suggestions et demandes qui vous ont été formulées par la commission, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission d'enquête.

Vous avez la parole.

M. Éric Fourel, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, avocat associé en charge d'Ernst & Young Société d'avocats. – Dans mon propos introductif, j'aborderai trois aspects : les activités en matière fiscale pratiquées par Ernst & Young, les conditions d'une planification d'une stratégie fiscale au bénéfice des entreprises et les grands enjeux actuels autour de la stratégie fiscale internationale des entreprises.

Je commencerai donc par les activités d'Ernst & Young en matière fiscale.

Dans le monde, Ernst & Young réalise un chiffre d'affaires de plus de 20 milliards de dollars et réunit environ cent cinquante mille collaborateurs autour de quatre métiers : l'audit, l'assistance aux transactions, le conseil en organisation et la fiscalité.

Les activités dédiées à la fiscalité doivent atteindre un peu moins de 20 % de l'ensemble et constituent le deuxième métier d'Ernst & Young après l'audit. Historiquement, le métier de fiscaliste au sein de nos cabinets est apparu comme étant congénital à celui d'auditeur, car il a semblé très tôt évident que le contrôle de la conformité de la charge fiscale inscrite dans les comptes des entreprises nécessitait des compétences expertes particulières, tant la fiscalité était une matière de spécialistes.

À partir du moment où nos cabinets se sont dotés de compétences fiscales spécifiques, ces dernières ont naturellement été aussi utilisées pour prodiguer des conseils en matière fiscale. Cela s'est fait d'autant plus facilement que, pendant des décennies, il a été estimé de bonne politique réglementaire de laisser prospérer des activités pluridisciplinaires au profit des mêmes clients. Ainsi les auditeurs sont devenus aussi conseils des entreprises qu'ils contrôlaient. Autre époque, autres mœurs, le risque de perte d'indépendance de l'auditeur induit par cette coexistence d'activités apparaissait finalement moins central dans les préoccupations du régulateur de l'époque que l'avantage économique consistant à déployer des activités de conseil avec le sérieux et la prudence de l'auditeur.

L'affaire Enron est passée par là et le législateur – la loi Sarbanes-Oxley aux États-Unis, la loi de sécurité financière en France – a posé des limites à la compatibilité des activités de conseil et d'audit pour un même client, voire une interdiction totale, comme c'est le cas en France.

Aujourd'hui, Ernst & Young Société d'avocats compte en France plus de cinq cents avocats, dont les deux tiers environ sont des fiscalistes, pour un chiffre d'affaires dépassant les 125 millions d'euros et constitué à 70 % par la fiscalité et à 30 % par le droit des affaires et le droit social.

Je me permets de vous fournir ces indications qui n'ont qu'un rapport indirect avec vos préoccupations et votre enquête pour plusieurs raisons.

Cela explique pourquoi, au sein d'Ernst & Young, la fiscalité est avant tout tournée vers les entreprises. La fiscalité des particuliers, hormis la gestion des déclarations des expatriés des groupes internationaux, représente moins de 5 % de notre activité globale.

Cela explique aussi que notre culture de la fiscalité est très imprégnée par notre proximité historique avec le métier d'auditeur.

Depuis le début des années 2000 et compte tenu des risques accrus en termes d'image pour nos organisations, nous avons sérieusement redéfini la manière dont nous conduisons nos activités, notamment en matière fiscale, en précisant des standards d'intervention et en mettant en place des contrôles qualité. C'est ainsi que nous nous interdisons d'intervenir dans l'élaboration de structures constitutives de positions fiscales agressives. Dès lors qu'un conseil relève d'une catégorie que nous qualifions « d'opinion hautement significative », il doit être avalisé par au moins deux associés du cabinet.

Voilà quelques exemples des dispositifs que nous avons mis en place pour nous assurer que notre mode de fonctionnement répond aux exigences du contexte général plus restrictif dans lequel nous évoluons et au positionnement de respectabilité indispensable pour une entreprise comme la nôtre.

Ce contexte explique aussi pourquoi j'aurai du mal à traiter du sujet *stricto sensu* sur lequel vous enquêtez. En effet, l'évasion fiscale, comprise comme une pratique illicite d'évitement de l'impôt normalement dû, nous est assez étrangère et, en général, les personnes morales ou les personnes physiques qui entendent avoir de l'aide en la matière ne s'adressent pas à une institution comme Ernst & Young. Mais, bien entendu, nous pratiquons des activités de conseil à destination des entreprises qui visent, dans le cadre d'une absolue légalité, à faire en sorte que la charge fiscale subie soit la moins élevée possible.

Cela me conduit naturellement à aborder le deuxième point que je souhaite développer, à savoir les conditions d'une planification d'une stratégie fiscale en faveur des entreprises.

En la matière, avant de répondre à vos éventuelles questions sur les techniques et les limites d'une bonne stratégie fiscale des entreprises, ce que je voudrais souligner tourne autour de trois axes principaux.

D'abord, les entreprises tendent à être rationnelles et avisées dans leurs choix fiscaux. Ensuite, elles sont, dans ce domaine, fortement influencées par les politiques fiscales conduites par les États et les grands acteurs internationaux tels que l'OCDE. Enfin, elles sont loin d'être toujours gagnantes dans leur planification fiscale internationale et, si les opportunités existent, les périls sont aussi très nombreux.

Premier axe, les entreprises sont avant tout des agents économiques rationnels. Comme elles opèrent dans un monde de plus en plus globalisé, elles sont nécessairement soumises à des choix de planification internationale structurants, en matière fiscale comme en d'autres domaines, au regard des structures dont elles se dotent au fur et à mesure de leur internationalisation.

A-t-on intérêt à choisir une implantation sous forme de succursale ou de filiale ? Quelles fonctions et risques faire assumer par l'entité qui sera située dans tel ou tel pays d'implantation ? Vaut-il mieux financer un investissement par capital ou par emprunt ? Va-t-on rapatrier les profits futurs dans le cadre d'une politique de redistribution envers les actionnaires ou bien les réinvestir dans d'autres pays ? Voilà autant de questions légitimes qui sont à la source d'une bonne planification fiscale internationale à mettre en place au profit des entreprises.

À mes yeux, mais ce propos n'engage que moi et non Ernst & Young dans sa globalité, il est totalement vain d'exiger des entreprises qu'elles aient un comportement citoyen ou civique quand elles opèrent ces choix et de s'attendre à ce qu'elles maximisent ou simplement acquittent une charge

fiscale plus élevée dans un pays particulier par patriotisme fiscal envers cet État.

Envers quel pays d'ailleurs faudrait-il que les entreprises soient citoyennes ? Celui de leur siège ultime ? Celui dont elles exploitent les matières premières, les forces de travail ou bien la solvabilité de la demande de consommation qui s'adresse à elles ?

Le capitalisme n'est plus national depuis longtemps, s'il l'a jamais été, et c'est faire fausse route que de vouloir instiller un comportement moralisateur nationaliste dans les entreprises. La vocation de la plupart d'entre elles est non de servir une cause nationale, mais avant tout de survivre dans un monde ultra concurrentiel et de prospérer afin de se développer.

Réduire la charge d'impôt est une autre façon de maximiser les marges d'autofinancement et donc les moyens propres de l'entreprise. Cet objectif est rationnel et même légitime du point de vue de la stratégie d'entreprise. La seule limite au fond à poser au comportement économique rationnel des entreprises est, là comme ailleurs, le respect de l'État de droit, qui garantit les libertés économiques dont elles jouissent. C'est la raison pour laquelle il faudrait prendre bien soin de tracer de manière claire et précise cette distinction pas toujours facile à appréhender, qui n'a rien de moral, mais qui a tout de l'esprit purement légaliste entre planification et évasion, entre optimisation et fraude.

Deuxième axe : les entreprises sont naturellement très largement influencées par les politiques conduites par les États, que ce soit l'État de leur siège ultime ou celui de leur implantation. En la matière, on ne peut pas dire qu'il y ait vraiment de neutralité, ni une absence de compétition entre les États pour attirer et retenir les investissements sur leurs territoires.

On pourrait multiplier à l'infini les exemples de dispositifs fiscaux mis en place par les États pour attirer les implantations des entreprises ou pour influencer sur leur comportement. Là encore, il y a assez peu de place pour la moralisation.

Les États-Unis, par exemple, ont eu pendant longtemps une politique fiscale en faveur de l'expansion internationale de leurs entreprises avec les *Foreign Sales Companies*. On peut probablement se dire que les règles du dispositif actuel dit de « *check the box* », qui permettent à un groupe américain de structurer ses investissements internationaux avec une très grande flexibilité, ont un peu pris le relais.

Au Royaume-Uni, la baisse continue du taux de l'impôt sur les sociétés ou la création toute récente d'un régime très attractif pour la détention d'actifs de propriété intellectuelle participe également de cette même compétition fiscale, à tel point que le gouvernement de David Cameron veut faire de son système fiscal en faveur des entreprises un actif pour le développement du Royaume-Uni.

Face à certaines délocalisations de sièges sociaux du Royaume-Uni vers d'autres pays comme l'Irlande – c'est le cas, de notoriété publique, du grand groupe publicitaire WPP, par exemple -, les Britanniques sont allés jusqu'à assouplir leur dispositif d'antiloocalisation de profits dans des États à fiscalité favorable à l'occasion de la dernière loi de finances.

Autre exemple, l'Allemagne, qui, depuis le début des années deux mille, a conduit une politique de baisse systématique de son taux d'impôt sur les sociétés pour inciter ses entreprises à maintenir leur assiette fiscale en Allemagne.

La planification fiscale – et c'était là un peu l'objet de mon propos - n'est pas un jeu solitaire et honteux des entreprises, si je puis dire, et les États ne sont pas innocents dans l'utilisation de cette autre arme qu'est la fiscalité dans la guerre économique à laquelle ils se livrent.

C'est aussi pourquoi il faut, selon moi, être très prudent et ne pas placer la France dans la position de « mère la vertu », si vous me permettez l'expression, car nous risquons aussi d'accélérer certains phénomènes de délocalisation.

Oui, la déductibilité des charges financières liées à l'acquisition de titres de participation a participé du mitage de la base fiscale en France des grands groupes français. Mais est-ce vraiment un mal si cela nous a permis de maintenir en France les centres de décision de quelques grands champions internationaux ?

La France est le deuxième pays au monde après les États-Unis pour le nombre de groupes leaders mondiaux dans leur domaine. Veut-on vraiment, par une politique fiscale qui viserait à contrecarrer leur expansion, les inciter à déplacer progressivement ailleurs leurs centres de décisions ou tout simplement les affaiblir ? Le sujet mérite d'y regarder à deux fois !

Prenons garde à ne pas scier l'une des dernières branches porteuses sur lesquelles nous sommes tous assis. Cela ferait le plus grand bonheur de nos compétiteurs, qui tendraient les bras pour accueillir ces entreprises. Si les entreprises ont besoin des États pour élaborer leur planification fiscale internationale, elles peuvent en être tout autant les victimes que les éventuelles bénéficiaires.

Cela m'amène au troisième et dernier axe : la planification fiscale internationale est source de périls tout autant que d'opportunités pour les entreprises.

Sur ce plan, je voudrais avant tout prendre comme illustration de mon propos une matière particulière, celle des prix de transfert.

On a coutume de pointer du doigt le fait que la moitié du commerce international est constitué d'échanges intragroupe et que les prix de transfert tels qu'ils sont pratiqués par les entreprises multinationales sont une source majeure d'évasion fiscale. Cette diatribe me semble davantage relever du

mythe que de la réalité, du moins pour les entreprises que j'ai pu observer en vingt-cinq ans de carrière.

Au regard des principes développés par l'OCDE depuis des décennies maintenant, les prix fixés entre entreprises liées doivent être établis comme ils le seraient entre entreprises indépendantes au regard des fonctions, des risques et des actifs mis en œuvre par chacune des parties à la transaction.

Il ne s'agit pas d'une matière vierge de toutes règles et il faut tout de même souligner que ce standard mis au point par l'OCDE et dit du « prix de pleine concurrence » est particulièrement difficile à cerner en pratique et source de litiges sans fin avec les différentes administrations fiscales. En fait, c'est un peu comme si l'on obligeait les entreprises à jouer un jeu de rôle, une fiction, entre leurs différentes composantes. On doit faire comme si l'on était indépendant et donc, s'agissant d'une fiction, le résultat est nécessairement aléatoire et incertain.

Chacun comprendra aisément que la matière prête à divergences et interprétations, et que nous sommes très loin d'un standard offrant toutes les garanties de la sécurité fiscale à laquelle les agents économiques peuvent aspirer. La matière est d'autant plus périlleuse pour les entreprises que le principe d'élimination de la double imposition par les traités n'a de portée qu'en matière de double imposition juridique, c'est-à-dire lorsqu'un même revenu est taxé au nom de la même personne dans deux États différents, et que les traités n'instaurent en général qu'une obligation de moyens en matière d'élimination de la double imposition économique.

Un même revenu considéré comme devant être taxé dans le chef de deux entités différentes, parties à une même transaction, ne donnera pas lieu nécessairement à une correction symétrique par l'autre État en cas de contestation, étant précisé que les autorités compétentes n'ont en général, de par les traités, qu'une obligation de moyens, et encore au travers de procédures longues et difficiles. Par conséquent, pour les entreprises, la matière des prix de transfert est certainement au moins autant, si ce n'est plus, une source de risques qu'une source d'opportunités fiscales.

C'est d'autant plus vrai que, d'une part, les enjeux autour de la répartition de la base imposable s'exacerbent à l'heure où une forte pression est mise sur les États pour qu'ils maximisent leurs recettes fiscales et que, d'autre part, la tentation est grande et le terrain facile pour considérer que telle ou telle transaction est déséquilibrée par rapport à ce que des parties indépendantes auraient négocié en revisitant le niveau de fonctions et de risques réellement assumés par une entité.

Comme il s'agit de toute façon d'une fiction, chacun peut, en fait, réécrire le roman comme il le souhaite, sans être obligatoirement dans l'in vraisemblable. La matière n'est donc pas une science exacte et les entreprises ont souvent beaucoup à perdre à risquer une politique de prix de transfert agressive ou mal maîtrisée.

J'en viens à mon troisième point, et j'en terminerai par-là, à savoir ma vision des grands enjeux de la stratégie fiscale internationale des entreprises.

J'ai déjà évoqué l'enjeu de la compétitivité des territoires pour lequel l'outil de la fiscalité constitue un levier majeur dont les États usent très largement, et l'on peut difficilement reprocher aux entreprises d'y être sensibles. Je ne m'y attarderai pas davantage.

Je voudrais surtout mettre en lumière certains des paradoxes que les moyens déployés pour lutter contre un certain shopping fiscal peuvent engendrer et montrer comment on a pu parfois, sans y prendre garde, générer un remède qui s'avère pire que le mal.

Une illustration d'un tel paradoxe réside notamment dans la manière dont les dispositifs contre l'utilisation de juridictions à fiscalité favorable ont été traités au sein de l'Union européenne.

Ainsi, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a estimé que les dispositifs nationaux de lutte contre la localisation de profits dans des États à fiscalité privilégiée, le fameux article 209 B et ses équivalents qui existent dans tous les grands pays développés, étaient attentatoires à la liberté d'établissement garantie par le traité lorsque ces dispositifs étaient appliqués au sein de l'Union. C'est le fameux arrêt *Cadbury Schweppes* rendu par la CJCE en 2006 à l'encontre du Royaume-Uni concernant une entreprise qui avait installé ses activités de trésorerie en Irlande.

La Cour a estimé que ces dispositifs de lutte contre la localisation de profits dans des entités à fiscalité privilégiée étaient compatibles avec la liberté d'établissement, mais uniquement lorsqu'il s'agissait de lutter contre des montages purement artificiels, c'est-à-dire lorsque la liberté d'établissement n'était pas réellement usitée à défaut d'avoir une substance appropriée à l'activité déployée dans l'État en cause.

Le résultat concret de cette évolution jurisprudentielle est que, là où auparavant les structures en cause avaient avant tout une réalité contractuelle et financière, elles ont dorénavant aussi une réalité humaine, et les fonctions ont été progressivement transférées pour justifier de l'usage effectif et sincère de cette liberté d'établissement qui permet de profiter d'un avantage fiscal substantiel. A une délocalisation d'actifs et de capitaux a succédé une délocalisation d'emplois.

Ce paradoxe d'une lutte contre une certaine forme d'optimisation fiscale au travers de localisations d'activités dans des structures situées dans des pays à fiscalité privilégiée qui engendre encore plus de délocalisations, on le retrouve, *mutatis mutandis*, en matière de prix de transfert, où ce sont les fonctions, les risques et les actifs employés par une entité qui permettent de justifier que l'on attribue à cette entité davantage de marge.

L'objet de mon propos n'est pas de dire, à supposer qu'elle ait un objectif louable, que la lutte contre les localisations fiscales d'opportunité est

vaine et sans espoir ; il est simplement de montrer que des principes de bon sens, exiger une substance adéquate par exemple, peuvent se retourner contre l'objectif poursuivi et qu'il faut manier ces outils avec une infinie précaution dans un monde ouvert et régulé par un ordre fiscal international encore embryonnaire.

C'est pourquoi on peut penser que la matière serait beaucoup mieux « adressée » par une harmonisation fiscale entre États de grande ampleur ou, au moins, une coordination des politiques fiscales en amont, en particulier au sein de l'Union européenne, que par un renforcement de l'arsenal répressif contre les entreprises, lequel au mieux nuira à la compétitivité de la marque France qui n'en a pas besoin, au pire renforcera le mouvement de délocalisation en touchant cette fois-ci les fonctions centrales de décision.

Pardonnez-moi d'avoir été un peu long...

M. Philippe Dominati, président. – Non, vous avez été très complet, ce qui est dans l'intérêt de notre commission d'enquête.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur Fourel, je vous remercie de votre exposé.

Avant de vous poser les premières questions, je voudrais préciser l'état d'esprit des membres de cette commission d'enquête. Sur l'état du monde en matière de fiscalité et de concurrence, je ne pense pas que nous fassions preuve d'un quelconque « angélisme ». Depuis plusieurs semaines maintenant que nous auditionnons des spécialistes comme vous, des syndicalistes, des journalistes intéressés par le sujet, nous prenons conscience de l'extrême sophistication des procédés, des méthodes, des moyens, de toute l'ingénierie mise en œuvre pour favoriser ces phénomènes qui sont un fait. De plus, nous en sommes bien d'accord, la France n'est pas le seul pays concerné par de telles pratiques. Les États-Unis seraient un autre exemple. Les Américains prennent d'ailleurs des dispositions qui semblent contraires à ce que vous évoquez parfois.

Non seulement nous ne faisons pas preuve d'angélisme, mais nous avons la volonté de parvenir à faire des propositions, car en aucun cas nous considérons ces pratiques liées à la fatalité. Elles sont le produit de décisions prises, de choix faits par les gouvernants à un moment donné, qui permettent aux dispositifs en question d'exister et donc à l'évasion ou à l'optimisation d'être pratiquée.

J'en viens à plusieurs questions.

Premièrement, j'aimerais avoir votre avis sur l'opportunité de définir l'évasion fiscale comme une optimisation fiscale opérée dans une intention illicite.

Deuxièmement, concernant la fiscalité des personnes morales, pourriez-vous nous décrire, dans notre système fiscal, les principales failles propices à l'évasion fiscale, en droit interne français ou en combinant le droit français et le droit international ?

Troisièmement - question plus concrète et plus précise encore -, quel est le profil des contribuables qui, en termes de revenus d'activité ou de connaissance de la législation fiscale, sollicitent votre intervention, vos conseils ?

Quatrièmement – c'est la dernière question de cette première série -, pourriez-vous nous décrire des exemples de montage proposés à ces mêmes clients en vue d'une optimisation fiscale ?

M. Éric Fourel, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, avocat associé en charge d'Ernst & Young Société d'avocats. – Une définition de l'évasion fiscale comme une optimisation dont le but serait illicite me conviendrait-elle ? Toute définition mérite qu'on l'examine de près. Toutefois, je ne suis pas sûr que celle-là apporte beaucoup plus que l'article 1741 du code général des impôts, qui définit la fraude fiscale comme le fait de chercher sciemment à se soustraire à la charge d'impôt normalement dû.

Je ne suis pas convaincu qu'on ait besoin d'inventer un nouveau concept pour lutter contre des activités illicites, c'est-à-dire contraires à un texte de droit positif qui pose une norme de comportement à laquelle tout un chacun doit se conformer. Le fait de se soustraire sciemment à l'impôt me semble être une définition précise suffisante de la fraude fiscale.

De plus, nous avons déjà – j'imagine que votre commission s'est d'ores et déjà penchée sur le sujet – un dispositif extrêmement sophistiqué en France avec la procédure de répression des abus de droit à l'article L64 du Livre des procédures fiscales. Même si la situation dans laquelle on est n'est pas explicitement contraire à un texte de valeur de droit positif, cela permet de contrecarrer une intention fiscale maligne, dès lors qu'elle est contraire à l'objet que recherchait le législateur quand il a posé le texte de loi.

C'est le Conseil d'État qui a précisé la définition jurisprudentielle de l'abus de droit avec l'arrêt Janfin de septembre 2006. L'abus de droit est la pratique *a priori* licite, mais qui devient illicite ou en tout cas abusive et donc assortie d'une pénalité de 80 % à partir du moment où le contribuable a dénaturé l'application d'un texte fiscal.

Selon moi, les concepts de fraude fiscale et d'abus de droit sont des outils d'ores et déjà amplement suffisants pour prendre dans les mailles du filet législatif les comportements que l'on cherche à fustiger.

J'en viens à votre deuxième question relative aux failles des dispositifs fiscaux qui permettent de minimiser la charge fiscale, sans nécessairement tomber dans une activité illicite.

J'imagine que les failles ont toujours existé et qu'elles sont inhérentes à tout système de production législative. C'est la limite du pouvoir du législateur, ce dernier ne pouvant absolument pas envisager tous les cas de figure. Il peut donc y avoir certains trous dans la raquette, en particulier lorsqu'on est face à des dispositifs produits souvent dans la précipitation, pour répondre à des objectifs de circonstance, et parfois de manière quelque peu « surcompliquée ».

Il y aurait peut-être matière - j'imagine que vous en êtes très conscients - à simplification du droit fiscal, ce qui, du coup, limiterait le champ possible des failles, lesquelles sont, en fait, souvent générées par une trop grande volonté de sophistication, alors qu'il suffirait de poser des principes clairs et exprès dans la loi fiscale.

Les failles internes existent. Certains dispositifs fiscaux visent manifestement à encourager une certaine forme d'optimisation fiscale. Je prendrai l'exemple, dans le droit français, du crédit d'impôt recherche, le CIR.

En permettant de maintenir sur le territoire des activités de fonction de recherche, cet outil contribue à diminuer sensiblement la charge fiscale des groupes qui opèrent des activités de recherche sur le territoire national.

En la matière, la France est d'ailleurs d'une extrême générosité. En effet, dans la plupart des États où ils existent, ces dispositifs spécifiques sont soumis à une condition : la propriété intellectuelle issue de cette activité de recherche doit rester localisée sur le territoire qui a généré le crédit d'impôt recherche en question.

En France, pour bénéficier du crédit d'impôt recherche, le législateur n'a posé comme condition que le déploiement sur le territoire de l'exercice de l'activité de recherche. Peu importe, ensuite, que le brevet soit détenu par une entité localisée dans un autre pays, y compris un pays à fiscalité plus attractive que la France.

Voilà quelques exemples de dispositifs qui, de manière très volontaire, génèrent des sources de minimisations de la charge de l'impôt.

Il existe aussi de nombreuses failles à l'échelon international. Mais de ce point de vue - ce n'est pas souvent souligné -, la France est plutôt mieux prémunie que d'autres États, en particulier grâce à son principe de territorialité, selon lequel ne sont taxables en France que les entreprises exploitées sur le territoire. Les entreprises exploitées à l'étranger ne sont pas taxables en France.

Ce principe, dit de « territorialité restreinte », qui, du coup, interdit d'imputer sur la base française les pertes d'exploitation réalisées à l'étranger, a totalement exclu, par exemple, l'utilisation de ce dont on a dû vous parler par ailleurs : ces entités hybrides qui, dans le passé, ont fait les délices des groupes anglo-saxons, par exemple.

Contrairement aux entreprises équivalentes des pays anglo-saxons, les entreprises françaises n'ont donc jamais utilisé ces entités hybrides. De ce fait, on peut penser que, pour manœuvrer dans l'ordre fiscal international, elles ont été pénalisées par une capacité inférieure à celle des groupes anglo-saxons. C'est une réalité qu'il n'est pas toujours facile de toucher du doigt.

Cela dit, on peut globalement estimer que les groupes français ont été historiquement beaucoup plus vertueux que n'ont pu l'être les groupes anglo-saxons, notamment parce que le concept d'abus de droit qui existe en France joue comme un censeur naturel de l'activité d'optimisation fiscale.

En revanche, aux États-Unis comme au Royaume-Uni, soit l'interdiction existe dans le texte, soit elle n'existe pas et, dans ce dernier cas, aucune règle ne permet de s'opposer à tel ou tel comportement, quand bien même l'intention serait exclusivement d'ordre fiscal.

J'en viens à votre troisième question relative au profil des contribuables qui s'adressent à notre cabinet. Plus de 95 % sont des entreprises, dont une grosse moitié, 60 %, s'adresse à nous dans le cadre de leur développement, soit en France, soit à l'étranger. Les autres sont des entreprises étrangères ayant des implantations en France.

M. Philippe Dominati, président. – Connaissez-vous la proportion des entreprises qui se développent à l'étranger par rapport à celles qui restent sur le territoire national ? La moitié de votre clientèle ?

M. Éric Fourel. – Beaucoup plus que la moitié !

M. Philippe Dominati, président. – Les deux tiers ?

M. Éric Fourel. – Oui, largement !

Par rapport à d'autres grands cabinets français, en matière de fiscalité, Ernst & Young est doté de ce réseau international extrêmement dense dont je parlais tout à l'heure. Nous sommes donc mieux positionnés que certains autres cabinets français lorsqu'il s'agit d'accompagner les entreprises françaises dans leur expansion à l'international.

Votre quatrième question porte sur les exemples de montages. Le terme même de « montage » implique qu'on se situe sur le terrain glissant de l'abus de droit, avec une structure qui, par définition, a une certaine artificialité.

Par conséquent, je ne pourrai pas vous dire que sont élaborés par nos soins des montages à proprement parler, c'est-à-dire des structures sans rapport avec une réalité économique souhaitée par les entreprises ou correspondant à leur situation de fait et auxquelles serait prêté un objectif de minimisation de leurs charges fiscales.

Des exemples de montages *stricto sensu*, je n'en ai pas qui me viennent en tête puisque, depuis la loi de sécurité financière, nous nous sommes interdits de participer à des structures qui nous paraîtraient être artificielles.

Cela dit, des structures qui permettent de diminuer la charge de l'impôt dans des pays étrangers comme en France, je pourrais vous en décrire si vous le souhaitez, mais essayons peut-être de sérier davantage les questions sur lesquelles porte votre curiosité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En préambule, vous nous avez indiqué que la fiscalité était votre deuxième activité après l'audit et que cela représentait environ 20 %. S'agit-il de 20 % du chiffre d'affaires du groupe ?

M. Éric Fourel. – A peu près !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous un ordre de grandeur du montant ?

M. Éric Fourel. – Je n'ai pas les chiffres exacts en tête, mais je pense que cela représente un peu moins de 4 milliards de dollars au niveau mondial. Nous avons environ 30 000 collaborateurs en matière fiscale dans le monde.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – D'après l'expérience que vous avez acquise dans vos activités, quelles sont les principales dispositions d'attractivité fiscale qui existent dans notre pays ?

Vous avez dit n'avoir jamais observé de manipulation sur les prix de transfert intragroupe. Il s'agit d'un propos étonnant et quelque peu différent de ce que nous avons entendu ici sur ce sujet dans la bouche d'autres acteurs ou observateurs. Pourriez-vous, s'il vous plaît, préciser ce point de vue ?

M. Éric Fourel. – Selon moi, en matière d'attractivité fiscale, il y a un terrain sur lequel la France est peut-être championne toutes catégories, même si ce n'est pas toujours très bien compris, c'est la fiscalité de la propriété intellectuelle à caractère industriel, c'est-à-dire les brevets et le savoir-faire technique indispensable à l'exploitation des brevets, l'article 39 *terdecies* du code général des impôts.

Pourquoi ? Parce que cet article permet de taxer à 15 %, donc à un taux réduit, hors surcharge, les redevances d'exploitation des brevets, alors que les frais de recherche et de développement sont déductibles de l'assiette normale, et que, par ailleurs, elles ouvrent droit au fameux crédit d'impôt recherche.

De ce point de vue-là, le dispositif est particulièrement efficace et il a, je crois, très largement participé de la politique industrielle de la France depuis les années soixante.

Somme toute, le Royaume-Uni vient d'essayer de nous copier, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg ont des dispositifs similaires, mais qui se sont étendus à la propriété intellectuelle de nature commerciale, donc tout ce qui est détention de marques et détention de savoir-faire en matière de marketing international. Ce n'est pas notre cas ; c'est un peu la vision gaullienne de la fiscalité : tout ce qui est politique industrielle, propriété intellectuelle à caractère industriel est noble, tandis que la propriété

intellectuelle à caractère commercial le serait moins et mériterait moins les attentions du législateur fiscal.

Voilà un terrain sur lequel la France a un dispositif qui lui permet de résister très largement au phénomène de délocalisation de la propriété intellectuelle auquel d'autres pays peuvent faire face.

Les États-Unis notamment, en tout cas pour l'exploitation de la propriété intellectuelle en dehors du territoire américain, sont souvent sujets à des localisations qui ne sont pas exemptes de préoccupations fiscales. Voilà pour citer un exemple d'attractivité particulière à la France.

J'en viens à votre deuxième question.

La matière des prix de transfert est extrêmement dangereuse pour les entreprises. Quand elles consultent de grands cabinets comme les nôtres, c'est d'abord souvent en vue de se prémunir contre ce risque de double imposition économique que je vous dépeignais tout à l'heure.

Il est très facile de contester le prix d'une transaction intragroupe, au motif qu'elle ne serait pas rigoureusement la même que ce qui aurait été pratiqué entre parties indépendantes, alors qu'il n'existe pas d'étalon véritable, objectif, puisqu'il n'y a pas souvent de transactions exactement identiques pratiquées entre parties indépendantes. Il suffit que les autorités fiscales d'un pays décident que le rôle exercé par l'entité locale est plus important que celui qui est estimé par l'entreprise pour lui rattacher une base fiscale plus importante.

En la matière, un point est important à signaler à votre commission : les groupes français, comme d'autres, mais en particulier les groupes d'Europe, font face à des attaques extrêmement fortes, sérieuses, de la part des pays émergents, notamment dans la zone asiatique. Ces derniers ont bien compris que, au fond, leurs territoires ne pouvaient pas être que des territoires de distribution d'éventuelles productions venues d'ailleurs et cherchent systématiquement à considérer que les fonctions qui sont exercées selon le territoire méritent une rémunération bien plus élevée que celle qui leur est octroyée.

La matière des prix de transfert, qui consiste à attacher la juste valeur aux fonctions, aux risques et aux actifs qui sont employés par telle ou telle entité, se prête à des débats sans fin. Les traités internationaux ne corrigent pas, ou corrigent mal, la double imposition économique qui résulte d'une divergence d'appréciation entre les autorités fiscales.

En la matière, le seul remède véritable qui existe pour les entreprises consiste à négocier des accords préalables de prix de transfert entre autorités compétentes, accords qui sont de plus en plus pratiqués. C'est effectivement une bonne chose, puisque cela permet aux autorités fiscales de se pencher sur les conditions exactes d'une transaction. Mais ces procédures sont lourdes et coûteuses.

Evidemment, cela fait également le bonheur de structures comme les nôtres, car l'obtention d'un accord en matière de prix de transfert implique un accompagnement lourd qui n'est pas à la portée des entreprises les plus petites, ni de la plupart des entreprises pour couvrir la totalité de leurs transactions.

En général, pour les entreprises, la matière des prix de transfert est tout autant et même souvent bien plus une source de chicanes et de risques que d'optimisation fiscale. En effet, la seule optimisation n'est autorisée qu'à partir du moment où vous pouvez définir un profil opérationnel d'une entité qui justifie que vous lui rattachiez davantage de marge. Or la définition d'un tel profil opérationnel implique que vous la dotiez de fonctions humaines et d'un profil économique correspondant à la marge que vous allez lui attribuer.

Il n'est donc pas possible de créer une optimisation tombée du ciel, si je puis dire. Il y a nécessairement, derrière, une contrainte forte en termes de structuration de l'activité économique elle-même si vous voulez obtenir un résultat vous permettant d'allier un bon niveau d'imposition et une bonne localisation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous eu connaissance d'opérations de redressement exécutées par l'administration fiscale consécutivement à des constats de manipulation de prix de transfert dans certains cas ?

M. Éric Fourel. – Oui. Aujourd'hui, les prix de transfert sont probablement le premier terrain de redressement fiscal en France comme dans la plupart des autres pays.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Sur ce sujet précis des redressements par rapport aux prix de transfert, quel est le nombre de dossiers que vous traitez ?

M. Éric Fourel. – J'aurais du mal à le dire.

Formulé autrement, disons qu'aujourd'hui pratiquement pas une vérification de comptabilité d'entreprise française s'inscrivant dans une mouvance internationale ne conduit pas au moins à une discussion, souvent difficile, à propos de sa politique de prix de transfert et, généralement, à un point de contestation.

Il faut voir comment cela se déroule dans la pratique. Etant censé définir un standard correspondant à ce que, en théorie, les entreprises indépendantes auraient réalisé, vous essayez de trouver un échantillon qui se rapproche du cas de figure que vous étudiez. Par exemple, une activité de distribution doit engendrer une profitabilité normative de l'ordre de 5 % du chiffre d'affaires déployé.

Si jamais, pour une raison liée à un investissement publicitaire, une année plus lourde que l'année précédente, vous vous écartez de l'échantillon défini soit par vous-même, soit par l'administration, en étant, par exemple,

non plus à 5 % de rentabilité, mais à 3 %, immédiatement vous aurez un redressement en matière de prix de transfert.

Il s'ensuit avec l'administration un débat, une quasi-négociation, pour essayer de déterminer le juste niveau de redressement. Pour éviter des contentieux au long cours - plusieurs années ! -, les entreprises sont parfois amenées à accepter un point de redressement médian, alors qu'au fond personne n'est véritablement capable de dire si la bonne rentabilité est de 5 %, 5,5 % ou 4 %. Ce point de compromis avec l'administration fiscale leur permet de clore le contentieux et d'éviter d'avoir à gérer ses suites administratives et autres.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En vue du rapport que nous aurons à rédiger à l'issue des travaux de cette commission d'enquête, il serait intéressant que nous disposions de données chiffrées extrêmement détaillées sur le nombre de dossiers plaidés en la matière, de redressements opérés, afin d'établir des ratios. Vous serait-il possible de nous les communiquer ?

M. Éric Fourel. – Je vais tâcher de vous trouver cela.

Il existe plusieurs périmètres. Comme je vous le disais, un cabinet comme le nôtre intervient aussi à l'appui de la certification de la juste comptabilisation de l'impôt dans les comptes des entreprises qu'Ernst & Young peut auditer.

Quand nous intervenons à l'appui de l'audit d'entreprises pour lesquelles nous nous interdisons de pratiquer des conseils, nous demandons évidemment à avoir accès aux contrôles fiscaux qui ont été opérés sur ces entités auditées. Cela nous permet de mesurer les impacts des redressements fiscaux dont elles ont fait l'objet.

Je ne sais pas si, en termes de données, cela vous intéresse aussi. Voulez-vous des données chiffrées, tous éléments confondus, ou seulement sur les activités pour lesquelles nous intervenons en tant que conseil en défense ? Sur les redressements, il peut y avoir plusieurs périmètres à définir.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – On le précisera dans la demande écrite que l'on vous adressera.

M. Éric Fourel. – D'accord !

M. Philippe Dominati, président. – En tout cas, si je comprends bien, vous confirmez que l'administration française fait preuve d'une très grande vigilance sur le calcul des prix de transfert ; ce sont les entreprises qui vont à l'international.

M. Éric Fourel. – De l'administration française et de toutes les administrations dans le monde.

Aujourd'hui, quand vous interrogez les entreprises...

M. Philippe Dominati, président. – L'État français n'est pas en retard par rapport à d'autres États équivalents sur ce sujet-là ?

M. Éric Fourel. – Non, du tout !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai noté tout ce que vous avez dit en préambule, et je vous relirai avec tout autant d'intérêt, car le rythme de votre présentation a été si dense qu'il conviendra de revenir sur nombre de vos propos.

Je soulignerai deux points.

Le premier concerne la notion de « montage ». J'ai compris votre allergie à ce terme, qui vous fait penser à un abus de droit. Au cours de votre exposé, vous avez utilisé une autre formulation beaucoup plus judicieuse, celle de « stratégie fiscale », derrière laquelle vous avez évoqué en particulier les notions de filiale et de succursale. Comment jouez-vous sur ces notions-là pour faire en sorte, en termes de stratégie fiscale, qu'une entreprise s'y retrouve au mieux de ses intérêts fiscaux dans un monde concurrentiel ?

Le second point sur lequel j'aimerais obtenir plus d'informations concerne l'évolution des réglementations fiscales. Vous avez pris l'exemple du Royaume-Uni, qui prend un certain nombre d'initiatives pour créer de l'attractivité fiscale.

Ce phénomène d'évolution des réglementations fiscales s'accélère-t-il dans le monde ? Quelles sont les tendances ? Certains pays deviennent-ils plus fiscalisés qu'ils ne l'étaient par le passé ? Inversement, d'autres lâchent-ils un peu de lest ? Qu'est-ce que cela peut entraîner par la suite ? Peut-il y avoir, à travers le monde, une redistribution fiscale en quelque sorte par les intérêts que les entreprises percevront pour elles-mêmes en termes d'implantation ou de délocalisation ? Tous ces enjeux-là sont-ils si importants ? Peut-on véritablement vivre un bouleversement en la matière ? Pourrait-il y avoir des évolutions très rapides ? S'adapte-t-on rapidement à ces fiscalités qui évoluent ou, au contraire, les conséquences étant quand même assez lourdes, y réfléchit-on à deux fois avant de changer ses sièges ou ses localisations ?

M. Éric Fourel. – Le choix succursale versus filiale est un terrain classique, historique, de questionnement autour de la bonne stratégie fiscale à employer.

Voilà deux ans, je crois, le Royaume-Uni a réformé son principe de territorialité mondiale pour finalement adopter un principe de territorialité restreinte, comme celui de la France, en tout cas face à des structures situées dans des pays conventionnés. Par conséquent, il n'est plus possible aujourd'hui de déduire au Royaume-Uni les pertes susceptibles d'être générées par des succursales situées à l'étranger. La France ne l'a jamais permis, en vertu, justement, de son principe de territorialité restreinte.

Je vais vous citer un exemple de paradoxe.

Le principe de territorialité français veut donc qu'on ne puisse pas déduire les pertes engendrées par des succursales à l'étranger. On aurait envie

d'ajouter : *a fortiori* dans le cas d'une structuration d'une filiale, donc d'une entité autonome dotée d'une personnalité juridique propre.

En effet, on devrait encore moins essayer de remonter les pertes engendrées éventuellement par le démarrage de l'activité contre l'assiette française. Le dispositif législatif particulier qui l'autorise a, je crois, été supprimé par les dernières lois de finances rectificatives. Mais, indépendamment de ce régime spécifique, le fait d'utiliser une filiale nous conduit à avoir des relations contractuelles avec cette personnalité morale autonome et donc à lui consentir, par exemple, des prêts.

Par la suite, si la société filiale en question n'est pas *in bonis* et en capacité de rembourser votre prêt, vous pouvez tout simplement lui consentir un abandon de créance, assorti ou non d'une clause de retour à meilleure fortune. Ce sont des techniques de stratégie fiscale tout à fait classiques et vieilles comme le monde.

En fait, par le biais de l'abandon de créance, vous remontez indirectement la perte et le déficit générés par la filiale à l'étranger, qui, du coup, devient votre perte, puisque vous avez perdu le prêt et le financement que vous lui avez octroyés.

De ce point de vue, le choix succursale ou filiale n'est évidemment pas indifférent. Dans ce contexte-là, il est paradoxalement plus intéressant d'avoir une filiale. Mais une filiale, en général, génère un impôt sur les sociétés locales, plus une retenue à la source au moment où vous distribuez le dividende en France correspondant aux profits réalisés, alors qu'avec une succursale, dans la plupart des cas, vous payez l'impôt au niveau local et vous pouvez ensuite rapatrier le profit sans source supplémentaire de frottement fiscal local.

Selon le contexte dans lequel vous êtes, une activité qui va être rapidement profitable ou, au contraire, déficitaire en période de démarrage, vous pouvez avoir intérêt à choisir telle structure plutôt que telle autre, voire à la faire évoluer dans le temps.

Voilà un exemple de ce qu'est une réflexion fiscale autour d'un investissement à l'étranger pour un groupe français. Évidemment, le même type de questions existe pour les groupes étrangers. S'agit-il d'optimisation agressive ou de bonne stratégie fiscale ? A vous de juger !

Vous m'avez interrogé, ensuite, sur les grandes évolutions que l'on peut constater en matière de réglementations fiscales dans le monde.

Elles sont multiples, diverses, difficiles à décrypter, très largement mouvantes. C'est pour cela que le discours politique ambiant en France autour de la faible charge fiscale payée par les entreprises françaises me semblait, à titre personnel, être assez à contre-courant de ce qu'une bonne politique économique devrait conduire à penser.

Pour simplifier, je constate que la plupart des pays tendent à avoir une politique fiscale favorisant l'expansion de leurs entreprises nationales à l'étranger et parfois au détriment des fiscaux locaux à travers un certain nombre de structures qui sont, sinon favorisées, du moins tolérées à partir du moment où elles ne portent pas atteinte à l'assiette fiscale de l'État du siège ultime.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous des exemples précis ?

M. Éric Fourel. – Oui, je pense à cet égard à la manière dont les *check the box rules* ont été entérinées aux États-Unis, puisque même l'administration Obama, qui souhaitait à un moment les remettre en cause, les a finalement laissées perdurer et prospérer. Ces règles conduisent en fait à paralyser les dispositifs américains de maintien de la base imposable des filiales localisées à l'étranger et à choisir un pays de localisation principale de cette base imposable par grandes régions dans lesquelles les groupes internationaux d'origine américaine peuvent opérer.

On peut dire de façon plus précise que les *check the box rules* permettent d'ignorer les entités juridiques qui peuvent avoir été constituées sous forme de filiales, de considérer qu'elles ne forment qu'un tout en dessous de l'entité *holding* qui aura été créée et donc d'opérer librement la localisation de la base taxable à l'intérieur de ce sous-ensemble par grandes régions d'investissement dans lesquelles les groupes américains interviennent.

Au départ, ce n'était pas l'objectif visé, mais au fil du temps, ce dispositif est apparu comme extrêmement bénéfique pour permettre aux groupes américains d'assurer leur expansion internationale sans avoir à rapatrier les profits aux États-Unis pour les réinvestir, donc en évitant d'avoir à payer l'impôt aux États-Unis sur les rapatriements de dividendes qu'ils auraient dû réaliser si ces règles n'existaient pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous citez les États-Unis, mais comment cela fonctionne-t-il au sein de l'Union européenne ?

M. Éric Fourel. – Je citerai l'exemple tout simple du Royaume-Uni, qui baisse son taux d'impôt sur les sociétés à 24 % alors que le nôtre est maintenant de 36 % avec la sur-cotisation qui a été imposée dans la dernière loi de finances. Voilà bien un élément de la guerre fiscale à laquelle se livrent les pays de l'Union européenne.

Il existe évidemment d'autres exemples, mais le Royaume-Uni, avec ce système d'entité détentrice de propriété intellectuelle qui bénéficiera d'un taux réduit à 10 %, participe à cette compétitivité, à cette compétition fiscale internationale autour de la propriété intellectuelle.

La propriété intellectuelle est l'enjeu majeur de la fiscalité internationale actuelle. En expliquant pourquoi, je répondrai aussi à votre question. En effet, dans la théorie générale des prix de transfert, on attribue la plus grande valeur – cette approche pourrait d'ailleurs être philosophiquement contestée – et donc la plus grande base imposable aux activités intellectuelles, qui sont à l'origine de l'innovation et de l'idée. On considère que c'est à elles

que doit aller le profit résiduel une fois qu'a été rémunéré ce que l'on appelle les fonctions de routine, c'est-à-dire les fonctions de production et de distribution.

Donc, aujourd'hui, une guerre mondiale est engagée pour attirer cette propriété intellectuelle dans tel État plutôt que dans tel autre, en vue de pouvoir ensuite justifier de la localisation de la base taxable la plus forte dans cet État.

Cette guerre à laquelle se livrent les différents régulateurs peut être positive à travers une attractivité spécifique donnée aux éléments de propriété intellectuelle – le Royaume-Uni en est un exemple tout récent. Mais elle peut aussi s'exercer à travers une répression tous azimuts : par exemple, on vous dira que l'entité de distribution qui se contente de vendre ses shampoings localement et assure un certain nombre de dépenses publicitaires à cette fin a en fait développé un savoir-faire marketing spécifique, une propriété intellectuelle particulière, un actif de grande valeur parce qu'elle a acquitté les dépenses publicitaires correspondant à la promotion des ventes et que, par conséquent, une partie de la propriété intellectuelle doit être attirée dans cette étape de distribution et que vous devez lui laisser non pas 5 % mais 10 % de profits normatifs, eu égard à cette plus grande valeur qui est attachée à des fonctions que d'autres estimeront être de routine.

En résumé, soit positivement, soit négativement, aujourd'hui, l'une des grandes tendances de la réglementation fiscale internationale est de réussir à préserver, attirer et parfois confisquer une propriété intellectuelle, afin de justifier du rattachement le plus grand possible d'une certaine base imposable.

M. Jacques Chiron. – Je souhaiterais obtenir quelques précisions complémentaires concernant le crédit d'impôt recherche que vous avez évoqué.

D'après ce que j'ai compris, dans certains pays, lorsqu'un crédit d'impôt recherche est accordé, le résultat de la recherche ou de la propriété intellectuelle doit rester localisé dans le pays, alors qu'en France il est possible de le délocaliser.

Pour essayer de résumer, je dirai que le crédit d'impôt recherche permet à certains grands groupes qui ont créé des sociétés par actions simplifiées, des SAS – jusqu'à plusieurs centaines – de ne pratiquement plus payer d'impôts : on embauche un chercheur ou deux, quelquefois un peu plus, on défiscalise au maximum, et on localise le résultat dans d'autres pays où sera située la propriété intellectuelle de la recherche. En outre, on peut aussi produire dans d'autres États. Si bien que l'on paye localement tout ce qui représente la valeur ajoutée, mais on ne profite d'aucun résultat.

On peut dire que le crédit d'impôt recherche représente 5,5 milliards d'euros. Or seulement 15 % des PME-PMI qui en ont bénéficié sont restées localisées en France, parce qu'elles n'avaient pas les moyens d'aller ailleurs.

En revanche, tous les grands groupes ont « pu » transférer tout le reste à l'extérieur.

Il me semble que c'est en 2008 que l'élargissement a été permis : le crédit d'impôt recherche a été instauré avant, en 2002-2004, ...

M. Éric Fourel. – Oui !

M. Jacques Chiron. – ... mais il a vraiment été élargi en 2008. On nous dit que ce crédit d'impôt recherche est extraordinaire. C'est vrai si son effet reste localisé en France, tout au moins la valeur intellectuelle. C'est en quelque sorte une première question que je pose.

Je souhaiterais poser également une seconde question.

Autant les États-Unis ont une force en tant que tels, autant nous, à l'échelon européen, comme vous l'avez dit, avec l'Angleterre d'un côté, d'autres États de l'autre, nous n'avons plus aucune force de négociation. Par conséquent, comment l'Europe pourrait-elle retrouver la possibilité de peser véritablement sur ce type de délocalisations ? Disant cela, je suis très prudent dans mes propos parce qu'en réalité je pense qu'il s'agit d'une évasion.

M. Éric Fourel. – Sur le premier point, je n'ai pas été assez précis et me suis mal exprimé.

Le crédit d'impôt recherche est effectivement octroyé en fonction du déploiement d'une activité de recherche sur le territoire français ou au sein de l'Union européenne et indépendamment du lieu de localisation de la propriété intellectuelle que cette activité génère.

Cela étant, parmi tous les exemples que j'ai pu observer, je n'ai pas vu un seul groupe français délocaliser sa propriété intellectuelle issue de telles activités de recherche parce que, au-delà du crédit d'impôt recherche, le régime de l'article 39 *terdecies* opère une incitation très forte au maintien en France de la détention de cette propriété intellectuelle issue des activités de recherche avec l'application d'un taux réduit sur les redevances, qui seront taxables à 15 %, outre les impôts complémentaires.

Somme toute, ces deux régimes combinés, s'ajoutant au fait que les groupes français ont tout de même une plus grande facilité à suivre leurs activités centrales *corporate* lorsqu'elles sont réalisées en France, font que ceux-ci, à ma connaissance, ne délocalisent pas leurs propriétés intellectuelles.

En revanche, les groupes étrangers, qui n'ont pas en soi d'attachement ou de raison opérationnelle de maintenir la propriété intellectuelle sur le territoire français, ont intérêt à essayer de centraliser cette détention d'actifs incorporels dans un lieu unique, qui est soit leur État de siège soit un pays de localisation particulière. En général, ceux-ci profitent du crédit d'impôt recherche en France à raison d'activités de recherche dans notre pays sans pour autant y localiser le fruit issu de cette recherche, parce que, en réalité, le législateur n'a pas souhaité conditionner l'octroi du crédit d'impôt recherche à cette localisation. Il a avant tout cherché avec cet outil, je

l'imagine, à faire baisser le coût de l'activité de recherche tel qu'il existerait en France sans ce système d'incitation par rapport au prix de la recherche effectuée aujourd'hui dans d'autres États, en particulier des pays émergents.

Le crédit d'impôt recherche opère donc avant tout, aujourd'hui, me semble-t-il, comme un outil permettant de réduire le coût salarial, c'est-à-dire le coût du travail lié aux activités de recherche déployées en France. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été conditionné à une localisation des actifs correspondants en France.

Pendant, en la matière, il n'y a pas réciprocité : quand un groupe français opère des activités de recherche à l'étranger, s'il rapatrie la propriété intellectuelle correspondante en France, très souvent, il n'aura pas droit aux dispositifs locaux d'incitation qui peuvent exister en matière d'activités de recherche.

M. Jacques Chiron. – Poursuivons la réflexion. Vous avez dit, au tout début de votre intervention, que l'entreprise doit être rationnelle et avisée : si l'Angleterre décide de fixer le taux à 10 %, on peut imaginer que, demain, beaucoup passe outre-manche.

Vous n'avez pas répondu à la question du nombre de sociétés créées. En effet, certains très grands groupes créent jusqu'à 100, 200, voire, d'après ce que j'ai entendu, 230 filiales en SAS : or, plus vous multipliez le nombre de ces filiales, plus vous augmentez la charge de l'État, qui finance la recherche. Qu'en pensez-vous ?

M. Éric Fourel. – Sur ce plan, je n'ai plus précisément les règles en tête, mais le phénomène que vous décrivez correspond à la multiplication des entités afin d'effectuer des opérations de recherche sans limitation du plafonnement de ces dépenses de recherche, ...

M. Jacques Chiron. – Tout à fait !

M. Éric Fourel. – ... plafonnement qui dès lors joue par entité et non pas à l'échelle du groupe économique.

En l'espèce, on se situe sur un terrain où la question de l'abus de droit pourrait parfaitement être posée.

Quelle raison autre que la systématisation du crédit d'impôt recherche pourrait inciter à démultiplier ce nombre d'entités ? Est-ce un droit ? A mes yeux, nous nous trouvons devant un type de montage qui pourrait être porté devant le juge lui-même et faire éventuellement l'objet d'un redressement.

M. Jacques Chiron. – Voire à ce que des précisions soient apportées par le législateur.

M. Éric Fourel. – Absolument.

M. Yannick Vaugrenard. – Je suis quelque peu dubitatif sur le contenu de votre introduction. Nous ne sommes pas là pour nous livrer à un débat idéologique, mais sachez tout de même que je ne partage pas le point de

vue que vous avez développé. Je ne pense pas que la compétitivité des entreprises puisse se mesurer ou être infléchié uniquement en fonction d'une fiscalité trop forte ou trop faible à tel ou tel endroit du continent européen.

M. Éric Fourel. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Yannick Vaugrenard. – Cela peut jouer, je n'en disconviens pas. Néanmoins, chacun sait que, aujourd'hui, une entreprise s'implante aussi en raison de la qualité de la formation qui est dispensée dans une région ou dans un pays, de l'environnement, de tout un contexte qui dépasse de beaucoup le degré de pression fiscale.

Je souhaiterais obtenir des exemples plus précis que celui que vous avez cité tout à l'heure. Je vous pose la question parce que de tels exemples peuvent nous permettre, me semble-t-il, d'affiner nos propositions législatives et d'essayer d'éviter une trop grande optimisation fiscale que, personnellement, je traduirai plutôt par l'expression d'« évvasion fiscale ».

Si j'ai bien compris votre démonstration, la société mère ne remboursait finalement pas le déficit ou l'emprunt qui avait été contracté par la filiale, ce qui est une forme, disiez-vous, d'optimisation ou de stratégie fiscale extrêmement agressive. Si ce type de montage financier, qui est par ailleurs interdit par les instances européennes, est utilisé de manière détournée, ce n'est plus de l'optimisation fiscale, c'est de l'évasion fiscale. A ce moment-là, il faut que, à l'échelon de notre pays, nous puissions intervenir en termes législatifs pour être plus efficaces et éviter cette optimisation fiscale agressive ou plutôt cette évvasion fiscale.

Y a-t-il des exemples similaires à celui que vous avez développé tout à l'heure qui, sans être forcément des montages artificiels – quoique –, nous permettraient d'avoir une vision plus claire et d'estimer tout simplement ce que nous pourrions améliorer ?

J'ai bien compris que, du fait des conseils que vous dispensiez, vous étiez facilitateur d'optimisation fiscale et non pas, semble-t-il, d'évasion fiscale. Tout ce monde des PME-PMI, qui constitue le socle de notre économie, profite-t-il de vos conseils, et dans quelle proportion ?

M. Éric Fourel. – Sur le premier point, je n'ai pas du tout voulu dire que la compétitivité économique était dépendante de la seule fiscalité, ni même influencée de manière prépondérante par elle. Mon propos est simplement de dire que nous sommes face à une compétition fiscale internationale, conduite par les différents États d'une manière plus ou moins délibérée, plus ou moins offensive, et que le débat français autour de la fiscalité pesant sur les entreprises illustre bien, pour moi, la situation actuelle : nous nous tirons un peu une balle dans le pied !

Si, en réalité, nous voulons véritablement mettre fin à des outils visant à minimiser la charge fiscale qui sont, pour les uns, de l'optimisation, ou qui se situent déjà, pour les autres, sur le terrain discutable de l'évasion, je trouve, à titre personnel – mais il est évidemment très difficile d'y parvenir

dans une Union européenne qui, en la matière, fonctionne selon la règle de l'unanimité –, que nous aurions bien mieux à faire : il vaudrait mieux travailler à une véritable harmonisation, une vraie convergence des systèmes fiscaux nationaux, adopter l'assiette consolidée en matière d'impôt sur les sociétés – c'est la France qui l'a retirée de l'agenda de l'Union européenne – ainsi que tout autre outil et idée de coopération interétatique, plutôt que de chercher à mettre l'accent sur l'arsenal répressif contre les entreprises, lequel risque en définitive de pénaliser encore un peu plus notre compétitivité économique.

Voilà tout ce que je voulais dire sur ce sujet.

Pour ce qui est d'exemples d'autres structures, il ne m'en vient pas spontanément à l'esprit, mais je pense à toute situation d'investissement économique, d'acquisition, et à la manière dont on compte réaliser cette acquisition : va-t-on créer une holding qui va reprendre l'entité acquise dans le pays considéré moyennant un endettement permettant éventuellement de déduire, contre les résultats de la cible, les charges financières qui seront encourues plutôt que de localiser la charge financière dans l'État du siège ? Voilà un autre terrain classique d'interrogations sur les moyens de structurer fiscalement ces opérations dans l'ordre fiscal international.

Au fond, derrière chaque opération économique se pose la question de sa qualification et de ses conséquences fiscales, qui peuvent être différentes, multiples selon les objectifs visés. Voilà pourquoi cette activité de planification fiscale, même si elle peut vous paraître source de débats parce qu'elle conduit à réduire la recette publique, est aussi une source d'activités légitimes dans la mesure où elle permet de répondre à une meilleure structuration des objectifs économiques des entreprises.

Toutes ces pratiques sont-elles de la stratégie fiscale ? Pas forcément, il existe évidemment des entreprises qui sont plus sensibles sur ce terrain que d'autres. Je ne dirai pas que c'est nécessairement la taille qui les distingue ; en réalité, il s'agit davantage de culture d'entreprise, d'un état de nécessité justifiant parfois de recourir au levier fiscal comme renfort des autres leviers économiques de l'entreprise.

Enfin, je pense qu'en la matière nous bénéficions encore, en France, d'une relative modération par rapport à ce que d'autres pays ont pu connaître.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Je suis assez d'accord avec la description que vous avez faite de la réalité du monde des affaires. Le problème est qu'il existe un taux théorique et un taux réel, ...

M. Jacques Chiron. – C'est exact !

M. Francis Delattre, président. – ... et que l'on constate un écart entre les deux comme en témoignent les déclarations des uns et des autres.

Vous me direz que le problème du résultat consolidé pose une vraie difficulté, ce qui est certain. Mais ne pensez-vous pas que nous sommes face à un double problème, celui du taux réel et du taux annoncé ?

M. Jacques Chiron. – Tout à fait !

M. Francis Delattre. – La deuxième difficulté est le taux réel appliqué aux PMI et aux grands groupes dans ce pays.

Autre question qui dépend de la précédente : nous avons la chance - vous l'avez dit tout à l'heure -, d'avoir de grandes entreprises du CAC 40 dont la structure est satisfaisante, voire meilleure que celles qui existent chez nos partenaires européens ? N'est-ce pas lié à l'organisation de notre pays, qui est un État centralisé permettant les discussions entre les entreprises, y compris les grands groupes, et le ministère ? En Allemagne, par exemple, le système est beaucoup plus décentralisé.

En réalité, le fait que la fiscalité des grands groupes soit à l'évidence rationalisée alors que les PMI ne sont pas dans cette situation, tient beaucoup à notre type d'organisation administrative, politique, etc.

Votre société, qui est implantée à Paris, possède-t-elle des antennes régionales ? En effet, vous devriez être à même de conseiller les PMI comme les grands groupes. Pouvez-vous nous expliquer les raisons de cet incontestable hiatus fiscal – les ordres de grandeur de cet écart peuvent être discutés mais son existence est évidente – entre les PMI et les grands groupes ?

Ma dernière question vise simplement à vous demander – puisque 20 % de fiscalité sur le chiffre d'affaires, c'est important – si vous constatez parfois des désaccords entre les actionnaires et le management.

Lorsque vous nous dites que les entreprises ont parfois uniquement le souci de renforcer leurs fonds propres, nous le comprenons très bien, puisque c'est l'intérêt de l'activité, de son développement, etc. Quoi qu'il en soit sur des questions comme celles-là, avez-vous eu connaissance de distorsions entre le management et les actionnaires, c'est-à-dire, en gros, les fonds de pension ?

M. Éric Fourel. – Vous m'interrogez sur le taux réel et le taux théorique, ainsi que sur la situation des entreprises de petite et moyenne taille par rapport à celle des grands groupes.

Je ne me suis pas penché sur la méthode selon laquelle on a déterminé le taux effectif d'imposition des grands groupes pour dire qu'il n'était que de l'ordre de 8 % à 10 % alors que celui des entreprises de taille moyenne serait plus de l'ordre de 28% à 30 %.

M. Jacques Chiron, président. – Il est de 34 %.

M. Philippe Dominati, président. – En réalité, 34 %, c'est le taux théorique.

M. Jacques Chiron. – Non, c'est le taux réel.

M. Éric Fourel. – En fait, une source importante d'incompréhension en la matière tient aux assiettes que l'on compare. Au fond, les entreprises de petite et moyenne taille, qui sont implantées essentiellement sur le territoire national, déterminent leur assiette fiscale en fonction de leur activité économique en France, sur laquelle s'applique le taux de l'impôt ; somme toute, en l'occurrence, il n'y a pas grande latitude.

M. Francis Delattre. – Il faut optimiser !

M. Éric Fourel. – Il est sûrement possible d'optimiser certaines choses, mais, en définitive, c'est une opération arithmétique simple que de multiplier l'assiette par le taux de l'impôt.

Pour ce qui est des grands groupes, je ne suis pas sûr que ces comparatifs retiennent véritablement la bonne assiette par rapport au bon impôt : l'impôt retenu est rattaché aux comptes consolidés. Or des écarts existent entre le bénéfice comptable, social et les bénéfices consolidés.

Je suis tout simplement en train de vous dire que la rationalisation de ces écarts mériterait un examen beaucoup plus détaillé que je ne l'ai fait. Je ne suis pas certain que l'écart serait aussi important que cela si l'on comparait des choses strictement comparables.

Cela étant, comme je le mentionnais dans mon propos liminaire, à partir du moment où une entreprise est en phase d'expansion à l'international, notre système fiscal, à l'instar d'autres systèmes, autorise certaines déductions de l'assiette fiscale française : cela favorise cette expansion à l'étranger sans que les produits correspondants soient taxables en France.

L'exemple le plus criant est évidemment celui des charges financières qui sont encourues pour acquérir une filiale à l'étranger, pour acheter un groupe étranger : ces charges financières sont déductibles de l'assiette française alors que le résultat correspondant sera taxable localement et pourra éventuellement être rapatrié sous forme de dividendes, qui seront exonérés à hauteur de 95 % en France.

Je ne dis pas que cette source soit la seule possible ; c'est l'une des sources importantes qui ont permis aux groupes français de diminuer leur charge fiscale par rapport à leur assiette normative française.

Une question se pose : cet avantage, qui se retrouve ailleurs et a permis l'expansion, parmi d'autres éléments, de certains groupes à l'étranger, est-il une bonne ou une mauvaise chose ? Chacun pourra se faire son opinion.

Personnellement, je pense que la politique industrielle de la France et l'état de centralisation de notre pays ont beaucoup favorisé l'émergence de grands champions mondiaux. Mais notre politique fiscale y a aussi participé : je pense au régime des sociétés mères et à la capacité de rapatrier des dividendes en quasi-exonération d'impôts, en vigueur depuis avant même la seconde guerre mondiale mais aussi à la fameuse « niche Copé », qui n'est ni plus ni moins qu'un alignement sur ce qui se pratique partout en Europe, à

savoir l'exonération des plus-values sur titre de participation, outil beaucoup plus récent qui a favorisé cette expansion à l'étranger.

L'article 39 *terdecies* portant sur les redevances de propriété industrielle, dont le dispositif remonte à 1965, a participé également à cette expansion.

Le bénéfice mondial consolidé, supprimé l'été dernier, a constitué un outil majeur d'expansion des grands groupes français qui en ont profité à l'étranger.

Notre politique fiscale n'est pas le seul levier, mais je reste intimement convaincu qu'elle a favorisé le renforcement de notre politique industrielle dans les années soixante et au-delà, et que nous en avons tiré un certain nombre de bénéfices en faveur de notre puissance économique.

Votre dernière question, monsieur le sénateur, portait sur les actionnaires et le management.

Je ne dispose pas d'éléments de réponse récents qui me viennent spontanément à l'esprit, mais je vous répondrai d'un point de vue historique.

En réalité – et c'est l'un des aspects dont les uns et les autres n'ont pas nécessairement conscience – le système de l'avoir fiscal qui a été supprimé en 2005 opérait comme un outil de convergence entre les intérêts des actionnaires et ceux du management, aux fins de localisation d'une base taxable importante, en tout cas dans une proportion nécessaire en France. Pourquoi ? Parce que le système de l'avoir fiscal envers les actionnaires, avoir fiscal qui était remboursé, y compris aux actionnaires non-résidents, notamment aux fonds de pension américains, s'appliquait aux bénéfices qui avaient été taxés en France au taux normal. Les bénéfices étrangers qui, éventuellement, étaient redistribués, pouvaient également donner droit à un avoir fiscal, mais il fallait payer un précompte qui, en fait, était l'équivalent de l'impôt sur les sociétés.

Par conséquent, par rapport à une politique de distribution autour de laquelle s'entendaient les actionnaires et le management d'un groupe – *grosso modo* 30 % du résultat consolidé d'un groupe destiné à servir le dividende des actionnaires –, il était de bonne politique fiscale à cette époque que l'assiette correspondante soit localisée en France, parce qu'elle permettait de procéder à des distributions avec un avoir fiscal directement octroyé aux actionnaires ou remboursable aux actionnaires non-résidents.

En 2005, on a supprimé le régime de l'avoir fiscal, parce que l'on craignait que l'Union européenne n'oblige la France à octroyer un avoir fiscal y compris pour les bénéfices qui étaient réalisés dans d'autres États membres. Depuis la suppression de l'avoir fiscal, les entreprises n'ont plus d'incitation naturelle à dégager un résultat imposable en France correspondant au moins au résultat qu'elles vont redistribuer.

Vous voyez donc comment des mécanismes peuvent évoluer, être modulés et se traduire de façon surprenante par rapport à l'objectif initialement visé.

En tout cas, aujourd'hui, il y a beaucoup moins de tensions entre les actionnaires et le management, puisque les premiers comme le second ont un intérêt commun, la maximisation de valeur pour l'entreprise, en vue soit d'accroître son autofinancement, soit de maximiser la politique de redistribution à l'égard des actionnaires ; de toute façon, elle obéit aux mêmes leviers fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je ferai d'abord une remarque sur le fait qu'une fiscalité trop lourde serait facteur de désindustrialisation. Un seul contre-exemple me vient à l'esprit, dans ma région du Nord : l'entreprise Toyota, qui s'est installée à Onnaing dans le Valenciennois voilà quelques années alors que la taxe professionnelle existait encore ; à la question de savoir pourquoi les dirigeants du groupe étaient restés en France alors qu'ils avaient la possibilité d'aller à Singapour et en Hongrie – nous sommes en concurrence avec ces deux pays –, ils ont effectivement reconnu le poids de la fiscalité, mais ont aussi mis en avant, comme l'a dit notre collègue Yannick Vaugrenard, les infrastructures, les crèches, les garderies, les cantines que les collectivités mettent en place pour les enfants des salariés en question, le cadre de vie...

Je poserai quatre questions, qui appellent, me semble-t-il, des réponses courtes.

Première question : avez-vous été amené dans vos activités, en tant qu'avocat, à opérer des déclarations de soupçon auprès de TRACFIN, et si oui, combien ?

Deuxième question : quelle est la part des opérations faisant intervenir les territoires offshore dans les affaires que vous avez à traiter ?

Ma troisième question concerne votre mode de rémunération : s'agit-il d'un forfait ou d'un pourcentage de l'optimisation gagnée pour les clients que vous recevez ?

J'en viens à mon quatrième et dernier point.

Nous avons reçu, ici même, M. Siviéude, directeur de la direction des vérifications nationales et internationales, la DVNI, qui nous a décrit en détail les pratiques des grands groupes – j'ai en tête la marque ombrelle, l'endettement artificiel, par exemple. Si ces pratiques ne sont pas organisées par des cabinets comme le vôtre, qui s'en occupe : des banques françaises, des banques étrangères *via* des commerciaux dépêchés sur le territoire ?

M. Éric Fourel. – Concernant les déclarations de soupçon TRACFIN, personnellement, je n'ai jamais eu matière à en effectuer.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Et le cabinet ?

M. Éric Fourel. – Je ne crois pas non plus, mais il faudra que je le vérifie.

Votre deuxième question a trait aux territoires *offshore*. Que signifie ce terme ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les îles Caïmans, les îles vierges britanniques ?

M. Éric Fourel. – Non.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Jersey et le Luxembourg ?

M. Éric Fourel. – Jersey, Guernesey, personnellement, jamais.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Et votre cabinet ?

M. Éric Fourel. – Je pense que mon cabinet n'en a quasiment pas fait. Il existe certainement quelques contre-exemples. En revanche, s'agissant du Luxembourg, des Pays-Bas, de l'Irlande, de Singapour, de l'Uruguay, ma réponse est : oui évidemment.

J'en viens au mode de rémunération. Il est, dans 98 % des cas, fixé en fonction du temps passé. Nous ne pratiquons pas l'honoraire de résultat, sauf très rares exceptions, et en général pas en matière d'optimisation ; là où il peut s'en rencontrer de temps en temps, c'est en cas de réfaction d'un redressement fiscal.

Sur le dernier point, il faudrait que je me rapproche de M. Sivieude, parce que je ne connais pas la marque ombrelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous en dire plus sur la commercialisation par BNP Paribas de la SICAV dénommée Luxumbrella ?

M. Éric Fourel. – Ce qui a beaucoup été pratiqué à une certaine époque, c'est l'investissement dans des entités luxembourgeoises qui opéraient de purs placements financiers passifs mais qui ont été redressées sous l'angle de l'abus de droit. Je pense notamment à l'arrêt *Sagal* du 18 mai 2005.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans votre cabinet, vous êtes amenés, avez-vous dit, à créer des schémas fiscaux agressifs. Cela fait-il partie de vos activités ? Dans quelle mesure ?

M. Éric Fourel. – Nous sommes soumis à des règles générales qui ont été édictées par Ernst & Young au niveau mondial en termes d'acceptation de dossier, et nous devons, avant de conseiller une entreprise, procéder à une estimation concernant la pérennité de la structure fiscale examinée. Si nous sommes face à une situation de *less likely than not* au regard de l'acceptabilité par les autorités de l'État en question du schéma fiscal considéré – à supposer que tous les tenants et aboutissants de la structure aient été remis dans les mains de l'administration fiscale en cause –, autrement dit si nous nous trouvons face à une structure qui, selon nous, aura peu de probabilité de passer les feux d'un contrôle fiscal, nous refusons d'intervenir, car c'est ainsi que nous définissons les positions fiscales agressives.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien y en a-t-il par an ?

M. Éric Fourel. – Pour nous, une position fiscale agressive est une position qui est *less likely than not* de tenir la route devant une administration fiscale qui aurait connaissance de tous les problèmes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien cela représente-t-il dans une année sur le nombre de schémas proposés ?

M. Éric Fourel. – Dans ce cas, nous refusons d'intervenir.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien ?

M. Éric Fourel. – Il doit y en avoir en France, mais on ne nous en présente plus ; pour l'étranger, je ne pourrais pas vous répondre.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier de toutes ces précisions, monsieur Fourel.

**Audition de M. Charles-Henri Filippi,
président de Citigroup
(9 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Charles-Henri Filippi. Ancien président du conseil d'administration ou *Group Managing Director* de HSBC, il est président de Citigroup France depuis 2011 et dirige les activités de *Citigroup Corporate and Investment Banking* depuis 2012.

M. Filippi a également publié deux livres, l'un *L'Argent sans maître*, publié en 2009, l'autre, *Les 7 péchés du capital*, paru en 2012. En outre, je rappelle que M. Charles-Henri Filippi est le fils de M. Jean Filippi, qui a été à plusieurs reprises sénateur de la Corse.

Je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal. En conséquence, je vais vous demander de prêter serment et de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Charles-Henri Filippi prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie. Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

M. Charles-Henri Filippi, président de Citigroup. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je commencerai par dire quelques mots sur mon parcours professionnel. J'ai d'abord été banquier au Crédit commercial de France, le CCF. J'y suis resté après son rachat par HSBC en 2000. Mes dernières fonctions opérationnelles, que j'ai occupées jusqu'à l'été 2007, étaient celles de président-directeur général de HSBC France, l'ex-CCF. Jusqu'à la fin 2008, j'ai été président non exécutif de HSBC France.

J'ai été nommé président de Citigroup pour la France au début de l'année 2011. A l'époque, je n'occupais pas de fonctions opérationnelles. J'étais là pour aider Citigroup à développer sa clientèle de très grandes entreprises. C'est le 15 mars dernier que j'ai pris des fonctions

opérationnelles, celles de responsable de la banque en France. C'est dire que mon retour dans le secteur opérationnel est tout récent.

Je le précise pour expliquer ma capacité assez limitée à répondre de manière satisfaisante à des questions actuelles sur les affaires d'évasion. En effet, depuis cinq ans, je n'exerce plus d'activités bancaires opérationnelles.

Dans un passé plus lointain, j'étais engagé dans la fiscalité puisque j'étais conseiller technique chargé des affaires fiscales au cabinet de MM. Laurent Fabius et Jacques Delors. C'était il y a maintenant trente ans !

Chemin faisant, sur ce parcours parfois semé de trous et de bosses, j'ai écrit, à titre de citoyen, des livres pour dire ce que je pensais de l'évolution des marchés, l'un strictement consacré aux questions d'argent et l'autre, un peu plus large, traitant des questions d'évolution du système démocratique par rapport aux marchés.

Faute de savoir exactement comment introduire le sujet, j'aimerais dire que la question fiscale recouvre, selon moi, deux volets importants : d'abord, l'établissement d'une assiette aussi large que possible, que nous soyons capables de maîtriser ; ensuite, à partir de cette assiette, la capacité effective à contrôler l'impôt, à le recouvrer et à s'assurer qu'il est perçu dans de bonnes conditions.

Au cours des vingt années que j'ai passées dans le secteur bancaire, je pense qu'on a bien et fortement avancé sur le contrôle réel de ce qu'on pouvait maîtriser et qu'on a beaucoup moins bien avancé – voire, très certainement reculé ! – sur la capacité à maîtriser véritablement les assiettes fiscales. Ces deux points me paraissent importants.

De la période que j'ai vécue comme dirigeant de banque au CCF, puis chez HSBC France, je retiens, notamment, une réduction continue de toutes les formes d'économie parallèle. Elles existent toujours, mais je pense – même si je ne dispose pas de statistiques pour confirmer mon propos – que, sur cette période de vingt années passées, les choses ont profondément évolué.

Les banques ont été associées à cette évolution. En effet, la capacité à amener ou à retirer des espèces, totalement libre lors de mon arrivée dans le monde de la banque, était devenue, quand j'en suis sorti, quasiment nulle pour quiconque voulait respecter la légalité. Au cours des dernières années que j'ai passées à HSBC France, les choses avaient atteint un tel point que nous avions un certain nombre de problèmes. Des clients de la banque se rendaient dans une succursale pour demander, pour des raisons sans doute très légitimes, un retrait de 1 500 ou 2 000 euros. Et ils se le voyaient refuser par le directeur de l'agence. En effet, au terme du protocole que nous avions mis en place et des questions qui pouvaient être posées à ce client sur les raisons du retrait d'argent liquide, on finissait par le lui refuser, provoquant parfois des réactions extrêmement dures.

Les banques ont donc été progressivement et, me semble-t-il, justement utilisées un peu plus comme des auxiliaires de la puissance publique pour assurer le contrôle de l'impôt et la légalité fiscale des opérations qui étaient réalisées. Il est important de le dire.

Autre point essentiel : la lutte contre le blanchiment. Des efforts énormes ont été faits par la puissance publique et relayés par les banques, en particulier les banques privées françaises, pour réduire les risques de blanchiment d'argent. Vous le savez beaucoup mieux que moi. Je vise les déclarations à la cellule de renseignement financier chargée de la lutte contre le blanchiment, TRACFIN, et les contrôles de la commission bancaire sur nos banques privées. Au cours des deux ou trois dernières années de ma présence à la banque, ont eu lieu deux contrôles successifs extrêmement lourds de la commission bancaire sur les questions de blanchiment d'argent.

Lorsque sont arrivées la crise des marchés et la crise bancaire, qui ont soulevé de manière plus insistante les questions des paradis fiscaux, ma réaction a été de dire qu'il s'agit de deux sujets différents. C'est ce que je crois véritablement.

Durant ma vie professionnelle, j'ai vu exploser les marchés financiers, qui sont sortis de leur boîte et ont échappé au contrôle. A l'inverse, il me semble que, sur la question de la fiscalité, d'assez gros progrès ont été réalisés.

À propos des paradis fiscaux, il faut avoir à l'esprit que, au moment où l'on a voulu cette plus grande transparence fiscale dans les pays occidentaux, le monde était contrôlé par l'Occident. Aujourd'hui, les flux d'argent viennent de partout, y compris des pays émergents.

Il faut mesurer que quand les banques font des opérations dans des pays qui, sans être nécessairement qualifiés de paradis fiscaux, pratiquent en tout cas des niveaux de taxes très faibles, ce n'est sans doute pas spécialement pour gérer l'argent des Français qui sont partis ou l'argent qui aurait dû être fiscalisé en France. L'objectif, c'est de faire face à une masse de plus en plus importante de flux de capitaux provenant de régions émergentes.

Mon propos liminaire consiste plutôt à dire que, sous l'angle du contrôle d'une assiette maîtrisable, il me semble que de gros efforts et de gros progrès ont été faits. A l'inverse, du point de vue de la maîtrise de l'assiette fiscale, de la capacité de la puissance publique, et spécialement en France, à maîtriser une assiette fiscale sur laquelle prélever l'impôt, je crois, en toute franchise, qu'on a très sensiblement reculé.

Je voudrais maintenant vous exposer trois éléments qui me paraissent importants.

Premier élément : une fiscalité doit s'adapter à tout moment à la nature de la matière fiscale à laquelle elle fait face. A l'époque où l'on n'arrivait pas, faute de volume suffisant, à taxer le commerce, on faisait de la capitation en décidant d'imposer la personne. Et chaque personne supposée

avoir un petit patrimoine payait tel montant. Lorsque nous sommes véritablement entrés dans l'économie du commerce, nous avons inventé cette chose formidable qu'est la TVA. Elle a constitué une grande révolution fiscale dont le système propre a permis aux puissances publiques de se financer et de collecter la ressource dans une économie ouverte. Aujourd'hui, nous sommes passés assez largement du commerce de l'objet au commerce des signes que sont les flux financiers et les flux d'informations. Et je crois que, aujourd'hui encore, nous n'avons pas été capables d'adapter notre système fiscal à la captation de ces flux de signes. Pour moi, la question de la taxe sur les transactions financières est au moins autant une question budgétaire qu'une question éthique, morale. Dans un monde bien fait, on devrait être capable de taxer efficacement – c'est-à-dire avec une très grande assiette et un petit taux – les masses de flux financiers qui circulent. Bien entendu, on le voit, c'est extrêmement difficile dans un monde fragmenté où chacun doit prendre ses décisions. De la même manière, nous faisons face aujourd'hui à la question des Google et des Apple. Grâce à la transmission des signes d'informations, il est possible d'aller loger à peu près où l'on veut le profit réalisé à partir de ce commerce des signes.

Deuxième élément tout aussi important : non seulement les gens sont de plus en plus mobiles et peuvent donc eux-mêmes se délocaliser, mais, au fond, la richesse se concentre de plus en plus sur ces personnes mobiles. Nous assistons à une sorte de double phénomène : on peut bouger, et ce sont les personnes capables de bouger qui sont les plus capables de créer de la richesse dans ce monde. L'affaire du premier centile et de cette croissance des inégalités entre le premier centile et le reste de la population, c'est ce que le secrétaire d'État au travail de Bill Clinton appelait les manipulateurs de symboles : ce sont ceux qui savent travailler ces signes et peuvent aller se localiser où ils le veulent pour y créer beaucoup de richesse. De l'autre côté, on trouve les « assignés à résidence », qui sont ici, qui sont bien là, qui sont beaucoup moins riches et qui finissent par constituer l'essentiel de la matière fiscale sur laquelle on peut travailler.

Notre système fiscal s'est très peu adapté et il a très peu évolué. Une comparaison très rapide avec le système américain fait apparaître que, aux États-Unis, l'impôt sur les sociétés est payé par les grands groupes américains sur leur revenu global, leur résultat global – pour Citigroup, c'est 35 % – sous déduction, dans certaines limites, des impôts payés ailleurs. C'est donc un certain système de bénéfice mondial. Et il permet, c'est vrai, à la puissance américaine de constater le gain d'argent et de réclamer, à ce titre, le paiement de l'impôt aux États-Unis.

Troisième élément : notre critère de résidence fiscale par rapport au critère de citoyenneté, qui fut l'un des débats de la campagne présidentielle. L'un des candidats proposait de conditionner la citoyenneté française au paiement de l'impôt, où que l'on soit. La proposition politiquement intéressante de taxer à 75 % les revenus supérieurs à 1 million d'euros peut avoir des effets très importants sur les cadres dirigeants de sociétés. Il ne faut

pas oublier que, dans les grandes sociétés, des cadres dirigeants étrangers se demandent parfois pourquoi ils exercent leur métier à partir de la France. Je crois qu'il faut être très attentif au fait qu'une grande entreprise française, c'est *grosso modo* une entreprise qui fait 10 % à 20 % – jamais plus – de son chiffre d'affaires en France, une entreprise dont 25 % à 35 % des salariés sont Français et qui pratique 40 % à 50 % de sa recherche sur notre territoire.

Il faut donc bien mesurer l'importance fondamentale d'avoir chez nous des sièges sociaux effectifs de grandes entreprises. Pour avoir connu moi-même, en tant que banquier français, le rachat par une très grande banque étrangère que je respecte, je peux le dire, il n'y a pas de comparaison possible entre une activité dont le siège social effectif – donc, les organes vraiment dirigeants – est en France et une activité dont les organes dirigeants sont à l'étranger. C'est d'une très grande importance.

Voilà ce que je voulais dire en préambule en distinguant le contrôle et l'assiette. Ce sont deux sujets qui méritent des commentaires différents.

La terminologie même d'« évasion » suppose l'existence d'une sorte de « prison ». Le problème, c'est que, une fois les portes de la prison ouvertes, il est assez facile d'en sortir, surtout sans bracelet électronique ! D'ailleurs, on le voit dans les thèmes du jour. Ce que j'appelle l'impôt citoyen sur les Français, où qu'ils soient, le problème de l'impôt sur les sociétés des très grandes sociétés françaises, dont on a dit qu'il était insuffisamment payé sur le territoire national, la taxe sur les flux financiers, la taxe Google, ce sont quatre sujets qui, pour moi, correspondent à cette même approche : notre manière de prélever l'impôt dans ce monde-là est devenue relativement obsolète.

Je n'ai pas parlé de Citigroup en particulier. Pour autant que je sois capable de répondre aux questions qui concernent le territoire français, ce qui n'est peut-être pas inintéressant pour comprendre comment une grande banque étrangère fonctionne en France, je suis prêt à vous écouter.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je commencerai par quelques questions sur Citigroup, qui est un groupe mondial très important, le dixième, si j'en crois mes lectures. Ce n'est pas une petite entreprise : d'après ce que j'ai pu voir, elle emploie 332 000 salariés dans le monde. Je tire ma première question de la lecture d'un ouvrage rédigé par M. Chavagneux, paru en avril dernier, qui fait un zoom sur les entreprises implantées dans les territoires *offshore*, les paradis fiscaux. Selon l'auteur de ce livre, Citigroup concentrerait, à lui seul, 17 % des 2 524 implantations bancaires dans les paradis fiscaux, ce qui correspond à 427 établissements. Confirmez-vous ce chiffre, monsieur Filippi ?

M. Charles-Henri Filippi. – J'en suis absolument incapable, monsieur le rapporteur ! Je suis depuis deux mois le patron d'une entreprise française qui s'appelle Citigroup France et je ne voudrais pas répondre à des questions pour lesquelles je n'ai pas véritablement de compétence. Au-delà de

mon propre champ de compétences, je me suis cependant efforcé de faire mon travail. Ce que je peux dire par rapport à la liste française des pays dits non coopératifs, c'est que Citigroup – j'ai fait cette vérification à titre personnel et j'ai interrogé l'entreprise là-dessus – n'a aucune activité de banque privée dans les pays qui font partie de la liste française de territoires non coopératifs.

Parmi ces pays, Citigroup pratique des opérations de banque locale dans un certain nombre d'États, notamment les Philippines, pays d'ailleurs cité dans la presse par un banquier français. Je ne connais pas les raisons pour lesquelles les Philippines sont un territoire non coopératif, mais le pays est très vaste et les grandes banques internationales y ont une activité de banque locale. Il ne s'agit pas d'une activité de banque privée pour des clients qui seraient des clients *offshore* et qui iraient chercher aux Philippines une sorte d'ombre pour survivre.

Tel est bien le sujet. Dans ces pays-là, Citigroup ne pratique pas d'activité de banque privée. Je ne connais pas la statistique que vous citez, monsieur le sénateur. Il faudrait que j'approfondisse les vérifications.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il me semble que Citigroup est implantée au Guatemala. Or ce pays figure sur la liste en question, celle de l'OCDE.

M. Charles-Henri Filippi. – La liste qui m'a été donnée comporte cinq pays : Brunei, le Costa Rica, la Dominique, le Panamá et les Philippines. Le Guatemala n'y figure pas. Il faudrait poursuivre les vérifications. Cela étant, je ne suis pas surpris que Citigroup puisse pratiquer des activités de banque locale au Guatemala, qui est un assez grand pays latino-américain. D'ailleurs, dès lors que ces activités sont bien faites, elles me paraissent utiles. Comment aller expliquer aux Guatémaltèques qu'ils n'auraient pas le droit d'avoir accès aux activités de Citigroup en tant que banque locale parce que leur gouvernement n'a pas une conduite correcte en termes de règles sur la transparence ? Ce ne serait pas forcément une bonne idée ! L'important, c'est que Citigroup se comporte bien, et je fais l'hypothèse que tel est le cas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Puisque vous connaissez sans doute mieux HSBC, dont vous avez également été salarié, je vous pose la même question sur cet établissement.

M. Charles-Henri Filippi. – Je ne suis plus le porte-parole de HSBC et ne saurais donc vous répondre sur ses implantations.

En ce qui concerne les activités de banque privée et les risques qu'à tout moment, les activités de ces grandes banques internationales puissent être utilisées pour réduire la matière fiscale française. C'est bien là que se situe le sujet de l'évasion des capitaux et de l'évasion fiscale. Y a-t-il des entreprises internationales bancaires qui, faisant leur métier ici, chez nous, en France, utilisent du même coup leur implantation pour aller aider des entreprises ou des particuliers à réduire leur facture fiscale ? Pour moi, c'est le grand sujet.

S'agissant de HSBC, je peux dire deux choses, l'une sur les particuliers, l'autre sur les entreprises. Sur les particuliers, vous connaissez la fameuse affaire, celle de la liste volée des clients en Suisse. Je ne saurais en parler puisque je suis parti avant que cette histoire n'ait eu lieu. Bien entendu, j'en ai parlé avec mes collègues et j'ai vécu l'expérience précédente.

Quand on fait, au sein d'un groupe bancaire, de la banque privée en France, cette dernière ne doit avoir aucun lien opérationnel ni aucun lien de connaissance avec la banque privée qui est, par exemple, à Genève. Voilà vingt ans, c'était très loin d'être le cas, l'activité de banque privée était alors une activité essentiellement *offshore*, les grandes banques avaient des centres *offshore* où des résidents français allaient mettre leur argent, et je suppose qu'il y avait des liens assez forts.

Ensuite, les règles ont été établies de manière extrêmement stricte et les contrôles, notamment les contrôles anti-blanchiment, ont conduit les banques françaises à interdire à leurs agents de banque privée tout contact et toute connaissance de pratiques que pourraient éventuellement avoir ces mêmes banques avec des clients qui seraient des résidents français. Si un résident français se rend dans une banque suisse et décide d'aller y transférer de l'argent, c'est une chose. Mais une autre chose, c'est qu'il doit être totalement interdit à un banquier international résidant dans une banque privée, en Suisse, par exemple, pays qui n'est pas sur la liste noire, mais qui est quand même particulier, de faire du marketing ou une démarche commerciale vis-à-vis de résidents français en leur disant qu'on a de bonnes idées à leur proposer.

Sur ce sujet, j'ai vérifié comment fonctionne Citigroup : nous n'avons pas de banque privée en France. Sur le plan international, nous fonctionnons selon des standards, des *policies* qui partent de règles extrêmement précises. Elles consistent à dire que tout ce qui est fait par un service *offshore*, lequel se définit non par la taille de sa fiscalité, mais par le fait que la démarche est à travers la frontière, doit appliquer une politique standard extrêmement précise. Elle requiert la stricte application des lois existantes dans le pays où il se trouve, qui établit des règles de conduite très précises. Si une banque implantée à l'étranger doit faire des affaires directement en France, elle aura un code de conduite à suivre, un code qui est supposé concrétiser la manière dont on doit appliquer strictement la loi française.

Nous avons ensuite un système de contrôle d'activité qui s'appelle *activity control system*. Il reprend *a posteriori* les règles de conduite et examine comment elles sont appliquées. Il assure et vérifie la formation des personnels. Il évalue les activités.

En outre, tous les clients de Citigroup prennent l'engagement intitulé le *customer acknowledgement* – le respectent-ils toujours ? C'est à voir – de respecter la loi fiscale et de faire les déclarations propres qui lui incombent.

Il est entendu, par ailleurs, que Citigroup s'interdit, contrairement à certaines banques privées, de dispenser du conseil fiscal à ses clients.

Certaines banques privées aident parfois leurs clients à établir leurs déclarations d'ISF, ce qui les amène inévitablement à apporter certaines indications fiscales : cela, Citigroup se l'interdit. C'est un point important pour moi, qui suis responsable opérationnel à Paris. Je dois l'avouer, la présente audition va me conduire à approfondir cet aspect pour m'assurer que ces règles sont bien appliquées.

L'autre thème est celui des grandes entreprises et de l'optimisation fiscale. Je reviens sur le passé puisque vous m'interrogez sur HSBC. Du temps du CCF, c'est-à-dire il y a vingt ans, les services que je qualifierais d'« optimisation fiscale » étaient assez importants. Le Gouvernement lui-même utilisait la fiscalité pour favoriser un certain nombre d'opérations, le financement des navires, par exemple. Il existait toute une série de niches fiscales qui étaient des niches *corporate*, des « niches entreprises et qui permettaient à des groupes de réduire leur facture fiscale. Dès lors, cette expertise, qui était liée à des financements, ne pouvait que se développer dans les banques où des services dotés de fiscalistes conseillaient les clients sur la meilleure manière d'optimiser leurs opérations.

De mon point de vue, ces dispositifs se sont progressivement – et beaucoup – réduits. En effet, le contrôle fiscal s'est accentué et ces « niches entreprises » se sont considérablement raréfiées.

J'ai regardé comment les choses se passent aujourd'hui chez Citigroup. Nous avons mis au point des politiques écrites qui définissent un certain nombre de procédures sur toutes les opérations susceptibles d'avoir une dimension fiscale. Il y a un standard pour la création de ces produits et la réalisation de ces opérations : il définit les produits et les stratégies qui comportent un enjeu fiscal. Si l'avantage fiscal est une raison substantielle de faire une opération, le produit devient très sensible et est classifié comme tel. Il en va de même s'il comporte des arbitrages de taxes entre différentes juridictions.

Tels sont les deux vrais critères de sensibilité. Ensuite, il y a des règles, dont je n'ai pas encore eu à constater moi-même l'application : refuser les produits dont la cause principale est l'économie fiscale, ce qui amène à recueillir les analyses fiscales des juridictions locales pour bien s'assurer que les textes sont respectés dans la forme et en substance et que cette conformité ne masque pas un détournement de leur esprit. En outre, il y a un système central qui revérifie ces opérations, lesquelles doivent être validées au plus haut niveau.

De mon point de vue, de celui qui suit les opérations françaises d'une banque internationale, deux sujets m'importent : le sujet banque privée et le sujet optimisation fiscale des grandes entreprises. Pour ce que j'en sais, les choses sont encore sérieusement couvertes sur le papier. Il m'appartiendra d'observer comment elles fonctionnent en pratique. Il est de ma responsabilité de vérifier que les règles sont véritablement respectées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A plusieurs occasions, nos collègues sénateurs américains ont constaté que ces règles étaient contournées. Les banques ont parfois des stratégies très offensives vis-à-vis de leurs cadres, y compris du point de vue des rémunérations et des objectifs commerciaux qui leur sont assignés. Ne trouve-t-on pas ici les ingrédients idéaux pour contribuer à la transgression de ces règles ?

M. Charles-Henri Filippi. – On fixe des règles et on essaie de les appliquer. Je pense que chacun joue son rôle et que les puissances publiques ont parfaitement raison de veiller à combattre le contournement de la législation. Le monde est cupide, cela ne fait aucun doute ! Nul n'a besoin de lire mes livres pour savoir que l'argent est devenu, sinon le signe absolu, du moins un signe de trop grande taille dans la construction des existences personnelles.

Pour moi, toute la question est de savoir si nous avançons vers quelque chose qui nous fait progresser dans le sens de la plus grande transparence et de l'appréhension des assiettes fiscales. Je pense que des moutons noirs ou des banques plus ou moins sérieuses il y en aura toujours. Ce que j'ai noté en rejoignant Citigroup, c'est que cet établissement avait rencontré de très graves difficultés, avait dû être soutenu par le gouvernement américain, avait, ensuite, fait des efforts énormes pour rationaliser son dispositif, réduire son bilan et se concentrer sur les activités les plus utiles aux entreprises. Comme un autre banquier l'a dit ici, les gens cherchent très souvent à faire de l'optimisation fiscale. Mais il faut savoir où est la limite. A quel moment passe-t-on de l'optimisation fiscale à la véritable évasion fiscale, qui ne trompe pas forcément les textes, mais qui trompe en substance l'esprit des lois ?

Ce que je voulais dire dans mon propos introductif, c'est que les capacités d'optimisation fiscale ont énormément progressé et que les règles d'optimisation se sont resserrées. Mais, l'un dans l'autre, il y a deux phénomènes qui vont en sens inverse. Et je pense que les opportunités d'optimisation dans ce monde complètement ouvert ont été plus fortes que la rationalité des systèmes fiscaux ainsi que l'efficacité du contrôle fiscal pour éviter que cela n'aille trop loin. Voilà ce que je pense de la situation actuelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez eu des responsabilités sur le plan politique : pensez-vous qu'à l'époque, certains choix ont pu contribuer à amplifier la dérégulation bancaire que vous avez dénoncée par ailleurs ? J'ai lu certains de vos écrits forts intéressants à ce sujet. Quel est votre point de vue, rétrospectivement ?

M. Charles-Henri Filippi. – Il y a deux dérives idéologiques : la grande et la petite.

La grande vient des grands économistes autrichiens ou allemands de l'après-guerre, Hayek, par exemple, qui défendaient une bonne cause, considérant que les pays à peine sortis du nazisme et du totalitarisme ne pouvaient pas faire confiance à leurs gouvernements pour gérer leurs affaires.

Les économistes de cette école recherchaient des mécanismes automatiques pour les y aider. La théorie de Hayek et du courant qu'il représente, c'est la théorie du gouvernement minimum. Moins on a de gouvernement, plus on peut estimer que les règles libres du marché vont pouvoir nous gouverner de façon efficace, mieux on se portera. J'y vois, pour ma part, un détournement profond du libéralisme historique du Siècle des Lumières, qui voulait, au contraire, un libéralisme équilibré, maîtrisé par le politique. Dans les années soixante-dix, quand le keynésianisme de l'après-guerre a semblé échouer, sanctionné par l'inflation et les budgets très lourds, cette école-là est venue prôner un changement complet. Et le système de dérégulation a commencé. C'est ce que j'appelle la grande idéologie.

J'en viens à la petite idéologie, qui est celle de la liquidité. Plus le commerce se développe, plus on a besoin d'argent à échanger et plus tout le monde – régulateurs, banquiers – se dit qu'il faut avoir des marchés parfaits, des marchés financiers qui tournent, qui puissent faire tout et n'importe quoi. Et cela s'est produit. Pour en avoir parlé avec certains régulateurs, je crois qu'ils sont d'accord pour convenir qu'ils se sont, en quelque sorte, laissés embarquer dans l'idée que tout marché pouvait être parfaitement liquide. Je crois que cela a conduit à une série de dérives et, surtout, à une perte de maîtrise complète de la création monétaire. Dans le passé, la création monétaire était du ressort des banques, qui, sous le contrôle de banques centrales, ne pouvaient créer que la monnaie que les gouvernements voulaient bien qu'elles créent.

Ensuite, on a permis aux marchés financiers de faire la même chose. Créer de la monnaie, c'est permettre à chacun d'entre nous de garder ses dépôts liquides à la banque et, en même temps, à la banque ou aux marchés financiers d'utiliser cet argent pour faire des prêts à long terme. Donc, c'est une multiplication de l'argent et une multiplication des créances et des dettes que les régulateurs ont favorisée par cette idéologie de la liquidité.

L'évolution des règles comptables, c'est exactement la même chose. Pourquoi a-t-on mis en place ces règles comptables anglo-saxonnes ? Parce qu'on a considéré que si on voulait avoir un marché liquide tous les jours, il fallait que chaque objet ait un prix tous les jours. Pour la même raison, il fallait passer de la comptabilité au prix de revient à la comptabilité en valeur immédiate. Par conséquent, la seule valeur qui compte, c'est le prix. C'est donc la confusion entre le prix et la valeur qui est, à mon avis, théoriquement un énorme problème.

Ensuite, il y a la cupidité des hommes. Si on dit à quelqu'un qu'il peut gagner de mieux en mieux sa vie, il va se mobiliser, il va aller dans le système. Je dois dire aussi que la façon dont il sera impliqué dépendra des tempéraments et des comportements personnels. Comparés à certains de leurs homologues anglo-saxons, les banquiers français ont, pour l'essentiel, géré un marché bancaire et des marchés de façon plutôt conservatrice.

Je considère que HSBC a respecté les bonnes pratiques. Cette banque était présidée par un diacre, un homme de religion qui s'appliquait certaines règles. C'est un constat humain ! Je me rappelle avoir discuté avec lui de la question des capitaux propres : à l'époque, pour faire une même opération, nous utilisions deux fois plus de capitaux propres que la banque qui s'appelait Royal Bank of Scotland, dont vous avez connu le sort. Bien avant la crise, chez HSBC, on en parlait. J'ai, pour ma part, discuté avec Stephen Green, alors président de HSBC et désormais ministre britannique du commerce. Il exposait les différentes manières de remplir la mission de banquier en soulignant que HSBC est une banque commerciale. Grace à l'expérience de leur longue implantation en Asie, de tels dirigeants ont compris ce que peut être une crise bancaire ou financière et, dès lors, ils préfèrent rester prudents. Il ne rentrait pas dans des considérations principalement éthiques : c'était la réflexion pratique d'un banquier consciente que les choses peuvent toujours mal tourner et qu'il faut faire attention. Et puis, il y aussi ceux qui se disent que les choses peuvent mal tourner, mais qu'au fond, on pourrait quand même y aller : vous le voyez, un même terreau peut produire des comportements différents !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel jugement portez-vous sur les travaux du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements, qui sont menés par l'OCDE ?

M. Charles-Henri Filippi. – Je n'y ai pas été associé. Par conséquent, je ne les connais pas suffisamment pour pouvoir m'exprimer à leur sujet.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Je poserai trois questions.

Premièrement, de façon très générale, les excès de la dérégulation financière, qui sont manifestes, ne trouvent-ils pas selon vous leur origine bien avant 2008 et dès 1971, au moment du Nixon Round, quand le président américain a mis fin à la convertibilité du dollar en or ?

Deuxièmement, le secret bancaire, moins fort aujourd'hui qu'il y a quelques années, a-t-il encore un sens ? Sa suppression totale ne permettrait-elle pas d'optimiser les recettes fiscales ? Toutefois, j'ai bien conscience qu'il faudrait, pour prendre une telle décision, l'accord de l'ensemble des pays.

Troisièmement, vous l'avez souligné tout à l'heure, les échanges commerciaux ont été accompagnés par la mise en place de la TVA, que vous considérez comme une excellente invention fiscale, et je partage votre point de vue, même si cet impôt, bien entendu, subit quelques fuites. Toutefois, aujourd'hui, aucun dispositif fiscal n'est véritablement adapté à l'évolution des circuits financiers, sauf la taxe sur les transactions financières, qui fait aujourd'hui l'objet d'un consensus général. Selon vous, quelle autre mesure

permettrait, pour les circuits financiers le rôle qu'a joué la TVA pour les circuits commerciaux ?

M. Charles-Henri Filippi. – Ces trois questions sont toutes difficiles ! En ce qui concerne le rôle joué par la fin de la convertibilité du dollar en or, je partage votre point de vue. L'argent est un bien privé, mais la monnaie est un bien public. La monnaie doit toujours être ancrée dans une forme de contrôle, sinon il n'y a pas de limite à sa création. Cette limite peut être physique ou para-physique, comme l'était la convertibilité du dollar en or avant 1971. Elle peut être basée sur une logique abstraite, mais exercer des effets bien réels, avec le circuit formé par les banques centrales et les banques. En tout cas, son existence est nécessaire.

C'est quand on desserre la prise sur ce contrôle de la monnaie que les problèmes commencent. L'abandon de la convertibilité du dollar en or a été le premier d'une série d'événements qui ont débouché sur le renoncement à tout contrôle réel sur la création monétaire. D'ailleurs, Alan Greenspan l'a reconnu dans son livre *Le Temps des turbulences*, écrit peu avant la crise – au début de 2008, me semble-t-il –, dans lequel il affirme ne plus savoir maîtriser les taux, car, s'il a le sentiment de pouvoir fixer les taux courts, les taux longs dépendent de flux financier qu'il ne maîtrise absolument plus.

Il y a là un véritable problème, qui n'est pas résolu et qui est préoccupant. On a beaucoup parlé du monde de la finance, mais il faut tout de même opérer une distinction : l'évolution vers une mise sous contrôle plus stricte des banques est une réalité, il n'y a aucun doute sur ce point. Cependant, dans le même temps, le marché financier, lui, continue d'exister. Il y a des flux de capitaux, d'immenses dettes et d'immenses créances, et nous vivons dans un monde ouvert. Il n'y a donc absolument aucune raison pour que le marché financier n'existe plus. Et s'il est moins présent dans les banques, c'est qu'il l'est davantage ailleurs. Or cet ailleurs est moins bien contrôlé.

Nous vivons donc, à mon avis, deux évolutions simultanées. D'une part, la mise sous contrôle des banques est substantielle. On peut toujours, bien entendu, discuter du degré de surveillance ainsi mis en place, mais la comparaison avec ce qui existait auparavant est claire. Je ne veux pas m'exprimer à la place des représentants de BNP Paribas, mais il suffit d'observer l'augmentation des fonds propres et la réduction de la rentabilité de cette banque pour se convaincre que des évolutions extrêmement importantes ont eu lieu.

D'autre part, la capacité de déstabilisation des marchés, elle, a augmenté. Pis, elle s'est accrue à l'égard des banques elles-mêmes. Souvenons-nous de ce qui s'est passé lors du sommet européen du 26 octobre 2011, où l'on a voulu résoudre la crise et où l'on a prévu la recapitalisation des banques. Le même jour, la nouvelle Autorité bancaire européenne – désormais, bien des autorités interviennent dans ce domaine – a décidé que les dettes souveraines devraient dorénavant être inscrites dans les bilans des

banques à leur valeur de marché, une mesure qui, aux termes des accords de Bâle III, devait intervenir seulement beaucoup plus tard. Par conséquent, le surlendemain, BNP Paribas a vendu, me semble-t-il, 11 milliards d'euros d'obligations italiennes, ce qui a accentué la crise. Si nous ne faisons pas très attention, nous risquons donc tout à la fois de mieux contrôler les banques et d'être davantage soumis au marché.

De mon point de vue, la seule solution est européenne. Si une règle est appliquée sur un territoire suffisamment vaste et puissant, les marchés s'alignent. Si les Français affirment que certaines normes comptables ne sont pas bonnes, les entreprises s'interrogeront sur ce peuple qui ne comprend rien à rien et elles choisiront d'aller investir ailleurs ! Vous aurez remarqué que, en Chine, les règles comptables ne sont pas extraordinaires... Les investisseurs anglo-saxons refusent-ils pour autant d'y investir ? Non, bien sûr, car tout le monde veut être présent dans ce pays.

Je crois que la relation entre la collectivité et le marché est simplement un rapport de force. Nous n'avons plus la puissance nécessaire en tant qu'entité nationale, mais nous l'avons à l'échelle européenne. Si nous sommes capables de fixer des règles pour l'ensemble de l'eurozone - j'emploie ce terme à dessein, car nous disposons tout de même d'une monnaie unique et d'une culture financière qui, si elle n'est pas exactement la même dans tous les pays, peut nous rassembler –, alors les marchés s'aligneront, parce que la zone euro est un territoire si riche et si puissant économiquement que tout le monde souhaite investir sur ses marchés.

J'en viens à la question relative au secret bancaire. Le problème, me semble-t-il, est de savoir envers qui ce principe s'applique. A l'égard de la puissance publique exerçant son contrôle, il a quasiment disparu, me semble-t-il. Je ne suis plus un spécialiste de ces questions, mais je ne crois pas qu'une banque en France puisse opposer le secret bancaire aux autorités.

M. Yannick Vaugrenard. – Je peux être plus précis sur ce point. Le secret bancaire a toujours été levé lorsqu'il y avait une évaporation de liquidités au profit de certains fraudeurs ; je pourrais évoquer à cet égard quelques affaires que tout le monde garde à l'esprit. Si j'ai posé cette question, c'était pour évoquer la place de la délation, une pratique que l'on n'aime guère, encore que, quand l'intérêt général est en cause, elle puisse se justifier.

M. Charles-Henri Filippi. – La délation est aujourd'hui organisée en France. Cela s'appelle TRACFIN ! En effet, à ma connaissance, la fraude fiscale fait partie du blanchiment, et, dès lors, aucun comportement malhonnête n'échappe réellement à TRACFIN. Le problème d'ailleurs – j'ai pu le mesurer quand j'étais banquier chez HSBC – est plutôt l'excès de déclaration à cet organisme, que l'on avertit souvent par précaution, avec le risque que l'on peut résumer par la formule « trop de déclaration tue la déclaration ». Les pratiques ont ainsi beaucoup évolué.

En ce qui concerne le secret bancaire, la garantie des libertés personnelles, me semble-t-il, impose de le maintenir. Que se passe-t-il à

l'étranger ? Personnellement, je considère que, dans un pays démocratique, où existent des procédures bien définies en matière d'accès aux données bancaires, le secret bancaire ne peut être opposé à la puissance publique, du moment que celle-ci l'utilise de manière normée, qu'elle s'encadre elle-même et qu'elle décide sur quels critères un fonctionnaire peut venir demander combien ont les gens à la banque. Je ne pense pas qu'un fonctionnaire puisse examiner les comptes de quelqu'un seulement parce qu'il possède ce statut. En revanche, que la puissance publique puisse le faire, dans le cadre d'une procédure établie, me semble personnellement normal.

M. Francis Delattre. – L'évasion est un délit que le procureur peut poursuivre de son propre chef. Il n'en va pas de même pour les délits fiscaux. Seul le ministre peut décider de poursuivre.

M. Charles-Henri Filippi. – Il reste que le ministre a cette possibilité. S'il existe un soupçon de fraude fiscale, le banquier a l'obligation d'en référer à TRACFIN, qui prendra, ou non, la décision de saisir les autorités susceptibles d'engager des poursuites.

M. Francis Delattre. – Nous sommes d'accord pour le blanchiment. Toutefois, en ce qui concerne la fraude fiscale, toutes les poursuites passent par TRACFIN. Aussi, c'est l'administration – le ministre, en fait – qui décide et le procureur n'a pas l'initiative.

M. Philippe Dominati, président. – Absolument.

M. Charles-Henri Filippi. – Nous sommes d'accord pour estimer que le banquier a l'obligation de dénoncer : le ministre agit ensuite selon ses propres critères. En tant que banquier, je ne peux me mettre à la place du ministre et me considérer comme responsable de sa mission.

M. Philippe Dominati, président. – Il existe une répartition des tâches. Nous avons reçu ici le directeur de TRACFIN et des représentants de la chancellerie et du ministère des finances. Pour simplifier l'état quelque peu complexe des procédures que la commission a pu mettre au jour, je dirai que, si la fraude est associée au blanchiment, la poursuite judiciaire est en effet indépendante de Bercy ; en revanche, si les faits litigieux ne relèvent que de la fraude, seul le ministre peut poursuivre.

M. Charles-Henri Filippi. – Les fraudes à la TVA, malheureusement, ne peuvent entrer dans le cadre du blanchiment.

M. Francis Delattre, président. – Je rappelle le sens de ma première question: faudrait-il rétablir le système de Bretton Woods ?

M. Yannick Vaugrenard. – Ou quelque chose qui y ressemble !

M. Charles-Henri Filippi. – Je crois que la formule de base d'une taxe sur les transactions financières est européenne. De mon point de vue, l'eurozone suffit, car je continue à raisonner en termes de puissance relative. Je le répète, personne ne veut mettre en place une imposition confiscatoire : tout le monde est d'accord pour créer des assiettes larges avec des taux faibles,

qui permettent à la fois aux affaires qui le méritent de se développer et à la puissance publique d'obtenir des ressources fiscales. Dans cette perspective, il faut agir au moins à l'échelle de la zone euro, sinon – passez-moi l'expression – on fait du bricolage. Le rétablissement de l'impôt de bourse est une mesure sympathique, mais il est très difficile à mettre en œuvre, tous les acteurs se demandant s'ils doivent ou non l'appliquer. Surtout, il n'améliorera pas de façon sensible la maîtrise de flux financiers devenus considérables, alors que tel est le vrai problème aujourd'hui.

M. Philippe Dominati, président. – Pour compléter la question de mon collègue, en tant qu'élu parisien j'observe depuis des années que la place financière de Paris est en difficulté par rapport à celle de Londres, alors même qu'elle se trouve dans l'eurozone. Bien des événements se sont succédé, et nous avons assisté, notamment, à la privatisation de la bourse de Paris par deux sociétés différentes qui se concurrencent à l'échelle européenne.

La France est-elle handicapée par cette situation ? Vous avez sans doute l'occasion de rencontrer vos homologues qui dirigent des filiales de ce groupe anglo-saxon qu'est Citigroup au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et dans d'autres pays européens. Avez-vous le sentiment que la fiscalité pesant particulièrement en France – je pense aux initiatives prises de façon spécifique par notre pays en matière de taxe sur les dividendes et d'impôt sur les sociétés – est de nature à affaiblir la place financière parisienne dans sa compétition avec celle de Londres ? Votre métier de banquier est d'y réfléchir ; je crois d'ailleurs qu'il existe un groupe rassemblant les acteurs concernés et qui est animé par le président de GDF-Suez.

M. Charles-Henri Filippi. – Oui, Paris Europlace.

M. Philippe Dominati, président. – Avez-vous le sentiment que, sur la durée – disons au cours des cinq ou des dix dernières années –, la place financière de Paris s'est en pratique affaiblie, malgré la construction et la consolidation de l'euro ?

M. Charles-Henri Filippi. – Tout d'abord, il me semble que, pour des raisons historiques, il est extrêmement difficile de concurrencer la place de Londres. Paris se trouve dans le même fuseau horaire : les grands capitaines d'industrie issus des pays émergents, qu'ils soient asiatiques ou latino-américains, adorent notre capitale pour y faire du shopping. A cet égard, nous aurions pu faire en sorte que Paris reste un grand centre du marché de l'art ; nous aurions pu empêcher qu'elle ne perde ce statut si nous avions bien agi ! Toutefois, dans le domaine financier, c'est plus difficile. La langue est une donnée absolument essentielle et la synergie américano-londonienne joue un rôle très important. Il est vrai aussi que la City de Londres s'est donné les moyens nécessaires, grâce à des systèmes, en particulier fiscaux, qui restent formidablement attractifs, même s'ils le sont moins aujourd'hui que naguère. J'ai vécu à Londres pendant trois ans et je peux vous le dire : il existait alors un statut de résident non domicilié qui, je crois, a été corrigé depuis lors. Il se fondait sur un mécanisme dit « de rémittence », l'impôt n'étant payé au

Royaume-Uni que sur les sommes rapatriées. Les autres sources de revenus, comme les intérêts ou les dividendes, n'étaient pas taxées au Royaume-Uni. Comme le système fiscal français est lié à la résidence, il existait un vide juridique qui, en toute légalité, permettait aux gens d'être beaucoup moins imposés. Au fond, plus ils gagnaient d'argent, moins ils étaient taxés.

Ensuite, la place de Londres bénéficie de la densité de son système financier. Pourquoi les *hedge funds* ou les fonds de *private equity* se sont-ils installés à Londres ? Parce que nous avons beau être dans le monde de l'Internet, aller au *pub* boire ensemble des bières le soir reste très important. Il existe une sorte de consistance très forte du marché britannique.

En France, Paris Europlace a accompli d'importants efforts. Néanmoins, nous n'avons pas l'avantage de la langue, même si nous avons jusqu'à présent des banques de grande qualité. Quelques métiers peuvent être exercés à partir de Paris de manière efficace, mais nos banques ont besoin d'être à Londres. Quand j'étais chez HSBC, j'ai connu cette situation quelque peu paradoxale : nos activités de marché étaient plus substantielles à Paris qu'à Londres, alors que les banques françaises avaient plutôt tendance à s'installer outre-Manche. En effet, comme nous étions déjà implantés à Paris, nous en avons fait aussi le centre d'une série d'activités de marché.

Par ailleurs, il faut être très attentif aux mesures qui seraient prises, en particulier dans le domaine fiscal, et dont l'annonce semble avoir déjà conduit un certain nombre de cadres dirigeants à beaucoup s'interroger, à tout le moins... De telles décisions peuvent avoir des effets sur la localisation des activités elles-mêmes. Il faut donc être très vigilant. A titre personnel, je comprends parfaitement la question fiscale qui est posée. Au cours des vingt dernières années, nous avons observé à la fois une croissance des inégalités et un certain désarmement fiscal vis-à-vis des personnes capables de s'enrichir. En tant que citoyens, nous sommes donc conduits à estimer que quelque chose ne va pas. Toutefois, l'exercice a ses limites et il faut être très attentif aux décisions prises, parce qu'elles peuvent avoir des effets très importants, dont on ne s'aperçoit pas toujours immédiatement.

Dans une entreprise française, il peut y avoir des dirigeants qui sont des ressortissants étrangers et des dirigeants de filiales situées dans des pays étrangers qui sont français. Ceux-là peuvent avoir vocation à devenir les patrons opérationnels du groupe à Paris, par exemple. Or ils risquent de s'interroger sur l'opportunité d'un retour en France, de se demander si tel est bien leur intérêt. Il faut le reconnaître, quand on est en politique – et j'ai adoré ce monde, même si je l'ai observé d'assez loin –, on a un appétit pour le pouvoir. Et quand on n'a pas le pouvoir politique, on a légitimement un appétit à bien gagner sa vie ! Les problèmes apparaissent quand on mélange les deux, me semble-t-il.

Il faut être vigilant sur ce point, je le répète. Le monde est fait de gens qui ont envie de réussir et de gagner de l'argent. C'est d'autant plus vrai dans

un certain nombre de pays émergents où l'activité explose. Il faut accepter le principe de réalité, qui s'impose à nous aujourd'hui, dans un monde difficile.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – J'ai deux questions. De façon générale, en vous écoutant, on comprend bien qu'il existe un clivage très net entre la zone euro, que l'on peut qualifier d'européenne – elle l'est, au moins géographiquement –, et des forces que l'on dira anglo-saxonnes. Parmi celles-ci on compte tout d'abord les Britanniques, qui sont à la fois dans l'Union européenne et hors de la zone euro, qu'ils ne rejoindront vraisemblablement jamais compte tenu de l'interprétation que l'on peut donner aux événements récents et de l'évolution de leur état d'esprit. S'y ajoutent les États-Unis. Il n'en demeure pas moins que la crise économique est mondiale et qu'elle frappe aujourd'hui les deux zones géographiques, même si celles-ci n'ont pas forcément les mêmes intérêts.

M. Charles-Henri Filippi. – Oui, la crise traverse le monde occidental.

M. Louis Duvernois. – Néanmoins, au sein de ce monde occidental, les intérêts peuvent être différents.

Ma première question est donc la suivante : dans l'état actuel de l'Union européenne, et particulièrement au sein de la zone euro, car il faut bien distinguer les deux ensembles, un effort politique concerté est-il possible, qui ferait avancer nos intérêts singuliers, pas nécessairement identiques à ceux des Anglo-Saxons dominant actuellement l'économie mondiale ?

Par ailleurs, vous avez abordé les problèmes de la territorialité et de la nationalité dans l'application du code général des impôts. Jusqu'à présent, en France du moins, la perception de l'impôt était fondée sur la territorialité. Les deux candidats à l'élection présidentielle, dont l'un a été élu à présent, ont évoqué l'introduction dans notre code général des impôts de la notion de nationalité. Cette commission a déjà apporté quelques réponses sur ce point dans un autre contexte, mais la question reste posée, et vous l'avez d'ailleurs abordée dans le cours de votre propos. Une telle introduction de la notion de nationalité dans notre code changerait considérablement l'esprit ce dernier et élargirait sans aucun doute l'assiette fiscale, puisque l'impôt s'appliquerait aussi aux résidents établis hors de France, au nombre d'un peu plus de deux millions, ce qui n'est pas du tout négligeable. Cette mesure, qui fait l'objet de réflexions ou de propositions, vous semble-t-elle possible, probable ou même inéluctable ? En outre, pour faire le lien avec ma première question, serait-elle susceptible de conforter la singularité de la zone euro par rapport à un monde anglo-saxon qui, disons-le, domine la situation économique et financière mondiale ?

M. Charles-Henri Filippi. – Pour répondre à votre première question, qui porte sur l'existence de modèles différents au sein du monde

occidental, il me semble effectivement que l'Europe continentale et ce que l'on peut appeler la zone anglo-saxonne ont développé des solutions distinctes. Je citerai un autre livre, cette fois de M. Beffa, *La France doit choisir*, qui est très intéressant de ce point de vue. D'ailleurs, je vais carrément le paraphraser, parce que je crois que son auteur a absolument raison. Le modèle anglo-saxon est libéral : le marché est là, l'actionnaire est roi et le système économique doit être suffisamment flexible pour pouvoir s'ajuster. La conjoncture économique est bonne ou mauvaise, mais quand cela va mal, ...

M. Philippe Dominati, président. – Cela fait mal.

M. Charles-Henri Filippi. – ... c'est très dur. On ajuste assez vite et on repart. Au fond, c'est ce que nous observons aujourd'hui. Ce qui est un peu inquiétant dans la situation actuelle, c'est que les États-Unis redémarrent mais pas l'Europe, alors que la crise des *subprimes* vient tout de même de là-bas... La contagion s'est produite, mais de notre côté de l'Atlantique nous n'avons pas trouvé de solution.

Ensuite, M. Beffa évoque le modèle que, pour ma part, j'ai qualifié dans l'un de mes livres de « mercantile » – mais l'expression est peut-être un peu vulgaire – et que lui appelle « commercialo-industriel ». Dans ce modèle, la règle du « tout actionnaire » ne prévaut pas et il y a bien plus de coopération au sein de la nation. D'ailleurs, les rapports dans l'entreprise n'y sont pas du tout construits comme chez nous. J'ajoute que le souci de produire des excédents commerciaux y est fort, dans un monde plus tenu, ce qui permet la conclusion d'un pacte social solide et durable.

Pour M. Beffa la France se trouve en quelque sorte entre les deux : elle a souhaité adopter le modèle libéral sans vouloir ou sans pouvoir appliquer le remède qui lui est lié et qui, il est vrai, n'est guère agréable à avaler et ne correspond pas vraiment à l'histoire du pays.

Par conséquent, il est pour moi tout à fait clair que la zone euro et le monde anglo-saxon devraient normalement développer des solutions différentes pour sortir de la crise. Nous connaissons le modèle anglo-saxon d'ajustement brutal. Le modèle européen n'existe pas vraiment, mais les pays du continent pourraient converger vers quelque chose qui serait à mi-chemin entre le modèle de l'Allemagne et celui de la France : nous accomplirions à la fois un véritable effort de rigueur et un effort de croissance plus solidaire, comme on dit, avec des politiques qui soient moins uniquement tournées vers la concurrence et plus vers le développement, la recherche et l'éducation.

Voilà ce que je crois. Pour cette raison, je suis profondément européen. La crise nous met en cause dans la zone euro, ce qui nous offre l'occasion de nous recentrer sur ce périmètre. Là est la solution, et bien des gens disent la même chose que moi, mais comment faire ? Malheureusement, il est très difficile d'agir dans l'Europe telle qu'on la connaît aujourd'hui, qui n'est pas démocratique, au sens où chaque citoyen pourrait exprimer sa voix sur un projet commun.

L'Europe est trop « intermédiée ». J'ai été très frappé d'entendre hier Mme Merkel demander aux Grecs de faire preuve d'un peu de rigueur et de sens des responsabilités. On peut tenir de tels propos en tant que Premier ministre élu démocratiquement et disposant ainsi de la légitimité nécessaire pour appeler à la retenue. Mais quand le système de Gouvernement lui-même a sauté et que l'on s'adresse directement aux gens, de tels propos n'ont plus beaucoup de sens. C'est comme quand on s'adresse aux marchés pour leur demander d'alimenter la hausse. Ils s'en fichent, ils vivent leur vie !

Il n'existe pas de structure institutionnelle susceptible de servir d'intermédiaire. Ce qui me préoccupe énormément dans le cas de la Grèce, ce n'est pas de savoir si ce pays doit sortir, ou non, de la zone euro : si le système démocratique grec ne fonctionne pas, il devra le faire, ce sera une conséquence presque mécanique de la situation. Mais pardonnez-moi : je suis allé très au-delà de ma compétence...

J'en viens à la question de la territorialité ou de la nationalité de l'impôt. Tout d'abord, je préférerais que se dégage une solution européenne. Ensuite, si tel n'est pas le cas, il convient de rappeler que la France est en quelque sorte une grande holding, les citoyens français étant les copropriétaires d'une vaste entreprise qui, inévitablement, a des activités sur son territoire et à l'étranger, avec de très grandes et belles sociétés. Dans le classement Fortune 500, qui regroupe les cinq cents premières entreprises mondiales, les sociétés françaises sont plus nombreuses que les allemandes ou les anglaises. Notre patrimoine économique, en ce qui concerne les entreprises, est donc extrêmement important. A mon sens, il doit y avoir une coopération solide, sur la base de la création de richesses et d'emplois, entre les grandes entreprises françaises et la puissance publique. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que toutes ces grandes entreprises travaillent avec de nombreux sous-traitants. Il est très positif d'encourager le développement de nouvelles PME, mais il faut aussi s'appuyer sur le socle dont nous disposons. Nous devons partir de ce concept : notre « patrimoine France », au fond, se constitue sur notre territoire et à l'international. Dès lors, sauf à développer une approche européenne, il sera impératif de réaménager le système fiscal français. Pour ma part, et sous réserve d'un projet européen, je suis favorable à une fiscalité qui impose aux citoyens français, où qu'ils se trouvent, de payer une contribution dans leur pays. Cette analyse est plus citoyenne qu'économique, mais les deux aspects ne s'opposent pas forcément. Pour autant, je ne suis pas partisan d'une fiscalité confiscatoire. Ce serait une façon dire aux gens qui veulent fuir les taux d'imposition élevés qu'ils les retrouveront partout ! Toutefois, si le système est suffisamment modéré et équilibré, même les résidents français à l'étranger accepteront – c'est un signe psychologique fort – de payer un impôt que je qualifierai pour ma part de « citoyen ». Cela dit, il est plus compliqué de définir sa mise œuvre.

M. Francis Delattre. – C'est le système américain ?

M. Charles-Henri Filippi. – Tout à fait. Le problème est qu'il est très compliqué techniquement de passer du système actuel, régi notamment

par les conventions fiscales, à ce nouveau mécanisme. Mais il serait absolument logique, et les Américains s'y sont faits.

M. Francis Delattre. – Est-ce que la règle fiscale est appliquée partout de la même manière aux États-Unis ?

M. Philippe Dominati, président. – Nous réserverons ce débat pour plus tard. Nous ne sommes pas dans la même situation selon que nous vivons dans le pays le moins fiscalisé au monde ou dans celui où l'impôt est le plus lourd.

M. Francis Delattre. – Mais avec la mondialisation, comment faire autrement ?

M. Philippe Dominati, président. – Tout dépend du niveau des prélèvements obligatoires.

M. Charles-Henri Filippi. – Il existe déjà des dispositifs intéressants. En même temps, il faut bien comprendre où est notre intérêt.

M. Philippe Dominati, président. – Un ingénieur allemand qui travaille à Toulouse et qui a le même poste et la même rémunération qu'un ingénieur français bénéficiera-t-il d'une fiscalité différente, puisque l'impôt se fera désormais en fonction de la nationalité ? Et *quid* du Français travaillant à Hambourg, toujours dans la même entreprise franco-allemande, à savoir EADS ? La question mérite d'être débattue et M. le rapporteur nous fera des suggestions le moment venu.

M. Francis Delattre. – Le système américain ne fonctionne pas tout à fait ainsi. Les ressortissants des États-Unis paient l'impôt qu'ils doivent acquitter dans le pays où ils sont installés, et c'est le revenu résiduel qui est imposé par l'État national.

M. Louis Duvernois. – Exact.

M. Philippe Dominati, président. – Le résiduel chez nous est à la hausse.

M. Louis Duvernois. – Aux États-Unis, l'idée est d'éviter les doubles impositions.

M. Philippe Dominati, président. – Ce n'est pas la France seule qui pourra décider de mettre en place ce système. Il faudra au moins l'accord de l'Allemagne.

M. Charles-Henri Filippi. – Je souhaiterais que nous puissions mettre en place un système européen.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais que l'on revienne au point de départ et que vous évoquiez, en quelques mots, l'activité de Citigroup en France et les catégories de clients français pour lesquels vous travaillez.

M. Charles-Henri Filippi. – Citigroup travaille en France avec au maximum une centaine de clients et réalise de 70 % à 80 % de son activité avec une cinquantaine d'entre eux. Son activité principale est de fournir aux grandes entreprises françaises multinationales son réseau de banques. Le premier métier de Citigroup est d'être un industriel de la banque.

Prenons le cas d'une grande entreprise pharmaceutique française dotée de filiales. Nous avons des relations bancaires avec elle dans un grand nombre de pays : nous encaissons des chèques, nous faisons des paiements pour elle, nous finançons ses opérations de commerce international, nous réalisons les opérations de change qui sont liées et, à la fin de la journée, nous nous assurons que l'entreprise a, au niveau consolidé, une idée précise de l'argent figurant dans ses comptes et de ce qu'elle doit en faire. Il s'agit donc véritablement d'un métier de logistique bancaire, que l'on appelle *transactionnal banking*, ou banque de transaction, et qui est complètement lié au cycle économique.

En outre, nous essayons de développer des activités de marché de capitaux, c'est-à-dire des émissions d'obligations et d'actions. Autant que faire se peut, nous nous efforçons d'aider stratégiquement nos clients, au travers d'activités de conseil et de fusions-acquisitions assez traditionnelles, à réaliser des opérations, le plus souvent à l'international, puisque Citigroup est présent dans 160 pays dans le monde. Nous avons des équipes au Brésil, en Chine et dans le reste en Asie, mais aussi, avec des effectifs importants, en Afrique. En fait, Citigroup est mieux implantée sur ce dernier continent que nombre de banques françaises, parce que la société considère que l'Afrique va beaucoup se développer et qu'il faut donc être présent sur place pour accompagner le développement des entreprises. Ce métier utilise un personnel très limité sur le territoire national. Quand j'y travaillais, HSBC comptait 14 000 personnes en France. Citigroup en emploie 187.

M. Philippe Dominati, président. – Travaillez-vous essentiellement pour des entreprises françaises ou votre clientèle est-elle plutôt étrangère ?

M. Charles-Henri Filippi. – Nous avons principalement deux catégories de clients. Tout d'abord, nous travaillons pour les sièges sociaux des très grandes entreprises françaises ; je pense que nous avons dans notre clientèle toutes les sociétés du CAC 40, avec une position majeure dans certaines et importante dans d'autres. Ensuite, nous travaillons pour les filiales de grandes entreprises internationales qui sont installées en France et pour lesquelles nous assurons le même service local.

M. Philippe Dominati, président. – Votre cœur de clientèle est-il constitué plutôt par des Français ou par des sociétés américaines qui travaillent en France ?

M. Charles-Henri Filippi. – Le travail que nous réalisons n'est pas exactement le même.

Pour les filiales françaises des grandes entreprises étrangères, nous assurons des tâches quotidiennes de logistique bancaire. Nous avons donc une équipe qui s'assure que les paiements, les encaissements et les opérations de change sont bien faits, notamment.

Avec les sièges sociaux des très grandes entreprises françaises, nous avons plutôt une relation globale, éventuellement stratégique, c'est-à-dire que nous leur donnons notre opinion sur le développement de leurs affaires et sur ce qu'ils pourraient faire de mieux, entre autres. Quant à la relation de banque quotidienne, elle est décentralisée dans tous les pays où cette entreprise a des opérations et des activités.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Filippi, il ne me reste qu'à vous remercier de cette contribution aux travaux de notre commission.

M. Charles-Henri Filippi. – C'est moi qui vous remercie, Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs.

Audition de M. Renaud Van Ruymbeke, premier juge d'instruction au pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris
(22 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Avant de commencer l'audition, je souligne combien le Sénat est honoré par la nomination de l'un de ses membres, Mme Bricq, au Gouvernement. En sa qualité de rapporteur général de la commission des finances, notre collègue avait déjà marqué de son empreinte ce début de mandature. Comme elle était, de surcroît, membre de notre commission, il appartiendra au groupe qui l'a désignée de lui choisir un remplaçant.

Je précise également que, lors de notre déplacement à Bruxelles, nous avons rencontré M. Canfin, député européen, qui lui aussi a été appelé à exercer des responsabilités gouvernementales.

Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Renaud Van Ruymbeke, premier juge d'instruction au pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris.

Monsieur le juge, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Renaud Van Ruymbeke prête serment.)

Monsieur Van Ruymbeke, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire. Vous répondrez ensuite aux questions qui vous seront posées, en priorité à celles de M. le rapporteur, Éric Bocquet, puis à celles des autres membres de la commission.

M. Renaud Van Ruymbeke, premier juge d'instruction au pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris – Je vous remercie tout d'abord de votre invitation.

De prime abord, le sujet sur lequel vous enquêtez ne paraît pas directement lié aux fonctions que j'exerce au pôle financier. Comme vous le savez, je ne travaille pas pour l'administration fiscale, mais pour la justice pénale.

Toutefois, si vous m'avez invité, c'est sans doute parce que vous avez le sentiment qu'il existe finalement un point commun entre ces deux mondes bien distincts. Il me semble que vous n'avez pas tort. En effet, derrière l'évasion fiscale se cachent de nombreux trafics. Ce n'est sans doute pas la seule finalité de l'évasion fiscale, mais c'est une problématique essentielle.

En 1997, peu de temps après l'appel de Genève, que nous avons lancé en 1996, le procureur général de Genève me disait : « Le gros problème, c'est la fraude fiscale. » A l'époque, cette remarque m'avait fait quelque peu sourire... J'avais envie de lui répondre : « La fraude fiscale est une chose ; la criminalité organisée en est une autre. » Aujourd'hui, je prends cette idée beaucoup plus au sérieux.

En réalité, et même si la criminalité organisée ne représente peut-être que 1 % à 5 % de l'évasion fiscale, ces deux pratiques ont en commun un certain nombre d'outils qui appartiennent à ce que l'on pourrait appeler, sans aucune connotation politique, le libéralisme ou la mondialisation financière. Cette mondialisation autorise en effet tous les coups tordus et permet de faire à peu près tout ce que l'on veut sur la planète sans respecter les règles.

Le paradoxe, c'est que les États ont des règles internes et constituent des sociétés parfaitement organisées, dans lesquelles on lutte contre la fraude fiscale, on paye des impôts, on fait fonctionner des écoles... En revanche, dès que l'argent franchit les frontières, la loi de la jungle prévaut.

Pour moi, le libéralisme, ce n'est pas cela. Cette philosophie politique devrait permettre aux meilleurs de gagner, mais dans un système concurrentiel parfaitement égal. Or, dans cette jungle internationale, c'est l'opacité qui règne. Il n'existe aucun outil, aucun organe de contrôle pour réguler un tant soit peu cet univers, surveiller ce qui s'y passe et fixer des règles du jeu. En réalité, il n'y a aucune règle. Vous allez penser que je m'éloigne du sujet, mais il me semble au contraire que nous sommes là au cœur du problème.

Voilà quelques années, on nous a dit que le temps des paradis fiscaux était révolu, que ces derniers étaient en voie de disparition, que le G8 ou le G20 devait les supprimer et que l'OCDE allait dorénavant publier une liste de pays « noirs », « blancs » ou « gris ». Je me suis dit que mes dossiers allaient avancer beaucoup plus vite. J'imaginai déjà que, pour toute demande adressée à la Suisse, à Jersey, au Liechtenstein ou à Gibraltar, les portes allaient subitement s'ouvrir sans aucune difficulté.

Force est de constater que la réalité est tout autre : les portes sont loin d'être largement ouvertes – elles sont peut-être entrouvertes, mais il n'est pas toujours facile de trouver le passage ! – ; l'évasion fiscale et les paradis fiscaux se portent très bien.

Face au défi de la résorption des déficits publics, qu'il vous reviendra, bien plus qu'à moi d'ailleurs, de relever, il faut savoir que de l'argent se trouve tout près de nous, bien à l'abri, et qu'il ne participera pas au redressement des comptes publics.

Aujourd'hui, de nombreuses passoires permettent à l'argent de sortir du territoire. C'est un vrai problème, d'autant que ces flux ne manqueront pas de s'accroître si la pression fiscale venait à augmenter dans un contexte de réduction des déficits. C'est tout le paradoxe.

Il me semble que le monde devrait évoluer vers plus de transparence financière. A l'inverse, l'opacité autorise l'évasion fiscale, mais permet aussi aux trafiquants et mafieux en tout genre de cacher leur argent. Le point commun entre ces pratiques, ce sont les outils utilisés. Même si vous les connaissez déjà, j'en expliquerai brièvement le fonctionnement, puis je répondrai volontiers à vos questions. N'hésitez pas non plus à m'interrompre en cas de besoin.

Ces outils, ce sont bien entendu les paradis fiscaux, qui se caractérisent par une fiscalité allégée, mais aussi par une opacité et un secret bancaire très forts. Il faut citer également les trusts ou les fondations au Liechtenstein – rassurez-vous : une fondation au Liechtenstein a tout sauf un but non lucratif, l'objectif des personnes qui placent leur argent au Liechtenstein n'étant pas de le partager avec d'autres !

Il y a aussi des sociétés, immatriculées au Panama, aux Bahamas ou aux *British Virgin Islands*, qui forment autant de coquilles offshore et qui prospèrent. Le système « mondial » vous permet d'acheter, pour 10 000 euros, une société panaméenne qui vous garantira l'opacité. Le recours à ces coquilles vides constitue le premier outil de la fraude.

Mais, évidemment, pour faire circuler l'argent, il faut aussi des comptes en Suisse, à Jersey, à Singapour – un territoire très difficile d'accès –, à l'île Maurice, à Gibraltar... Souvent, on fait la confusion, mais, en réalité, il s'agit d'un deuxième outil, distinct du premier.

L'ingénierie comprend donc à la fois des sociétés et des comptes.

L'ensemble est géré par des sociétés fiduciaires, dont vous connaissez tous l'existence, me semble-t-il, et qui reposent sur la fiducie, c'est-à-dire la confiance – c'est un monde dans lequel il faut en effet faire confiance !

Il n'est pas compliqué d'aller voir une fiduciaire à Genève – de surcroît, on y parle français – ou au Luxembourg. Ces sociétés se situent entre la finance et le conseil juridique. Vous allez pouvoir lui confier vos avoirs et elle va vous fournir l'ingénierie, à savoir des sociétés et des comptes. N'importe quelle société fiduciaire dispose dans ses tiroirs de sociétés clefs en main dont les statuts ont été déposés au Panama, aux Bahamas...

Vous serez le bénéficiaire ou l'ayant droit économique de la société offshore que vous aura créée la fiduciaire, et celle-ci ouvrira ensuite des comptes dans des banques au nom de ladite société, d'une fondation au Liechtenstein ou d'un trust – on a en quelque sorte l'embaras du choix. Dès lors, l'opacité est assurée.

Je ne veux pas être pessimiste, mais, lorsque nous voulons lutter contre l'évasion fiscale, ou, comme on le fait dans nos dossiers, contre des trafics en tout genre, qu'il s'agisse de corruption internationale ou de trafic de drogue, nous essuyons un taux d'échec considérable, car, en face, de multiples outils ont été mis en place.

Et encore, le schéma que je vous ai exposé est très simpliste. Dans la réalité, on va multiplier les sociétés écran et les comptes. De plus, nous sommes confrontés à un gros handicap, et l'administration fiscale l'est encore plus que nous, à savoir qu'il est extrêmement difficile de retracer les flux financiers qui transitent *via* des sociétés offshore et des comptes ouverts à Singapour ou à l'île Maurice.

Il arrive parfois que certains pays ne coopèrent pas, ce qui nous ramène à la volonté du G20 d'éradiquer les paradis fiscaux, que j'évoquais tout à l'heure. Je parle sous votre contrôle, mais il me semble qu'il n'y a plus aujourd'hui aucun pays sur la liste « noire » de l'OCDE.

Le critère affiché était celui de la coopération. Si j'ai bien compris, il suffit que le Liechtenstein signe une convention avec Gibraltar pour que ces deux pays aient chacun un bon point. Et quand vous avez suffisamment de bons points, vous passez du « noir » au « gris » et du « gris » au « blanc ». Vous signez des conventions, et « Tout va très bien, madame la marquise » : vous finissez par ne plus être considéré comme un paradis fiscal.

Il semble toutefois que l'exercice ait ses limites. Je précise que je livre ici l'expérience d'un homme de terrain, qui n'a jamais participé à une quelconque législation. Pour ma part, j'ai les mains dans le cambouis, si je puis dire : je démonte les moteurs et j'essaie de voir comment les flux sont passés. Je perçois ainsi les points d'achoppement.

Quels problèmes pose la coopération entre pays ? Estimons par exemple que l'administration fiscale française souhaite avoir accès au compte de M. X au Liechtenstein. La condition première pour que le Liechtenstein coopère est que vous ayez identifié M. X, sa banque et son compte bancaire. Si vous ne savez pas que M. X dispose d'un compte dans la banque Y, vous ne ferez jamais de demande. C'est presque un peu trop facile pour la partie adverse. Il faut d'abord montrer patte blanche et apporter un élément de preuve dont vous ne disposez jamais. En effet, comment voulez-vous que l'administration fiscale sache que M. X a un compte dans la banque Y au Liechtenstein ou à Jersey ? Dans ces conditions, qu'est-ce que cela coûte à un paradis fiscal de signer une convention avec la France, en promettant sa coopération sous réserve qu'une demande précise et circonstanciée lui soit adressée ? On voit bien les limites de l'exercice.

Toutefois, dès lors que le problème est identifié, il y a forcément une solution. Il me semble en l'occurrence que, si l'on voulait franchir une étape supplémentaire, il faudrait exiger de ces pays deux éléments clés.

Premièrement, il conviendrait de solliciter la centralisation des comptes bancaires, ce que ne font pas des états comme le Luxembourg ou la Suisse. Si, demain, je veux savoir si M. X possède un compte en France, je m'adresse au fichier national des comptes bancaires et assimilés, le FICOBA, et je dispose de la liste de tous ses comptes bancaires. Si je pouvais m'adresser de la même manière à la Suisse et dire : « Voilà, je sais que ce monsieur a un compte en Suisse, mais je ne sais pas dans quel établissement, pourriez-vous questionner l'équivalent du FICOBA ? », un grand pas en avant serait franchi. Mais certains pays refusent de centraliser. Dans ce cas, seul le banquier sait que M. X dispose d'un compte dans cette banque, et encore ce dernier ne conservera-t-il dans son tiroir que le nom de la société panaméenne titulaire du compte, et non celui de M. X.

Deuxièmement, – mais je suis là en plein rêve – on pourrait exiger l'échange de toutes les informations. L'administration fiscale française pourrait ainsi demander à son homologue de Gibraltar – j'imagine qu'il existe quand même une administration fiscale dans ce pays – de lui communiquer la liste de tous les comptes détenus par des ressortissants français dans ce pays, ce qui supposerait qu'une centralisation ait été opérée. Nous serions alors dans un vrai système de transparence.

Fondamentalement, qu'est-ce qui s'opposerait à cette évolution, à part des traditions culturelles ? On met toujours en avant la liberté individuelle. A mon sens, nous devons surtout savoir si nous voulons un monde transparent ou opaque. Si, réellement, les grands pays voulaient imposer aux paradis fiscaux un certain nombre de règles qu'ils s'imposent en interne, ils pourraient le faire. Les États-Unis ont ainsi demandé à la Suisse de communiquer toute une liste de comptes ouverts dans une banque. Craignant des représailles, la banque suisse en question a sans doute signé un compromis, mais, en même temps, la législation suisse lui interdisait de révéler ces noms, en raison du principe du secret bancaire. On perçoit donc le rapport de force qui s'exerce. Toutefois, pour moi, il s'agit surtout d'une hypocrisie, car on ne peut à la fois dire qu'on lutte contre les paradis fiscaux et tolérer cette opacité.

Il y a des choix à faire dans l'existence : si les grands pays voulaient vraiment mettre ces petits pays au pas, ce ne serait pas très compliqué. Il suffirait par exemple de dire que, si ces pays ne respectent pas ces règles d'échange, toutes les filiales des banques des pays du G20, ou au moins du G8 seront retirées de ces territoires.

Je ne vise pas spécialement nos banques, car elles vivent dans un système concurrentiel. Il faudrait une démarche globale, internationale. Sauf à leur porter préjudice, on ne peut pas, me semble-t-il, imposer à nos banques des règles que les autres ne s'imposent pas. Tout cela passe donc par une volonté collective. Personne ne peut régler le problème tout seul.

Je suis prêt à présent à répondre à toutes vos questions, mesdames, messieurs les sénateurs.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je vous remercie de cet exposé liminaire, monsieur Van Ruymbeke. Je voudrais d'emblée aborder la question de l'Union européenne, puisque nous sommes quelques-uns à avoir fait le déplacement à Bruxelles la semaine dernière. Nous y avons assisté à des échanges qui, une fois de plus, furent extrêmement intéressants et édifiants.

Chacun jugera par la suite de la sincérité de l'engagement des uns et des autres, mais l'on ne peut pas ne pas constater l'affichage d'une volonté internationale et européenne de lutter contre les phénomènes d'évasion fiscale. Après ce déplacement européen, j'ai le sentiment que nous avons un certain nombre de briques pour construire un mur permettant de combattre l'évasion fiscale, mais que ces briques ne sont pas nécessairement jointes, et qu'il existe un grand nombre de failles, y compris au sein de l'Union européenne, entre la volonté affichée de combattre les mécanismes d'évasion et la réalité.

Je pense par exemple à l'attitude de blocage complet du Luxembourg et de l'Autriche : ces deux pays de l'Union européenne s'opposent aux vingt-cinq autres pour mettre en place une position commune, unanime, sans faille par rapport à ce phénomène. C'est déjà un premier problème.

L'existence, au sein de notre continent, de paradis fiscaux, puisqu'il faut les appeler ainsi, en pose un autre.

On apprend également que seuls quatorze pays de l'Union sont membres du groupe d'action financière, le GAFI, ce qui veut dire que treize autres n'en sont pas membres. Pourquoi ? La question se pose. Peut-être ne voient-ils pas l'intérêt de cet organe, mais voilà en tout cas une faille qui s'ajoute à toutes les autres.

Cela permet finalement à tous ceux qui profitent de ce système de dire : nous faisons comme tout le monde. Si personne ne commence, rien ne changera jamais. Vous avez parlé de volonté collective ; elle est effectivement indispensable. Mais il me semble qu'une volonté politique forte, unanime, sans faille s'impose, et c'est l'un des premiers enseignements que je tirerai, à titre personnel, de ce séjour à Bruxelles, à propos duquel mes collègues pourront également s'exprimer s'ils le souhaitent.

Je voudrais aussi vous citer, monsieur Van Ruymbeke. Vous avez signé, en 1996, l'appel de Genève, qui évoquait une « Europe de l'ombre ». Puisque l'on vient de parler de l'Europe, pourriez-vous, dans un premier temps, éclairer ce point de vue et préciser ce que cette expression recouvre ? Qu'entend-on exactement, dans l'esprit du texte, par « Europe de l'ombre » ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – En effet, certains pays en Europe sont réticents pour avancer. Vous avez cité le Luxembourg, l'un des six membres fondateurs de l'Union : cet État a un secret bancaire très fort et il abrite de nombreuses sociétés fiduciaires qui assurent cette ingénierie. Le poids du monde de la finance dans l'économie de ce pays est loin d'être anodin.

Toutefois, à mon sens, il ne faut pas se polariser sur un seul pays. Car le Luxembourg va dire qu'il se passe exactement la même chose en Suisse - on n'est certes plus dans l'Union européenne, mais on n'en est pas loin. Et les Luxembourgeois et les Suisses vous conseilleront d'aller faire un tour à la City : on se trouve alors au cœur de l'un des grands États européens et il faudrait, là aussi, sans doute assurer un peu plus de transparence.

Quant aux paradis fiscaux plus traditionnels, ils foisonnent en Europe. Regardez autour de la France, ils sont partout : les îles anglo-normandes, Andorre – dans une moindre mesure –, Monaco, Gibraltar, la Suisse, le Luxembourg ou encore le Liechtenstein.

Ces pays représentent l'Europe de l'ombre. Ils ont pu prospérer, car, traditionnellement, on tolérait la fraude fiscale. Sans aller jusqu'à dire qu'ils offraient une opportunité d'exil politique, on les voyait comme des soupapes de sécurité face au pouvoir politique. Historiquement, ils tirent aussi un peu leur légitimité de cette idée. Mais, aujourd'hui, ils jouent un tout autre rôle. Car ce ne sont plus uniquement des bas de laine, mais des sommes colossales qui passent dans ces paradis fiscaux. Il est en effet extrêmement simple, même pour des sociétés, d'ouvrir des filiales dans ces pays, d'y capitaliser un certain nombre de ressources et de bénéfices pour les soustraire à l'impôt, et ce en toute légalité.

En marge de l'affaire Elf, je me souviens que je m'intéressais au vendeur d'un bien immobilier. En l'occurrence, tout comme vous, lorsque j'achète un bien, je vais chez le notaire, je m'appelle M. X, j'ai affaire à M. Y, point final. En l'occurrence, cette personne avait vendu des parts d'une fondation liechtensteinoise à un tiers. Il n'y avait donc aucune trace de mutation du bien en France. Comme je m'étais un peu offusqué du procédé, je me suis laissé entendre dire en substance par un avocat franco-américain, imprégné de culture américaine : « Monsieur, je ne vois pas ce qui vous permet de dire cela, on vit dans un monde où mon client est parfaitement libre d'aller au Liechtenstein, de créer une fondation et de céder ses parts à qui il veut, sans payer le moindre impôt nulle part. » D'une certaine manière, il avait raison...

Ainsi va l'Europe de l'ombre, l'Europe des paradis fiscaux. La difficulté d'accès aux informations, que nous avons dénoncée avec un certain nombre de juges européens, existe toujours.

Si, demain, je demande des informations sur un compte au Luxembourg, la personne visée et la banque disposent d'un droit de recours, dont l'exercice aura pour effet de suspendre pour plusieurs mois la transmission des informations que je demande. Le Luxembourg refuse de supprimer cette législation sur les recours en avançant l'argument des droits de l'homme. Mais cela signifie donc que la France ne respecte pas les droits de l'homme, car, si notre pays reçoit une demande similaire, il communique les renseignements sans attendre.

Croyez-moi, si j'étais de l'autre côté de la barre, si j'étais une société fiduciaire et si je savais que l'administration fiscale ou la justice devait attendre six mois pour obtenir un compte, je ferais passer l'argent d'un pays à l'autre dans les vingt-quatre heures et je ne me limiterais pas à l'Europe.

Nous devrions donc déjà faire le ménage chez nous, tout en étant conscients que si l'on élimine toutes ces zones un peu floues et un peu sombres en Europe, l'argent va aller ailleurs. Mais commençons peut-être par montrer l'exemple. Pour cela, il faut faire preuve d'une volonté politique forte. Existe-t-elle vraiment ? On peut se poser la question.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans ce même appel de Genève, vous sembliez souhaiter la mise en place d'un espace judiciaire européen. Quels en seraient, selon vous, les grands traits ? S'agirait-il d'une législation commune – nous avons déjà abordé la question – ou d'une organisation européenne refondée destinée à traiter spécifiquement de ce sujet ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – L'idée était de bâtir un espace judiciaire européen et de créer un parquet européen qui puisse traiter des dossiers transnationaux. Le constat est simple et dépasse le problème de l'évasion fiscale : tandis que les mafieux et autres trafiquants de drogue ont à leur disposition tous les outils que j'ai décrits pour se jouer des frontières, le juge national, lui, quelle que soit sa bonne volonté, se heurtera toujours aux frontières.

En effet, dès qu'il voudra accéder à un compte ou à une information à l'étranger, en Europe, il devra adresser une requête officielle. Le territoire judiciaire est limité et il lui faudra toujours demander au pays requis de réaliser des investigations pour son compte.

L'idée était que, pour un certain nombre d'infractions parmi les plus graves, qui donnent vraiment lieu à une délinquance transnationale, l'on puisse se doter, à l'image du parquet fédéral américain, d'un organe susceptible d'exercer son action librement à l'intérieur de cet espace judiciaire européen.

Mais on se heurte toujours au pouvoir régalien. On a déjà transféré la monnaie, l'euro, avec tous les problèmes que cela pose et les États sont réticents à l'idée d'abandonner ce pouvoir régalien qu'est la justice entre des mains qui ne seraient pas exclusivement nationales.

Quel degré d'Europe voulons-nous ? Il y a l'Europe marchande, celle de la libre circulation, mais, en matière de justice – vous allez me dire que la justice a toujours un train de retard –, on reste toujours derrière nos frontières. On a certes créé Eurojust, qui a son utilité, mais qui se limite à un rôle d'assistance. Cet outil va surtout faciliter les contacts entre les juges européens et ceux des pays avec lesquels des accords ont été conclus, comme la Suisse. Il permettra ainsi à un juge espagnol de rencontrer un juge français ou un juge suisse.

Mais, sur le plan politique, on n'a pas voulu se doter d'un parquet européen disposant réellement de prérogatives sur le territoire de l'Union. Voilà un vrai sujet.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y a-t-il eu des initiatives sur ce projet de création d'un parquet européen ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Oui, notamment un projet soutenu par Mme Delmas-Marty, qui a fait progresser la réflexion, mais qui, malheureusement, est resté dans les tiroirs.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Savez-vous si le Gouvernement a soutenu cette proposition auprès des instances de l'Union européenne ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Je ne sais pas. Je ne suis absolument pas impliqué dans le processus décisionnel européen. Comme je vous le disais tout à l'heure, je suis plutôt les mains dans le cambouis !

Nous avons formulé ce vœu dans l'appel de Genève et nous constatons que le projet n'a pas abouti. En revanche, je ne sais pas qui a demandé, qui a poussé, qui a bloqué. Il faudrait peut-être poser la question aux instances européennes. Si vous auditionnez Mme Delmas-Marty, elle pourra aussi vous expliquer beaucoup mieux que moi les tenants et aboutissants de ce dossier, car elle est vraiment spécialiste de la question. Elle et son équipe avaient bâti un projet politique qui tenait la route, mais qui devait être soutenu par une volonté politique européenne qui, pour l'heure, a toujours fait défaut.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je souhaiterais vous poser une dernière question avant de passer la parole à mes collègues.

Pour en revenir plus spécifiquement à la France, nous avons auditionné pendant les premières semaines de travail de cette commission de multiples services qui s'occupent du sujet, notamment à Bercy. Ces services sont très nombreux et il serait faux de dire que rien n'est fait. Pour autant, diriez-vous que l'outil administratif fiscal français est bien organisé ? Ne manque-t-il pas de coordination ? N'y a-t-il pas trop de cloisonnement entre les services ? Ne pourrait-on pas sensiblement gagner en efficacité ? En effet, en dépit du travail accompli, j'ai le sentiment que nous ne sommes pas à la hauteur des enjeux, y compris chez nous. Quel est votre point de vue sur notre organisation fiscale ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Je ne connais pas bien l'administration fiscale de l'intérieur. Mais je peux témoigner des contacts que j'ai avec les inspecteurs des impôts, puisque vous savez qu'ils peuvent librement accéder aux dossiers que nous traitons. Ils font leur travail, et il y a incontestablement des gens de bonne volonté. En revanche, ils ne se sentent pas toujours forcément soutenus par leur administration. Il est certain qu'ils se heurtent à des difficultés.

Je vais vous donner un exemple qui devrait vous permettre de mieux comprendre les failles du système.

J'ai un dossier qui commence à se construire, dans lequel j'ai obtenu des informations en Suisse et au Liechtenstein. L'administration fiscale a libre accès au dossier. Toutefois, lorsque les inspecteurs viennent consulter celui-ci, je suis obligé de leur dire qu'il peuvent prendre connaissance de tous les éléments du dossier, à l'exception de ceux qui proviennent du Liechtenstein et de Suisse, en raison du principe de la réserve fiscale...

Comme vous le savez, il arrive fréquemment que l'abus de biens sociaux recoupe la fraude fiscale. En effet, si un dirigeant d'une société fait établir une fausse facture à l'étranger, il commet une fraude fiscale, mais également un abus de biens sociaux, dans la mesure où il détourne de l'argent qui doit normalement revenir à la société. On a donc souvent la confusion des deux infractions.

Imaginez que, dans un dossier d'abus de biens sociaux, j'obtienne des informations sur le fait que M. X est bien l'ayant droit économique d'une société panaméenne qui a son compte au Luxembourg, et que l'administration fiscale, qui travaille sur la même personne, vienne me voir. Je serais dans l'obligation de lui dire : « Vous avez le droit de prendre connaissance de tous les éléments du dossier, sauf du fait que ce monsieur possède une panaméenne à l'étranger, qu'il a tant sur son compte, etc. »

C'est une première limite à laquelle se heurte l'administration fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – Est-ce dû à la source de l'information ou à la législation française ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – C'est dû aux règles internationales de coopération.

M. Philippe Dominati, président. – On vous remet les informations avec cette réserve concernant la qualification...

M. Renaud Van Ruymbeke. – Cela signifie simplement que, lorsqu'un juge national demande une information à un autre pays de l'Union européenne, ce dernier ne les communiquera que sous réserve – pas nécessairement fiscale, cela dépend des pays – : c'est la règle de la spécialité.

On est donc très loin du rêve fou de l'échange total d'informations que j'esquissais tout à l'heure.

Même si un juge pénal obtient des informations, il ne pourra pas communiquer les plus intéressantes d'entre elles à l'administration fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – Si je comprends bien, cette réserve est liée à la qualification d'abus de biens sociaux, qui n'est pas reconnue par d'autres législations ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Non, car, en l'occurrence, si j'ai obtenu de la Suisse des renseignements bancaires dans le cadre d'une enquête sur un abus de biens sociaux, c'est bien parce qu'il y a la double incrimination. Dans la législation suisse, l'incrimination de gestion déloyale correspond peu ou prou aux mêmes faits. Si cette incrimination ne figurait pas

dans leur droit, les Suisses n'auraient pas donné l'information, considérant qu'il ne s'agissait pas d'un délit chez eux.

Les pays de l'Union sont à peu près tous d'accord pour réprimer le vol, l'abus de biens sociaux ou le détournement de fonds sociaux, même si les faits répondent à des qualifications différentes.

En l'occurrence, j'ai obtenu l'information du pays requis car l'abus de biens sociaux figure dans sa législation, mais cette information ne peut être utilisée que dans le cadre de mon dossier, et je ne peux pas la communiquer à l'administration fiscale afin qu'elle l'utilise pour un éventuel redressement fiscal.

C'est tout le paradoxe : au pôle financier, rue des Italiens, je saurai que M. Untel possède des comptes au Luxembourg, mais je ne pourrai pas en parler à l'administration fiscale, sinon je viole la règle internationale. Je ne peux même pas leur dire : « Allez chercher ce compte, vous y trouverez des choses intéressantes. » Et même si je m'autorisais à leur donner ce conseil, je ne sais même pas s'ils pourraient avoir accès à l'information. Tout cela manque de fluidité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour m'inscrire dans la même veine, avez-vous pu vérifier, au cours de votre action, que la procédure relative à TRACFIN - traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins – fonctionnait bien ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Cette procédure est très utile au niveau franco-français. Les agents de TRACFIN ont une masse d'informations, puisque l'obligation de dénonciation existe, avec ce qu'ils appellent les déclarations simplifiées. Le handicap, c'est qu'ils ne sont pas très outillés et sont limités juridiquement pour traiter ces informations, mais ils pourraient vous l'expliquer mieux que moi.

Souvent, ils transmettent les informations au parquet – on ne peut pas le leur reprocher, au contraire ! –, mais ils n'ont pas, à mon sens, suffisamment de prérogatives pour opérer un tri sélectif entre ce qui relève véritablement du pénal et ce qui relève uniquement du fiscal ou d'un autre domaine. En la matière, il faudrait peut-être leur donner plus de pouvoirs.

L'autre intérêt, qui est peut-être moins connu, c'est que TRACFIN est en contact avec des structures équivalentes dans d'autres pays, au Luxembourg, par exemple.

Ainsi, lorsqu'une banque luxembourgeoise – le Luxembourg a aussi une législation anti-blanchiment, mais, malheureusement, les banquiers font souvent semblant de ne pas voir ce qui passe chez eux ! – signale qu'une certaine somme d'argent lui paraît suspecte, l'information remonte à cette cellule, qui en informera parfois TRACFIN, lequel la transmettra à la justice. C'est par ce biais que l'on va pouvoir apprendre que M. Untel, sur le dossier duquel on travaille, a un compte à l'étranger.

Comment le sauront-ils ? Alors là, me direz-vous, c'est le dysfonctionnement total ! Je l'ai vu à Jersey, ils ont lu dans un article de presse qu'un dossier est instruit contre untel à tel endroit, qui est recherché dans le cadre d'une affaire pénale en France, ce qui va entraîner un signalement de la banque à l'organe équivalent à Jersey, lequel le signalera à TRACFIN, qui nous le signalera à son tour, et nous permettra de trouver le compte bancaire.

Vous le voyez, il s'agit d'un fonctionnement un petit peu particulier. Toutefois, pour ma part, je raisonne en termes d'efficience. Si on apprend à Jersey, par exemple, par le biais de la presse, qu'une personne est poursuivie pénalement en France, la banque dans laquelle est domicilié le compte de ce client ne pourra plus se cacher derrière son petit doigt en prétextant ne pas être au courant. Elle se sentira donc obligée de le signaler. C'est ainsi que l'information peut nous parvenir. La clé de ces enquêtes, c'est cette information-là.

En effet, dès lors que l'on sait par TRACFIN que ladite personne a un compte dans telle banque, on peut travailler sur cette piste. Dans les banques, – et je pense que cela fait également partie de vos travaux – il y a aussi des services de *compliance*. La banque, qu'elle soit en Suisse ou au Luxembourg, est maintenant obligée de s'assurer de la licéité des fonds, et ce en vertu des législations anti-blanchiment existantes. Mais on entre là évidemment, vous le sentez bien, dans une zone un peu grise, empreinte d'hypocrisie.

Ainsi, j'ai eu affaire à quelqu'un – ce n'était pas un ressortissant français – qui était poursuivi dans une affaire de corruption. Voici ce qu'il avait répondu à la banque : j'ai effectivement vendu une propriété au Brésil, j'ai hérité et je suis dans les affaires. Jusqu'où va l'obligation de la banque et jusqu'où a-t-elle envie d'aller ? Aussi, il me paraît important d'assurer un contrôle en amont.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – De ce point de vue, diriez-vous que les banques françaises jouent bien leur rôle ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Honnêtement, oui. Je pense qu'il ne s'agit pas d'un problème franco-français. Les grands fraudeurs ou les trafiquants en tout genre ne cachent pas leur argent en France. C'est plutôt le contraire. Notre pays fait partie de ceux qui sont appauvris par de tels comportements. C'est ailleurs que se pose le problème. Si l'on veut faire aboutir ces affaires, il faut améliorer les outils vers l'extérieur. En interne, c'est contrôlé, et même archi-contrôlé.

Je ne veux pas donner de leçons, mais, s'il faut donner une impulsion à l'administration fiscale, on ferait mieux, me semble-t-il, de mettre des moyens vers l'extérieur. A l'intérieur, on va s'attaquer aux plus petits et non pas aux grands flux. Encore une fois, je ne fais pas de politique - cela ne m'intéresse pas, je parle en termes d'efficience : il faudrait sans doute se tourner davantage vers l'extérieur en accroissant un peu plus encore les exigences et se battre aussi à l'échelle internationale pour trouver des

solutions là où le système fait défaut. A mon sens, il y a un vrai diagnostic à faire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens aux banques françaises. C'est reconnu, certaines d'entre elles disposent au niveau mondial d'entités dans les paradis fiscaux. Est-ce compatible avec une attitude responsable en matière de signalement ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Elles font comme tout le monde : une banque anglaise peut le faire, tout comme une banque américaine. On ne peut pas faire abstraction du monde dans lequel on est.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Mais on peut vouloir le changer !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Certes, mais pas tout seul.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ah non, c'est sûr !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Sauf à pénaliser les banques.

Je ne veux pas me faire l'avocat des banques françaises qui ont des filiales aux îles Caïmans, mais on les écoute aussi. Ainsi, ce n'est pas en interdisant demain aux banques françaises d'avoir des filiales là-bas que vous résoudrez le problème, car les clients français concernés iront dans les autres banques, qui, elles, y auront leur filiale. On voit bien qu'il faut engager là une démarche collective, sans quoi cela reviendrait à donner un coup d'épée dans l'eau. Franchement, je me fais là leur avocat ! Sinon on va faire du mal à nos banques : on va créer chez nous du chômage et favoriser la concurrence, une concurrence, qui me paraît, pour le coup, tout à fait déloyale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie de nous avoir apporté cet éclairage, qui n'est finalement pas de nature à nous rendre optimistes, car pas grand-chose ou peu de choses dépendrait de nous. Cette perspective est un peu pessimiste.

Au début de votre intervention, vous nous avez confortés dans l'idée – nous la partageons tous, me semble-t-il – que les conclusions des sommets successifs du G8 et G20 sur les paradis fiscaux étaient de la poudre de perlimpinpin, qui ne visaient qu'à amuser la galerie. Force est de constater, jour après jour, que les paradis fiscaux perdurent.

Dans votre propos, on ressent bien que rien ne sera possible si l'on n'apporte pas une dimension européenne, voire, mieux encore, mondiale à cette problématique. Compte tenu des déficits publics existants, il y a urgence, pour nous, comme pour d'autres pays européens.

Doit-on rester l'arme au pied, en se disant que l'on ne peut rien faire tout seul ? Vous venez de le souligner avec les filiales, si seules les banques françaises s'attaquent à la question des paradis fiscaux, il s'ensuivra une concurrence déloyale, qui, au final, posera le problème du chômage. Mais

c'est toujours la même problématique. Or, à un moment donné, il est probablement indispensable, sans être naïf bien entendu, d'avoir pour principe l'exemplarité, sans quoi rien ne sera jamais possible, ni en France, ni en Europe, ni dans le monde.

Cette réflexion m'amène à vous poser les questions suivantes.

Au niveau national, ne peut-on pas prendre des initiatives qui nous permettraient, d'une certaine manière, d'être exemplaires et efficaces ? Celles-ci pourraient connaître un prolongement dans d'autres pays de l'Union européenne.

Est-ce que le fait de donner à TRACFIN des moyens financiers en matière d'investigation peut présenter un intérêt financier pour le budget de l'État français ? TRACFIN a-t-il aujourd'hui suffisamment de moyens ?

Par ailleurs, les textes législatifs en vigueur sont-ils suffisants pour traquer l'évasion fiscale et, surtout, la fraude fiscale ? Ou pensez-vous qu'il existe des moyens plus opérants sur le plan législatif que ceux que nous connaissons aujourd'hui ?

Enfin, concernant la question de l'exemplarité, on discute, on échange, on réfléchit, mais il y a toujours des faits divers qui nous reviennent à l'esprit. Selon vous, est-ce qu'une plus grande et une meilleure indépendance de la justice par rapport au pouvoir politique, quel qu'il soit, serait de nature à permettre une plus grande exemplarité ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Puisque vous me tendez la perche, je commencerai par répondre à votre dernière question : évidemment que ce serait de nature à permettre une plus grande exemplarité ! Renforcer l'indépendance de la justice me paraît nécessaire.

Se pose le problème non pas des juges, qui sont statutairement indépendants, mais du parquet. Dans un pays de tradition jacobine, dans lequel on définit une politique pénale, veut-on, oui ou non, un parquet indépendant ? Personnellement, je pense que c'est compatible avec une modification du statut du parquet, qui lui garantirait effectivement l'indépendance. Cela me paraît fondamental.

Il faut une justice indépendante. Mais le problème ne se pose-t-il pas également en matière fiscale ? Je vois les inspecteurs des impôts travailler, mais ils dépendent aussi, ce que l'on peut parfaitement comprendre, du ministre de l'économie. Or, vous le savez, l'administration fiscale a un pouvoir de transaction. On peut donc se demander s'il faut maintenir le système tel quel. La représentation nationale n'a-t-elle pas son mot à dire ? Il y a des règles de transparence en interne.

Vous m'avez ensuite interrogé sur la législation.

Je vais vous répondre très simplement : il y a déjà trop de lois. Il faudrait peut-être simplifier, supprimer un certain nombre de textes qui ne servent à rien pour se concentrer sur l'essentiel.

Quelles initiatives pourrait-on prendre ? Là, on entre dans un domaine qui n'est pas le mien et je ne m'y aventurerai pas car ce n'est pas du tout mon rôle, c'est celui des politiques.

Lors de l'appel de Genève, nous avons expliqué que notre démarche se fondait sur notre mission de juge. Nous sommes des juges, et nous ne sommes que des juges ; nous ne devons pas dépasser ce cadre. Nous avons signalé que nous ne pouvons pas appliquer la loi de la même manière à tout le monde parce qu'il existe des zones d'ombre qui nous empêchent de travailler. Nous avons tous fait le même constat. A partir de là, nous passons le relais au politique. D'ailleurs, MM. Montebourg et Peillon avaient mis en place une mission parlementaire d'information sur les paradis fiscaux.

C'est aussi un peu le sens de ma démarche aujourd'hui, si elle en a un... Je veux vous dire que vous êtes le législateur et que vous avez ce pouvoir politique. Moi, je suis incapable de vous proposer des solutions, et je n'en proposerai pas, car je n'ai aucune légitimité pour le faire. C'est à vous qu'il revient de les assumer. Ma seule légitimité en quelque sorte, je la ressens en tant que juge et citoyen – et là, j'ai des comptes à vous rendre –, est de vous dire ce qui ne fonctionne pas, pour quelles raisons et quelles seraient les solutions possibles.

Les deux seules solutions de nature à faire véritablement avancer les choses sont celles que j'ai évoquées au début de mon intervention : chaque pays doit mettre en place une centralisation bancaire et il doit y avoir un échange total des informations entre citoyens d'un même pays.

En effet, est-il acceptable qu'un citoyen français puisse avoir un compte au Luxembourg et se voir protégé par la législation luxembourgeoise face à sa propre administration ? Ne serait-il pas légitime que les Luxembourgeois donnent à notre administration fiscale la liste de tous les comptes ouverts par tous les ressortissants français ?

Mais, vous le voyez bien, en posant ce problème, je pose tout de suite un problème politique, qu'il ne m'appartient pas d'assumer. Simplement, je fais le constat qu'il faut aller dans cette voie si l'on veut avancer.

TRACFIN est déjà en place ; il existe en la matière une législation. Ce n'est pas en créant une nouvelle loi ou une nouvelle commission ou autre chose encore que l'on va faire avancer les choses. Je crois plus au constat : il faut faire un constat et, à partir de là, créer une dynamique, qui doit être évidemment européenne et peut être ensuite mondiale.

Vous l'avez dit tout à l'heure, il y a des déficits, et les plus grands pays, dont le nôtre, y sont confrontés. Certes, il y a de l'argent à côté, mais je ne vais pas vous dire de faire comme Philippe le Bel : mettre en prison tous les Templiers et confisquer tous leurs avoirs. Non, je n'irai pas jusque-là ! Mais il y a une réalité. Tous les grands pays ont des déficits, même les États-Unis. Jusqu'à quel point vont-ils tolérer que cet argent continue de circuler ? Car l'argent caché ne participera pas à la résorption du déficit, et ce sont toujours

les mêmes qui y contribueront. Je pense qu'il y a là un vrai problème politique, au sens large.

On ne peut pas éviter la mondialisation, au contraire. Mais peut-être pourrait-on prévoir une forme de régulation, de contrôle ou d'autocontrôle ? Il faut, me semble-t-il, appliquer un certain nombre de règles à tout le monde, sinon c'est la fraude généralisée.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-France Beaufils.

Mme Marie-France Beaufils. – Je formulerai quelques remarques et interrogations.

Tout d'abord, je partage complètement votre réflexion sur les conventions signées entre les pays. Ces derniers temps, la commission des finances a été amenée à en examiner plusieurs, qui ont bien montré qu'il s'agissait vraiment d'une signature de pure forme. Elles n'apportent absolument aucune réponse à ces problèmes.

Je voudrais vous interroger sur les sociétés de conseil pour l'optimisation fiscale, qui peuvent être aussi des filiales bancaires. Ne pensez-vous pas que notre législation pourrait encadrer cette profession de manière plus efficace ou que les services de l'État pourraient surveiller ces sociétés, qui sont de très bons outils pour ceux qui recherchent le bon paradis fiscal ? Quels éléments d'information et d'amélioration pouvez-vous nous apporter en la matière ?

Par ailleurs, pour ce qui concerne les paradis fiscaux, il est souvent question des anciennes colonies anglaises. On sait que la City a beaucoup utilisé tous ces outils pour mener sa politique financière, mais la Grande-Bretagne se trouve aujourd'hui, elle aussi, confrontée au fait qu'un certain nombre de ses ressortissants échappent à l'impôt. Savez-vous si vos homologues britanniques ont aussi une réflexion sur ces sujets ? Quels outils peut-on se donner pour faire face à cette optimisation fiscale, pour reprendre leur langage ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – S'agissant des sociétés de conseil, l'optimisation fiscale est parfaitement légale. Que voulez-vous reprocher à une société de conseil qui va vous recommander d'ouvrir une filiale dans tel pays plutôt que dans tel autre pour payer moins d'impôt, sauf à changer les règles du jeu ? Que faire s'il n'y a pas d'arbitre dans un match de football ? Il n'y en a pas, c'est un fait !

On en revient toujours à la même problématique : si vous contrôlez les sociétés de conseil fiscal en France, les gens iront à Genève, et le problème sera réglé. Il ne faut pas tomber dans l'excès de contrôle en interne. Je crois que c'est quand même très contrôlé en France. Si l'on se cantonne au contrôle en interne, on passe à côté du problème. Il faut aller voir ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières.

Concernant la Grande-Bretagne, il est en effet paradoxal de constater que ce pays qui a un secret bancaire très fort, qui connaît une importante évasion fiscale, enregistre aussi des déficits.

Si on veut combler le déficit, il faut augmenter les impôts ; cela entraînera une plus grande évasion fiscale encore dans la mesure où il sera plus rentable de placer ses fonds à l'extérieur. Là aussi, il faut savoir ce que l'on veut : un système totalement libéral ? Une optimisation fiscale totale permettant, par exemple, aux multinationales de défiscaliser ? D'ailleurs, on ne voit pas pourquoi elles ne le feraient pas puisqu'on les autorise à le faire. Tout le paradoxe est là, et c'est un problème de choix politique. Les États vont-ils éternellement tolérer ce système, qui est complètement poreux, et les prive, finalement, de ressources légitimes ?

À cet égard, je citerai un exemple. Un représentant du Liechtenstein m'a confié un jour que nous avons trop d'impôts en France. Je lui ai alors répondu : mais si, demain, vous souffrez d'un cancer, je ne suis pas sûr que vous alliez vous faire soigner à l'hôpital de Vaduz – d'ailleurs, je ne suis pas certain qu'il y en ait un ! Vous viendrez dans un pays dans lequel il y a des hôpitaux, des collectivités, et donc des personnes qui paient des impôts. Il faut donc savoir ce que l'on veut. Mais c'est un problème politique.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Concernant la saisine pour fraude fiscale, la France présente un petit particularisme : la saisine est faite par le parquet, après avis d'une commission. Selon vous, cette procédure fonctionne-t-elle correctement ? Ne pensez-vous pas qu'elle devrait relever du droit pénal général ?

Par ailleurs, tout le monde parle des îles Caïmans, mais il se trouve qu'elles ont signé les accords de réciprocité prévus dans la convention de l'OCDE.

Pour vous, cela ne veut rien dire, car il s'agit en fait de coquilles d'entreprises conçues ailleurs, de droit panaméen ou autre. Même si le propriétaire est européen, on a peu de chance de le retrouver dans les informations transmises annuellement au titre de la réciprocité. Est-ce de cette façon que vous voyez les choses ?

Enfin, n'y aurait-il pas dans notre droit pénal interne des qualifications entre l'évasion fiscale et le blanchiment de nature à solidifier un peu plus nos murs, pour reprendre l'image utilisée tout à l'heure ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Le blanchiment de l'argent, c'est un problème simple, et c'est, là aussi, un problème de choix.

Sont punis pour un tel délit tous ceux qui, par exemple, font passer l'argent dans des circuits *offshore*. Toutefois, pour que le blanchiment existe, il faut démontrer que le placement est le produit d'une infraction.

Un jour, j'ai rencontré un intermédiaire qui avait quelques dizaines de millions de dollars placés, disons à Gibraltar, pour ne pas trahir le secret professionnel. Comme j'avais été saisi d'un dossier de blanchiment d'argent, je lui ai demandé d'où venait cet argent, car je n'en connaissais pas l'origine et ses activités n'étaient pas très claires. Sa réponse a été : « Je ne vous le dirai pas, car cela ne vous regarde pas ! » Que vouliez-vous que je fasse ? Le torturer jusqu'à ce qu'il me réponde ? Non ! J'ai pris mon bâton de pèlerin et j'ai envoyé une commission rogatoire internationale à Gibraltar, pour me rendre compte au bout de deux ans qu'il me faudrait x années pour parvenir à mes fins, car l'argent circulait d'une place à l'autre. D'ailleurs, je n'y suis pas arrivé parce qu'il y a eu, à un moment donné, une faille dans la coopération, comme cela existe malheureusement avec certains pays. Il s'avère que cette personne a obtenu un non-lieu.

Si l'on veut changer la règle, il faudrait – mais certains vont hurler ! – inverser la charge de la preuve : à partir du moment où vous avez de l'argent sur un compte, vous devez prouver que cet argent a une origine licite, sinon cela constitue un fait de blanchiment d'argent. Mais on n'y est pas prêt. Quand on parle d'évasion fiscale, qui est un délit, on se dit que l'on trouvera derrière une fraude fiscale, qui en est également un. Mais accepte-t-on l'idée que l'on puisse avoir de l'argent comme cela dans d'autres pays sans en justifier l'origine et sans que cela constitue du blanchiment ? En fait, il faut savoir ce que l'on veut.

Aujourd'hui, le problème, c'est que si l'on trouve beaucoup d'argent dont l'origine n'est pas justifiée et même si la personne est suspecte, c'est à vous d'apporter la preuve de l'origine, ce qui est parfois très difficile, voire impossible.

M. Francis Delattre. – L'origine frauduleuse ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Oui. On a un délit qui est très large. Mais ce n'est pas parce que de l'argent circule en vingt-quatre heures de Gibraltar à Jersey, puis en Suisse, que cela constitue pénalement du blanchiment. Si l'on n'a pas l'infraction d'origine, on ne pourra pas poursuivre la personne. Cela pose aussi le problème de la fraude fiscale. L'autorité publique est-elle en droit d'exiger de chacun une transparence sur l'origine de ses revenus, de ses fonds ?

Aujourd'hui, on est en retrait par rapport à cette question, et la lutte contre le blanchiment est tout de même quelque part très entravée.

Sans avoir une vision manichéenne, je peux vous dire ceci : plus c'est noir de l'autre côté – prenez les trafiquants de drogue ou encore les mafieux, par exemple –, plus le système sera sophistiqué, plus le circuit de blanchiment sera compliqué et moins on pourra caractériser l'origine de l'argent. Alors que si l'on pouvait demander aux mafieux de justifier l'origine de grosses sommes d'argent sur un compte, ce qu'ils ne pourraient pas faire puisque l'origine est évidemment frauduleuse, on inverserait complètement les choses et on serait beaucoup plus efficace au niveau du résultat.

Toutefois, on ne tomberait pas alors uniquement sur des mafieux, seraient également concernées des personnes qui fraudent, qui détournent des fonds des sociétés. Est-on prêt, dans ce domaine, à inverser la charge de la preuve ?

M. Francis Delattre. – Que pouvez-vous nous dire sur la saisine directe du parquet ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – C'est le pouvoir du ministre ! C'est plus un problème de transparence entre les assemblées et le ministre. Faut-il mettre en place un système de contrôle qui évite l'arbitraire ? Voilà le vrai problème qui est posé.

M. Francis Delattre. – Et la saisine directe du parquet ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Vous voulez dire par les agents des impôts ?

M. Francis Delattre. – Pourquoi pas !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Oui, pourquoi pas !

M. Philippe Dominati, président. – Et la question des îles Caïmans ?

M. Francis Delattre. – Je comprends mieux le système. On dit que les îles Caïmans font partie des quarante pays à avoir signé des accords de réciprocité...

M. Renaud Van Ruymbeke. – Il y a aussi de l'argent aux îles Caïmans. Il peut y avoir de l'argent.

Je vais vous donner l'exemple des Bahamas, qui ont exactement la même problématique. J'ai envoyé il y a six mois une commission rogatoire aux Bahamas. Il a fallu six mois pour qu'elle arrive. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas de convention directe. Je ne peux donc pas l'envoyer directement à l'*attorney* général. C'est un monde à l'époque d'Internet ! Aujourd'hui, si je vais sur Internet, je trouve l'adresse de l'*attorney* général, mais je n'ai pas le pouvoir de lui envoyer directement la commission rogatoire.

Savez-vous par où passe cette commission rogatoire ? Je la transmets au procureur de la République, qui l'envoie au procureur général, qui l'envoie au ministre de la justice, qui l'envoie au ministère des affaires étrangères, qui l'envoie à l'ambassade de France, qui l'envoie au ministère des affaires étrangères des îles Caïmans : il faut des mois avant qu'elle n'arrive ! Et le circuit est le même dans l'autre sens !

Il faudrait peut-être faciliter les contacts directs en faisant confiance aux juges, aux *attorneys* et aux procureurs qui sont sur le terrain et généraliser le système de transmission.

Tout à l'heure, vous avez parlé de législation, mais ce sont les outils dont nous avons le plus besoin : les lois existent, encore faut-il pouvoir les appliquer au niveau international.

M. Francis Delattre. – Il y a des procédures !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Il faut les simplifier, bien sûr ! Et je pense que c'est la même chose pour l'administration fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Pouvez-vous nous confirmer ce qui nous a été dit à Bruxelles récemment, à savoir que, au niveau des relations avec Monaco, l'administration française a beaucoup de pouvoirs, sauf en matière de fraude fiscale ? Avez-vous eu à le constater au cours de vos enquêtes ?

Par ailleurs, on sait que seuls quinze pays appartenant à l'Union européenne sont membres du GAFI, alors que l'Eurogroupe comprend dix-sept pays. A tout le moins, l'ensemble des pays de l'Eurogroupe pourraient être membres du GAFI.

Ensuite, vous avez évoqué la question d'inverser la charge de la preuve. Cela pourrait-il émaner d'une initiative parlementaire ? Peut-on, dans le cadre législatif, inverser cette charge, au moins – ce serait un minimum – pour le citoyen français ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Absolument ! Il suffit d'une loi, mais il faut aussi qu'elle passe le stade du Conseil constitutionnel.

M. Jacques Chiron. – Tout à fait !

M. Renaud Van Ruymbeke. – En inversant la charge de la preuve, on va quand même très loin puisque l'on crée en quelque sorte une présomption. Il y a donc là un vrai problème qui est posé, mais il faut bien sûr le poser.

Vous m'avez interrogé sur Monaco. Je suis incapable de répondre sur le plan fiscal parce que je ne relève pas de l'administration fiscale. Sur le terrain pénal, je puis vous dire que Monaco coopère très bien.

Pour avoir à examiner des comptes sur place, je puis vous dire que cela marche très bien. Je parle d'expérience. Il y a eu, à un moment donné, un flou parce qu'il fallait que les demandes passent par la Chancellerie. Là aussi, il faudrait créer un contact direct : il faut passer par le procureur général de Monaco.

Je vais vous dire une chose : lorsque j'ai une demande à faire à Genève – et je travaille souvent avec la Suisse –, je transmets directement par fax ou par mail ma demande au procureur de Genève, que je connais. Je n'ai pas besoin de demander l'autorisation à la Chancellerie. On dit toujours que l'on envoie un exemplaire par la voie diplomatique. Mais, à Genève, je peux bloquer de l'argent dans les vingt-quatre heures, et il en est de même au Luxembourg. Cela montre bien que ça peut fonctionner, mais grâce aux conventions.

Il n'en a pas toujours été ainsi, et il y a un certain nombre de pays, tels que Hong Kong – c'est loin, Hong Kong ! – pour lesquels la demande doit passer par la Chancellerie, le ministère de la justice, etc. D'entrée de jeu, vous savez que vous perdez presque un mois ou deux. En plus, à Hong Kong, ils arguent toujours du fait que quelque chose ne va pas : par exemple, une virgule n'est pas à sa place. On peut toujours vouloir coopérer, mais, dans certains pays, il y a toujours des problèmes là où il n'y en a pas ailleurs. Le dialogue n'est jamais direct, il faut passer par la Chancellerie. La procédure est très lourde et, à chaque fois, cela prend des mois et des mois. Si, dans un dossier, vous avez trois circuits qui passent par Hong Kong, Singapour ou encore l'île Maurice, que j'ai citée tout à l'heure, vous imaginez...

À l'île Maurice, certaines demandes de commissions rogatoires ne sont jamais arrivées, elles se sont perdues avant d'arriver sous les cocotiers ! Lorsque vous demandez au bout d'un an où est passée votre commission rogatoire, on vous répond qu'on n'a rien reçu.

Ce sont là des questions concrètes de coopération. L'idée, simple, c'est que chaque autorité judiciaire puisse avoir un contact direct avec l'autorité judiciaire qui exécute. Il serait déjà énorme d'arriver à ce résultat.

Permettez-moi de prendre encore l'exemple des Bahamas.

J'ai perdu des mois avec les Bahamas, sans que je puisse faire autrement, jusqu'au jour où j'ai appelé la Chancellerie pour lui demander ce qu'il était advenu de ma commission rogatoire. On m'a répondu : elle est partie au Quai d'Orsay ; on va les appeler. Je leur ai dit que j'allais moi aussi les appeler – vous savez, le Quai d'Orsay n'aime pas trop qu'on l'appelle ! – et j'ai appris que ma commission rogatoire était à l'ambassade de France à Kingston, une ville que je ne connaissais pas du tout, à la Jamaïque. Vous le voyez, il y a toujours des grains de sable qui font qu'il faut avoir des contacts directs.

Si vous voulez mon avis sur l'administration fiscale, il faut faire confiance aux inspecteurs des impôts, comme vous le disiez tout à l'heure. Eux aussi doivent pouvoir avoir des contacts directs, parce que, chaque fois, les circuits sont compliqués : il suffit que quelqu'un laisse traîner le dossier sur son bureau et cela prend un mois. C'est ce que j'appelle l'efficacité. Moi, je crois beaucoup à l'efficacité. Mais je sais malheureusement que si j'ai, demain, une demande à faire aux Bahamas, j'en ai pour trois mois au moins avant que celle-ci arrive. J'ai beau appeler partout, je ne peux rien faire.

M. Philippe Dominati, président. – Avant de conclure et de passer la parole au rapporteur, je voudrais savoir, monsieur le juge, si vous estimez, eu égard à votre expérience, que les choses sont plus faciles aujourd'hui. Certes, on peut penser que la coopération des paradis fiscaux répertoriés sur les listes de l'OCDE ne va pas assez vite. Mais les responsables que nous avons reçus ici ont indiqué que l'on procède par phases sur le plan international et que les critères vont se renforcer au fur et à mesure.

Vous avez cité un certain nombre de pays européens avec lesquels vous coopérez. Avez-vous, aujourd'hui, plus de facilités à obtenir des renseignements qu'il y a une dizaine d'années ?

Nous avons auditionné le ministre du budget, l'entraide internationale se développe ; des réponses sont apportées. Avez-vous tout de même le sentiment que des barrières ont été assez rapidement levées en matière de coopération, même si, comme vous l'avez relevé, ce n'est pas encore satisfaisant ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Vous avez cité l'appel de Genève en 1996.

M. Philippe Dominati, président. – Cela fait seize ans !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Je ne vais pas dire qu'il n'y a pas eu de progrès depuis 1996. Bien sûr qu'il y en a eu ! Mais il existe encore énormément de failles dans ce système.

Il est vrai que l'on peut obtenir aujourd'hui certaines informations. Récemment, j'ai pu en obtenir sur des comptes au Liechtenstein : la coopération a été totale. Les îles anglo-normandes coopèrent aussi très bien depuis des années. Si Singapour pose encore problème, tout comme l'île Maurice ou Gibraltar, il y a eu, globalement, des avancées ; il ne faut pas non plus noircir le tableau. Au sein de l'Europe, il y a eu quelque part une prise de conscience. Et puis, vous le savez, ces pays n'aiment pas être montrés du doigt. Il y a un progrès réel.

Toutefois, je le constate quand même à mon niveau, le système devient de plus en plus sophistiqué, avec des structures *offshore* et des valises de billets qui circulent dans certains pays. Voilà à quoi on aboutit ! D'ailleurs, je me demande toujours comment cela peut encore exister.

Oui, c'est mieux, mais il y a encore beaucoup à faire. Je suis d'ailleurs ravi de vous apporter mon témoignage parce que vous pouvez, me semble-t-il, porter la parole et avoir une action plus politique. Je ne veux pas noircir le tableau : il y a des difficultés, mais aussi des progrès. Tout cela n'est donc pas insoluble. Au contraire, il faut continuer sur cette voie et, dirai-je même, amplifier le mouvement, tout en ayant conscience qu'on ne réglera pas tout. On peut vouloir améliorer les choses en France, mais ce n'est pas là qu'il faut essentiellement faire porter l'effort.

M. Philippe Dominati, président. – Au moins au niveau européen !

M. Renaud Van Ruymbeke. – Il faut agir au moins au niveau européen, voire, c'est évident, au niveau du G8 ou du G20.

M. Philippe Dominati, président. – Pour ma part, j'ai bien compris : vous avez une vision fédérale de la justice au niveau européen.

M. Renaud Van Ruymbeke. – Oui.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En matière de fraude fiscale, il nous a été indiqué voilà quelque temps que l'enquête préliminaire était la règle, et l'instruction l'exception. Quel est votre avis ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Ce n'est pas propre à la fraude fiscale. Il ne vous a pas échappé que, depuis quelques années, les juges d'instruction sont de moins en moins saisis, et ce pas uniquement en matière fiscale. On a développé le concept d'enquête préliminaire, qui, à mon sens, présente un double handicap : d'une part, il n'y a pas de débat contradictoire à ce stade, les avocats n'ayant pas accès au dossier ; d'autre part, il existe toujours une suspicion du fait que les procureurs ne sont pas indépendants, ce dont ils souffrent d'ailleurs. Pourquoi ne pas leur donner cette indépendance ? Dès lors, il n'y aurait plus de suspicion.

On l'a vu dans un certain nombre de dossiers éminemment sensibles, on a retardé au maximum l'ouverture d'une information judiciaire en ayant recours à l'enquête préliminaire. Tout cela donne une image très négative de la justice, ce que, personnellement, je déplore. Mais cela n'est pas spécifique à la fraude fiscale.

M. Éric Bocquet, président. – M. Carpentier, directeur de TRACFIN, que nous avons auditionné, a proposé de créer une infraction de dissimulation de fonds à l'instar de celle de non-justification des ressources : la personne devrait démontrer l'objet licite de tout montage opaque ou opacifiant, sinon elle serait en infraction. Que pensez-vous de cette proposition ?

M. Renaud Van Ruymbeke. – Cette proposition rejoint exactement ce que je vous disais tout à l'heure sur l'inversion de la charge de la preuve. On l'appelle autrement. C'est peut-être plus subtil d'entrer par cette porte-là plutôt que de dire que l'on va inverser la charge de la preuve. On peut effectivement créer un délit de non-justification. C'est une très bonne idée.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur le juge, de votre participation.

**Audition de Mme Agnès Verdier-Molinié,
directeur de la fondation IFRAP, fondation pour la recherche
sur les administrations et les politiques publiques,
et de M. Julien Lamon, directeur des recherches de l'association
Contribuables associés
(22 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Agnès Verdier-Molinié, directeur de la fondation IFRAP, fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, et M. Julien Lamon, directeur des recherches de l'association Contribuables associés.

Madame, monsieur, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal. En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Madame Verdier-Molinié, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mme Agnès Verdier-Molinié prête serment.)

Monsieur Lamon, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Julien Lamon prête serment.)

Je vous remercie.

Madame, monsieur, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission. Madame Verdier-Molinié, vous avez la parole.

Mme Agnès Verdier-Molinié, directeur de la fondation IFRAP. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir bien voulu auditionner la fondation IFRAP.

Avant de commencer mon exposé, je tiens à rappeler que la fondation IFRAP est un *think tank*, c'est-à-dire un laboratoire de réflexion, et qu'elle est reconnue d'utilité publique depuis 2009. Elle s'est donné pour but d'évaluer les politiques publiques, dans la perspective de l'encouragement de la

croissance économique, de la création d'emplois et de la recherche de l'équilibre de nos finances publiques.

En ce qui concerne l'exil fiscal, nous nous intéressons plus particulièrement à l'exil de nos entrepreneurs, parce qu'ils sont nos créateurs de richesse. Depuis de nombreuses années, nous réfléchissons à la meilleure manière de développer, en France, des entreprises de croissance, fortement créatrices d'emplois, afin d'avoir, dans notre pays, ce que nous appelons de « bons riches », qui investissent dans notre avenir collectif. Cette question nous paraît fondamentale, parce que la France ne peut pas miser entièrement sur la dépense publique pour créer de l'emploi marchand : il faut donc inciter ceux qui en ont les moyens, soit parce que leurs revenus sont élevés, soit parce qu'ils détiennent un patrimoine important, à investir dans les entreprises qui créent les emplois de demain, notamment les « gazelles », ces entreprises à fort potentiel de croissance dont nous manquons.

Je vous fais grâce de tous les chiffres que nous avons publiés, mais nous avons montré que, sur 500 000 entreprises créées chaque années en France – le nouveau statut d'auto-entrepreneur a contribué à augmenter le nombre de ces créations –, 40 000 seulement créent au moins un emploi. Cette situation est inquiétante car, selon ces statistiques, des pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni font deux fois mieux que nous. Nous considérons donc que, pour créer ces emplois marchands, il importe d'inciter nos riches à rester en France. Or il nous semble que la pression qui s'exerce aujourd'hui sur les grands patrimoines et les hauts revenus ne va pas dans le bon sens.

Vous m'avez demandé de présenter notre estimation du nombre de milliards d'euros qui auraient quitté la France. Cet exercice est très difficile à mener à bien. Toutefois, selon les chiffres publiés par Éric Pichet, professeur et spécialiste de ces questions patrimoniales, près d'un tiers de ceux qui appartiennent à la plus haute tranche de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'ISF, – celle qui était taxée à 1,8 %, soit 700 personnes en tout – s'expatrient chaque année, en raison des contraintes fiscales. Parmi ces personnes figurent de nombreux créateurs de richesse. Ces derniers temps, environ 10 milliards d'euros auraient ainsi quitté notre pays chaque année, soit un total de près de 200 milliards d'euros depuis le début des années 2000. Cette évaluation est corroborée par une estimation du patrimoine français aujourd'hui localisé en Suisse, qui serait de l'ordre de 94 milliards d'euros selon *Le Temps*, chiffre qui nous semble correct.

Ces 200 milliards d'euros représentent, selon nous, un manque à gagner pour les entreprises françaises en termes d'investissement. Nous connaissons de nombreux entrepreneurs qui, à un moment ou un autre, sont partis en Belgique, mais ils ne sont pas partis parce qu'ils ne voulaient plus créer de richesse dans notre pays. Par exemple, le créateur d'une *start up* qui a très bien marché et a été revendue plusieurs millions d'euros se trouve redevable de sommes importantes au titre de l'ISF, avant même qu'il ait pu réinvestir dans d'autres entreprises qui, n'étant pas considérées comme

connexes ou complémentaires, ne relèvent donc plus de l'outil de travail. Or ces personnes sont de véritables *business angels*, puisque, une fois qu'elles ont réalisé la vente de leur propre entreprise, elles veulent conserver une occupation entrepreneuriale tout en investissant dans les entreprises des autres, mais on ne les encourage pas à le faire.

Tout le monde connaît l'exemple de Denis Payre, fondateur de Business Objects, qui est parti en Belgique, en est revenu, mais n'exclut pas de repartir, compte tenu des annonces politiques en matière fiscale.

Tout le monde connaît également l'exemple de Marc Simoncini : fondateur de *Meetic* qu'il a vendu pour 200 millions ou 300 millions d'euros, il a créé un fonds, Jaïna Capital, qui investit dans des *start up* et aide donc des jeunes qui partent de rien à créer de nouvelles entreprises. Il a lui-même annoncé récemment sur les ondes que, puisqu'il devait payer l'ISF sur l'argent qu'il avait investi dans des *start up*, argent que l'on ne peut considérer comme faisant partie de sa fortune, et que l'administration fiscale lui répondait qu'elle ne pouvait rien faire pour lui, il envisageait de s'expatrier en Belgique. L'affaire nous paraît délicate : même si l'intéressé explique qu'il continuera à investir en France par l'intermédiaire de son fonds d'investissement, nous savons bien qu'une personne qui quitte la France pour des raisons fiscales a toujours du mal à continuer à investir sur le sol français.

Ces affaires illustrent une de nos préoccupations majeures : sans ces investisseurs privés, nous considérons que la France ne pourra jamais développer les entreprises de croissance qui existent dans des pays comparables, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, car ces pays encouragent, avec des leviers différents, l'investissement dans les entreprises de demain. Nous voudrions donc attirer l'attention de votre commission d'enquête sur le fait qu'il faudrait peut-être imaginer un statut spécifique pour ces « investisseurs providentiels », pour reprendre la traduction québécoise de *business angels*, qui font le choix d'investir leur fortune non pas dans des œuvres d'art – comme vous le savez, celles-ci échappent à l'ISF –, mais dans une plus grande œuvre d'art, à savoir des entreprises qui seront capables de créer des emplois et de faire baisser le taux de chômage des jeunes. Cette préoccupation doit animer tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de la France.

La fondation IFRAP a beaucoup travaillé sur ces questions au cours des dernières années. Certains d'entre vous le savent, elle a été à l'origine de la « mesure ISF-TEPA » qui permet de déduire de l'ISF les investissements réalisés dans des PME. La fondation aurait souhaité que soient privilégiées les petites entreprises selon la définition communautaire, c'est-à-dire celles qui comptent moins de cinquante salariés pour un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros. En effet, nous considérons qu'il faut aiguiller le peu d'argent obtenu grâce aux incitations fiscales vers les entreprises qui courent le plus de risques et non vers les PME qui sont parfois déjà très développées et peuvent assez facilement financer les investissements qui leur sont nécessaires par l'intermédiaire des banques ou des sociétés de capital-risque. Avec la mesure ISF-TEPA, notre idée était de réorienter les investisseurs vers les

petites entreprises de définition communautaire et nous avons été parmi les premiers à alerter le ministère des finances sur le fait que, pour éviter les effets d'aubaine, il fallait exclure les entreprises de *leasing* ou de l'immobilier du bénéfice de cette mesure, afin de le réserver à celles qui en avaient le plus besoin. La fondation IFRAP est particulièrement attachée à la pérennisation de cette mesure qui permet à ceux qui en ont les moyens d'investir dans les entreprises – avec les ajustements que j'évoquais, c'est-à-dire en la réservant aux plus petites entreprises, en accord avec les lignes directrices de l'Union européenne relatives aux phases d'amorçage et de démarrage.

Nous nous sommes également penchés sur l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, dit « réduction Madelin », qui permet de déduire de l'impôt sur le revenu les investissements réalisés dans les entreprises. Nous sommes inquiets, parce que cette réduction est concernée par le plafonnement global des niches fiscales, révisé à la baisse chaque année. Or nous considérons que certaines niches sont prioritaires, notamment celles qui permettent l'investissement direct. Aujourd'hui, la déduction est plafonnée à 18 %, alors qu'elle s'élevait à 25 % avant le plafonnement global des niches, en 2006.

Cette question est importante, car la réduction Madelin, aujourd'hui, n'incite plus du tout à investir dans les entreprises. Nous avons obtenu que l'Assemblée nationale relève le plafond de cette réduction à 100 000 euros pour un couple, mais avec le « coup de rabot » à 18 % et le plafond global des niches, cette mesure perd tout caractère attractif. Nous souhaiterions, bien que cela paraisse difficile dans le contexte budgétaire actuel, que l'on établisse une distinction entre les niches potentiellement créatrices d'emplois et celles qui le sont moins, afin que les premières soient pérennisées, avec des plafonds plus hauts – peut-être faudrait-il même que la réduction Madelin ne soit pas prise en compte dans le plafond global des niches –, parce que ce type d'investissement nous paraît plus important que les investissements dans les départements et collectivités d'outre-mer ou dans les monuments historiques, même si ceux-ci sont également importants ! L'emploi doit primer absolument dans les politiques publiques des prochaines années, beaucoup plus que cela n'a été le cas ces derniers temps – on peut même estimer que les dernières mesures prises l'ont été plutôt à la marge.

Nous souhaitons donc favoriser l'émergence d'investisseurs privés dans les entreprises et permettre à ces personnes particulièrement fortunées de diriger leurs investissements vers les gazelles, les *start up*, etc. C'est également la raison pour laquelle nous appelons de nos vœux un « plan *start up* » qui pourrait comporter plusieurs mesures, dont des mesures fiscales, même si toutes les mesures souhaitables ne relèvent pas de la fiscalité.

Enfin, je souhaite ajouter un mot sur l'annonce du relèvement du taux marginal de l'impôt sur le revenu à 75 % : la question du sort à réserver aux footballeurs a été évoquée à cette occasion par les médias, mais celle du sort des *serial entrepreneurs* revêt une importance majeure. Il faudrait vraiment établir une différence entre ceux qui vivent de rentes et ceux qui vivent

d'investissements à risques, en réfléchissant notamment à ce que l'IFRAP a appelé « l'impôt-risque » : en effet, les banques ou les sociétés de capital-*risque* n'investissent pas dans les *start up*, parce que ces investissements sont extrêmement risqués. Comme l'explique très bien M. Simoncini, la plupart des entreprises dans lesquelles il investit ne grossissent pas, elles disparaissent, mais certaines vont rencontrer un succès phénoménal. Il conviendrait donc de tout faire pour que ceux qui ont su prendre ces risques au service de la société puissent bénéficier d'une fiscalité plus favorable. Plusieurs pistes mériteraient d'être explorées, mais il me semble tout aussi important de conserver en France ces entrepreneurs, ces investisseurs, ces *business angels* que de garder des footballeurs ! Il faut donc faire en sorte que la fiscalité soit le plus possible au service de la création de richesse.

Des mesures comme l'*exit tax* ou le relèvement du taux marginal de l'impôt sur le revenu à 75 % relèvent d'une logique punitive : non seulement elles ne rapporteront rien au budget de l'État – leur produit a été évalué entre 150 millions et 200 millions d'euros par an –, mais elles lui feront même perdre les recettes correspondant à tous les autres impôts qu'auraient pu payer les personnes visées ! Plutôt que d'imaginer une fiscalité punitive, il conviendrait donc d'imaginer une fiscalité incitative. Nous pourrions également évoquer les fondations ou la création par des personnes fortunées d'œuvres au service de l'intérêt général.

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, avant de passer la parole à M. Lamon, je vous rappelle qu'il remplace ce matin M. Alain Mathieu, président de l'association Contribuables associés, retenu par un empêchement d'ordre familial.

M. Julien Lamon, directeur des études de l'association Contribuables associés. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens également à vous remercier d'avoir bien voulu auditionner l'association Contribuables associés. Notre association est la première association de contribuables de France : elle compte, à l'heure actuelle, un peu plus de 200 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire et vit exclusivement des donations individuelles de ses membres et sympathisants. En tant que défenseurs de l'ensemble des contribuables français, donc de l'ensemble des Français, dans notre action pour une fiscalité au service de la croissance et de l'efficacité du fonctionnement des institutions publiques, nous avons essayé d'apporter une pierre à l'édifice de la compréhension des mécanismes d'émigration et d'immigration. Nous avons fait réaliser une étude par Jean-Paul Gourévitch, expert international en ressources humaines. Les résultats de cette étude permettent d'estimer les montants en capital humain et en capital qui s'échappent chaque année de France.

Cette étude a été réalisée en 2009, mais ses chiffres portent *grosso modo* sur l'année 2007 : ce retard s'explique par le fait que les rapports les plus riches d'informations quant à l'estimation de l'émigration et de l'évasion

fiscales – qui sont en général des rapports du Sénat ! – sortent toujours un peu en retard...

M. Francis Delattre. – Mais non ! Nous sommes en avance : la preuve, vous êtes là...

M. Julien Lamon. – Premier constat : ce champ d'étude est très peu défriché. Très peu de données fiables sont disponibles, qu'il s'agisse de travaux universitaires ou de travaux de *think tanks*. L'absence de chiffres a tendance à favoriser les prises de position idéologiques ou dogmatiques ; en revanche, les chiffres sont indispensables pour éclairer la prise de décisions rationnelles.

Si l'on s'en tient au registre informatisé Racine, registre officiel des Français de l'étranger – notion que nous retiendrons pour l'ensemble de l'étude –, le nombre des Français expatriés s'élèverait à 1,326 million. Après recoupement avec les chiffres des ambassades des pays vers lesquels nos compatriotes s'expatrient le plus et des enquêtes auprès du ministère des affaires étrangères, on peut affirmer que ce chiffre est très largement sous-estimé – un rapport sénatorial le montrait également...

M. Francis Delattre. – Vous voyez !

M. Julien Lamon. – Il estimait le nombre des Français expatriés à 2,3 millions ; notre propre estimation s'établit à 2,39 millions. Ce chiffre s'est stabilisé sur les dernières années de l'enquête, 2005, 2006 et 2007, en revanche, il est en augmentation lente, mais constante, sur dix ans. Il semblerait donc que les Français s'expatrient plus et les raisons en sont nombreuses.

Si l'on s'intéresse aux flux, 233 000 Français sortent du territoire chaque année, mais environ 168 000 rentrent, la différence représente donc une perte de 65 000.

Trois raisons principales expliquent ces départs : la poursuite des études – mais ces étudiants sont voués à revenir sur le territoire national, avec un bagage universitaire enrichi –, l'émigration fiscale, qui intéresse plus particulièrement votre commission d'enquête, et une émigration professionnelle. Quand on s'intéresse aux incidences de l'émigration sur les capitaux, il faut s'intéresser aussi au capital humain et intellectuel, et pas seulement au capital financier ou à la base taxable qui pourrait être récupérée.

L'émigration professionnelle représente plus de 50 % de l'émigration totale et connaît une progression régulière. Les raisons invoquées par les personnes concernées sont : une rémunération plus attractive, un chômage moins important dans les pays de destination, un marché de l'emploi plus flexible...

Mme Marie-France Beaufils. – Les études montrent aussi que ces migrants reviennent très vite dès qu'ils rencontrent un problème de santé, par exemple !

M. Julien Lamon. – Je reviendrai sur les causes des retours.

Je ne détaillerai pas les chiffres relatifs à la structure de la population qui s'exile, mais on peut malgré tout retenir que la moyenne des revenus nets des foyers exilés s'établit à 48 000 euros par an, soit le double du revenu moyen français, ce qui s'explique en partie par un niveau d'études plus élevé. Qui s'expatrie ? Des gens ayant des talents, de l'argent et en quête d'un meilleur niveau de vie. Ces considérations sont importantes, car elles vont servir de base à l'évaluation des sommes perdues par l'État.

Le coût de l'émigration s'évalue comme la différence entre des dépenses initiales et des recettes, puisque les expatriés rapatrient aussi de l'argent en France.

Les dépenses initiales comprennent des dépenses de formation et de santé. Tous les Français qui ont été formés par l'école gratuite française coûtent cher : quand ils s'expatrient, la France perd une partie de son investissement. Dans notre estimation, il s'agit de la part la plus importante du capital humain perdu, que nous évaluons à 5 milliards d'euros par an.

Il convient d'évaluer ensuite le manque à gagner dû à l'évasion fiscale. On estime le nombre des Français qui quittent le territoire pour des raisons fiscales à 11 200 par an. Ce chiffre s'appuie sur des extrapolations établies à partir de données émanant de Suisse et de Belgique, destinations prioritaires des exilés fiscaux.

Selon nos estimations, ces départs représentent une perte annuelle de 1,279 milliard d'euros au titre de l'ISF, de 286 millions d'euros pour l'impôt sur les sociétés, de 660 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu, de 93 millions d'euros pour les impôts sur les successions, de 34 millions d'euros au titre d'autres impôts, de 830 millions d'euros pour la TVA et la TIPP et, enfin, de 800 millions d'euros au titre des impôts locaux et des cotisations sociales. Le total du manque à gagner pour l'État, par année, est estimé à 11,117 milliards d'euros, dont un peu plus de la moitié en impôts et 40 % en dépenses initiales de formation.

Heureusement, il y a des gains. Les Français à l'étranger opèrent des transferts de fonds sur des comptes français. Des impôts sur le revenu sont perçus, ainsi que de l'ISF, des impôts sur les sociétés et quelques cotisations. A ces gains, viennent s'ajouter les économies réalisées par l'État pour la formation des Français qui partent avec leur famille. Nous avons essayé de comparer ce qui était comparable.

Globalement, ces compatriotes exilés rapportent à l'État 3,32 milliards d'euros par an. En soustrayant les gains aux pertes totales, qui s'élèvent, je le rappelle, à 11,117 milliards d'euros, il apparaît que l'État français perd chaque année 8 milliards d'euros.

Si l'on raisonne en stock global de Français expatriés, lequel est à peu près constant, et non en flux, on obtient quasiment les mêmes chiffres. Nous avons perdu 180 milliards d'euros en éducation puisque ces personnes formées

ne rapporteront rien à l'État. Nous avons perdu en patrimoine, depuis la création de l'ISF, 2 300 milliards d'euros, soit une fuite vers l'étranger de 115 milliards d'euros par an en vingt ans.

Ces 2 300 milliards d'euros sont perdus à un double titre. Ils sont perdus au titre de l'ISF ; si l'on raisonne en termes constants, la perte pour l'État est de l'ordre de 25 milliards d'euros. Mais ils sont surtout perdus au titre de la collectivité globale : 2 300 milliards d'euros de capitaux qui se sont échappés de France, c'est 2 300 milliards d'euros de capitaux qui ne créeront pas de richesse en France. Notre pays s'est donc appauvri de cette somme en vingt ans.

Le coût brut pour l'État, si l'on raisonne uniquement au niveau fiscal, s'élève à 233 milliards d'euros. Cette somme représente les impôts perdus depuis vingt ans sur le stock des Français de l'étranger.

Je vais terminer mon propos liminaire. Nous disposons de chiffres. Que faire ? Nous avons cherché à revenir aux causes de l'expatriation. Selon les sondages réalisés par le ministère des affaires étrangères et le CEM, près de 30 % des personnes interrogées ne souhaitent pas revenir en France pour les raisons suivantes : « une France où rien ne bouge », « pas d'avenir en France », « changer d'air », « taxes et impôts trop lourds », « le travail en France n'est pas motivant ». Un tiers de nos compatriotes qui s'exilent et qui ne reviendront pas le font pour des raisons réglementaires et fiscales.

Afin de nourrir le débat, nous avons élaboré quelques propositions, qui ne sont pas chiffrées.

Nous proposons un retour vers la stabilité réglementaire et fiscale. Pour cela, il conviendrait de mettre fin à l'inflation réglementaire et à la créativité fiscale. C'est la stabilité qui engendre la croissance.

Nous proposons également de valoriser la recherche et l'entrepreneuriat par une concurrence universitaire pour une meilleure formation et une meilleure adéquation recherche-entreprises pour que les jeunes formés à l'université restent en France. Par ailleurs, il conviendrait de cibler les publics jeunes et de valoriser le travail ainsi que la création d'entreprises.

Nous proposons aussi de s'orienter vers une plus grande neutralité fiscale : suppression de l'ISF et des niches corporatistes ; élargissement de la base de l'impôt et diminution des taux marginaux, car il existe une corrélation très forte entre la faible progressivité de l'impôt, la création d'entreprises et la création de richesses.

Enfin, nous proposons plus de responsabilité fiscale et une régionalisation de la fiscalité. Notre slogan est : « une collectivité, un impôt » afin de rendre la fiscalité plus lisible et de coller au principe empirique selon lequel plus le pays est petit, plus la collectivité qui taxe est maîtresse de sa fiscalité et la rend lisible, plus elle peut la maîtriser et plus elle peut attirer des entrepreneurs, des investisseurs ou de gros contribuables.

Telle est la conclusion de ma présentation.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur Lamon.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Vous êtes le directeur des recherches de l'association Contribuables associés, qui compte 146 000 adhérents.

M. Julien Lamon. – 200 000 !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvons-nous y adhérer ?

M. Julien Lamon. – Tout à fait !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je n'ai jamais été sollicité. Pourtant, je partage votre souci, qui est de défendre l'ensemble des contribuables français.

Si je rejoignais votre association, je devrais acquitter une cotisation.

M. Julien Lamon. – Ce n'est pas une obligation. Vous pouvez faire un don.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qui est sans doute déductible des impôts...

M. Julien Lamon. – C'est effectivement une possibilité qui vous est offerte.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'ensemble des contribuables français, dans mon esprit, cela signifie la nation française. J'ai donc du mal à entendre certains propos.

Première précision, parmi les créateurs de richesses, classez-vous dans la même catégorie les entreprises du CAC 40, qui sont soumises à un IS de 8 %, et les PMI-PME, lesquelles sont soumises à un IS de 30 % ou 33 % ?

M. Julien Lamon. – Dans l'étude que nous avons réalisée, nous nous sommes intéressés aux Français à titre individuel. Nous ne nous sommes donc pas penchés sur les entreprises du CAC 40. Nous avons uniquement tenté de suivre les flux de population, de foyers fiscaux, de familles et nous avons essayé de calculer, afin d'évaluer le manque à gagner, ce que ces personnes auraient payé si elles n'étaient pas parties.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens à l'objet de cette commission d'enquête, à savoir l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. Il se vérifie d'audition en audition que cette pratique est exclusivement répandue parmi les gros patrimoines et les hauts revenus. Elle concerne beaucoup moins les 25 millions ou 26 millions de salariés que compte notre pays. Il s'agit donc d'un vrai sujet, d'où ma question.

M. Julien Lamon. – Je suis d'accord. L'ISF est payé par les classes moyennes et les personnes riches, mais pas par les personnes extrêmement riches puisqu'elles s'expatrient.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'ai effectué un séjour à Bruxelles la semaine dernière. Nous avons déjeuné avec un avocat fiscaliste très en vue et très compétent et qui compte parmi sa clientèle de nombreux contribuables français, notamment des contribuables de ma région, le Nord. Selon lui, pour justifier leur choix, ces contribuables emploient les mêmes termes que vous, à savoir ceux d'oppression, de stigmatisation, de maltraitance. Tout cela me semble quelque peu excessif. Le slogan de votre association est : « contre l'oppression fiscale ». Qu'entendez-vous exactement par « oppression fiscale » ?

M. Julien Lamon. – Avant de répondre à votre question sur la *base line* de Contribuables associés, je tiens à préciser qu'en utilisant les mots « oppression fiscale » et « instabilité », je n'ai fait que citer les Français qui ont répondu aux enquêtes du ministère des affaires étrangères. Ce ne sont pas mes termes.

Quant à l'objet de notre association, à savoir « contre l'oppression fiscale et la pression des contribuables », il est en effet possible de s'interroger sur le sens que nous lui donnons. Mais lorsque l'impôt est trop élevé – notre pays présente un taux de prélèvement parmi les plus élevés au monde –, on peut légitimement se demander si on ne pourrait pas faire mieux en dépensant moins. Tel est notre objectif.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En ce qui concerne le fond, à savoir la fiscalité, qui semble être un des moteurs de l'évasion fiscale et, surtout, de la concurrence entre les différents pays en Europe et dans le monde, je voudrais remettre un peu les choses en place. Je ne pense pas que la fiscalité soit l'unique critère de choix pour l'implantation d'une entreprise sur un territoire donné. Des études récentes et des exemples concrets le montrent.

Je vais citer encore une fois l'exemple de ma région, car c'est celui que je connais le mieux. L'entreprise Toyota a préféré s'implanter dans le Valenciennois, plus exactement à Onnaing, plutôt qu'en Pologne ou en Hongrie. A l'époque où ce choix a été fait, la taxe professionnelle, impôt dû par les entreprises, existait encore. Cela n'a pourtant pas dissuadé Toyota de faire un tel choix. Fort heureusement, d'autres critères ont joué. Vous en avez cité certains, notamment la qualification de la main-d'œuvre. En effet, une main-d'œuvre qualifiée, motivée, bien soignée entre pour une bonne part dans la création de richesses.

L'existence d'infrastructures est également une donnée fréquemment prise en compte. La ville de Seclin, dans mon département, avait la réputation d'avoir une taxe professionnelle très élevée. Elle dispose pourtant d'une zone d'activité industrielle extrêmement développée, avec des entreprises à forte valeur ajoutée ; je pense à Dassault Aviation. Il y a une quinzaine d'années, à la question de savoir pourquoi ils étaient implantés dans une commune où la

TP est très élevée, les responsables d'entreprise répondaient clairement : parce que l'autoroute Paris-Lille est proche, parce qu'il y a l'aéroport de Lesquin et la voie ferrée. Les infrastructures sont donc très importantes pour l'implantation des entreprises.

Par ailleurs, une étude récente sur le développement économique réalisée pour la communauté urbaine de Lille par un cabinet indépendant a montré que le troisième critère de choix d'implantation sur un territoire donné était l'accès au très haut débit, ce qui nous a surpris.

Le cadre de vie et les investissements réalisés par les collectivités pour les entreprises comptent également : routes, tuyaux, éclairage, garderies, crèches et écoles pour les enfants des salariés, etc. La taxe professionnelle contribue donc au développement tous azimuts d'un territoire. L'entreprise en profite, et c'est très bien. Selon moi, c'est ainsi que doit se concevoir le développement.

Il est important de nuancer l'idée selon laquelle la France n'aime pas les riches. Le propos n'est pas là. La richesse doit servir à l'intérêt commun. Le souci de défendre l'ensemble des contribuables devrait animer tous les parlementaires dans une République digne de ce nom.

M. Julien Lamon. – C'est également l'esprit qui anime Contribuables associés.

L'étude que nous avons réalisée a pour objet de montrer que l'argent est perdu pour la collectivité, et donc pour l'ensemble des Français.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avant de passer la parole à mes collègues, je donnerai un dernier exemple.

Vous avez évoqué la déperdition des talents. Je connais des polytechniciens qui ont fait le choix, mais on ne peut pas leur jeter la pierre, d'aller s'installer à Londres, à la City, pour travailler dans le secteur de la banque et de la finance. Ils conçoivent des algorithmes pour faire du *trading* haute fréquence. Certes, un tel choix relève de la liberté individuelle, mais il n'en demeure pas moins que l'État et le contribuable ont financé la formation de ces gens. Il serait normal que cette intelligence, cette matière grise, cette connaissance du monde soit mise au service de la résolution des grands problèmes humains. Telle est la conception idéaliste qui est la mienne.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Très souvent, nous sommes abreuvés de chiffres au cours des auditions, même si certaines d'entre elles font exception à la règle. Or d'une audition à l'autre ces chiffres varient dans des proportions ahurissantes. Qui croire ?

D'un point de vue scientifique, comment aboutissez-vous à certains chiffres ? Tout à l'heure, vous avez affirmé que 11 200 Français par an

quittaient la France pour des raisons fiscales. Bercy, quant à lui, avance le chiffre de 800 foyers fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – Tout à fait !

M. François Pillet. – Même en imaginant que ces foyers fiscaux sont très prolifiques, je n'arrive pas à faire cadrer 800 foyers fiscaux avec 11 200 Français expatriés. En raison de cette contradiction, je ne crois ni les chiffres de Bercy ni les vôtres. Il y a eu d'autres exemples de chiffres divergents.

Vous avez évoqué la perte en impôts. Votre exposé a retenu mon attention parce que vous avez quitté la sphère fiscale et que vous avez raisonné également en perte de « matériel humain », même si je ne n'aime pas cette expression, et en investissement humain. Votre analyse est intéressante si vos chiffres sont exacts, je dis bien : si vos chiffres sont exacts.

En tout état de cause, ma question est simple : comment justifiez-vous scientifiquement les chiffres que vous avez avancés ?

M. Julien Lamon. – L'IFRAP a beaucoup travaillé sur l'ISF et l'évasion fiscale. Je laisse donc Agnès Verdier-Molinié répondre à cette question.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Je comprends parfaitement vos interrogations, monsieur le sénateur.

Nous avons essayé de chiffrer les pertes en milliards d'euros ayant quitté la France. En ce qui concerne les hauts patrimoines, les pertes se situeraient autour de 200 milliards d'euros depuis le début des années 2000. Néanmoins, l'évaluation est difficile. C'est pourquoi nous avons repris des chiffres officiels publiés par la Suisse sur les patrimoines étrangers qui sont détenus dans ce pays. On considère qu'un peu moins de la moitié des plus grandes fortunes de France sont parties vers la Suisse ; une autre partie est allée en Belgique et au Royaume-Uni. C'est pourquoi on arrive à 200 milliards d'euros.

M. Philippe Dominati, président. – Donc, vous confirmez le chiffre. Les deux associations sont d'accord sur ce chiffre : c'est déjà ça !

M. François Pillet. – Qu'est-ce qui est scientifique et qu'est-ce qui relève du domaine du fantasme dans ces calculs ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Nous ne sommes pas d'accord sur l'évaluation du nombre de milliards parce que nous, nous nous cantonnons au sujet évoqué aujourd'hui par votre commission d'enquête, à savoir le départ des hauts patrimoines.

Concernant les hauts patrimoines, nous évaluons la perte à environ 200 milliards d'euros depuis 2000. J'ai abondamment évoqué ce point avec le professeur Pichet, qui a publié de nombreux ouvrages de référence sur la question de l'ISF. Selon lui, cette évaluation, qui est peut-être *a minima*, est

acceptable par tous. Je le répète néanmoins : ce chiffre ne concerne que les hautes fortunes.

M. Philippe Dominati, président. – C'est-à-dire les patrimoines touchés par l'ISF ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Absolument !

Des chiffres ont été publiés dans les différents rapports du sénateur Marini. Nous avons des chiffres depuis 1997, qui ont été répertoriés par l'IFRAP il y a peu de temps. Les chiffres montrent qu'il existe depuis 2002 une accélération des départs dans le flux migratoire des assujettis à l'ISF. Nous expliquons cet état de fait par l'apparition à cette époque de *start up* dans les secteurs innovants, Internet ou autres. Ces entreprises, qui grossissent rapidement, favorisent l'émergence de nouvelles fortunes. Outre les créateurs d'entreprise, il y a aussi des artistes, des sportifs, etc. Néanmoins, ces entreprises à fort potentiel de croissance ont changé la donne concernant les hauts patrimoines.

En 2005, le chiffre des 800 foyers que vous avez cité est atteint. Puis la courbe diminue un peu, certainement en raison de la mise en place du bouclier fiscal par le gouvernement Villepin, qui posait comme principe qu'aucun contribuable ne devait acquitter en impôts directs plus de 60 %, hors CSG et hors CRDS, de ses revenus. Après cette date, les chiffres repartent à la hausse, certainement en raison de l'instabilité fiscale.

Ce dernier facteur est un paramètre important : nous avons noté que le plafonnement des niches décidé ces dernières années s'était accompagné d'une augmentation du nombre des départs. Une incertitude existait en ce qui concerne le maintien ou non du bouclier fiscal.

M. Philippe Dominati, président. – Cinq lois de finances en un an, surtout en période de crise, c'est nécessairement source d'instabilité fiscale.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Tout à fait !

Par ailleurs, la dernière loi de finances pour 2011 a modifié le barème de l'ISF et a supprimé le bouclier fiscal. L'année dernière, cela a été assez ubuesque, puisque la date de paiement de l'ISF a été repoussée au mois de septembre. Cette année, il y aurait deux dates de paiement de l'ISF : ceux dont le patrimoine s'élève entre 1,3 million et 3 millions d'euros feront une déclaration simplifiée avec leurs revenus, mais ceux dont le patrimoine est supérieur à 3 millions d'euros paieront le 15 juin et devront verser de l'ISF en plus le 15 septembre ou le 30 septembre, on ne sait pas. Les assujettis à l'ISF sont souvent totalement perdus. Ils ne savent plus à quel moment ils doivent payer l'ISF. Il ne s'agit pas forcément de très gros patrimoines : avec la hausse des prix de l'immobilier, 1,3 million d'euros sont vite atteints par des foyers qui ne disposent pas forcément de revenus très importants pour peu qu'ils aient acheté leurs biens à un moment où les prix étaient plus bas.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a été décidé de supprimer la tranche entre 800 000 et 1,3 million d'euros. La nouvelle majorité ne semble pas vouloir remettre en question cette suppression. C'est donc que le problème est réel et que la forte augmentation des valeurs immobilières ces dernières années a fait basculer dans l'ISF des foyers qui ne se considèrent pas comme étant riches.

Quoi qu'il en soit, je comprends votre interrogation, monsieur le sénateur. En réalité, il est très difficile d'évaluer combien de milliards d'euros ont quitté la France pour des raisons fiscales.

Faisons confiance à Éric Pichet : à peu près un tiers de la haute tranche à 1,8 % part tous les ans et fait partie des 600 à 800 foyers fiscaux qui s'exilent. Donc, un tiers des quelque 700 personnes de la tranche supérieure, qui se renouvelle évidemment, quitte le territoire national. Ces chiffres concernent l'ancienne tranche supérieure à 16 millions d'euros, qui était imposée à 1,8 %. Les taux ont changé, mais cela va certainement être modifié de nouveau. Bref, ces chiffres nous paraissent exacts.

A nos yeux, il s'agit d'une question importante car, parmi ces contribuables, se trouvent des investisseurs potentiels dans nos entreprises de demain. Dans les pays anglo-saxons, notamment, l'investissement en faveur des jeunes entreprises s'opère naturellement grâce à des incitations fiscales comme celles de l'EIS, dont je ne décrirai pas aujourd'hui les mécanismes, mais qui prévoient des plafonds très élevés, de l'ordre de 800 000 livres sterling pour un couple. De tels dispositifs incitent les riches contribuables à prendre des risques avec leur argent. Certes, une partie des pertes est prise en charge par l'État, environ 30 %, mais ce n'est pas énorme. L'idée est de favoriser l'investissement privé par rapport à l'investissement d'État, car les investisseurs privés font souvent preuve de plus de discernement, leur propre argent étant en jeu. Par ailleurs, les éventuelles pertes sont également supportées par eux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Je veux revenir sur le dispositif ISF-TEPA et la prise en compte des TPE.

Il me semble utile d'aider les très petites entreprises. Les PME, même si elles ont des besoins, arrivent aujourd'hui à se financer, ce qui n'est pas le cas des TPE qui ont plus de difficultés à trouver des financeurs, car les banques ne suivent plus. Un coup de pouce en leur faveur serait le bienvenu. A mes yeux, ce serait une niche très intéressante.

Mme Agnès Verdier- Molinié. – Je partage votre point de vue, monsieur le sénateur.

La fondation IFRAP s'est aperçue, car nous travaillons depuis de nombreuses années sur cette question, qu'il existait un trou de financement lors de l'amorçage des TPE. Les sommes recherchées par les créateurs

d'entreprise au cours des cinq premières années varient entre 100 000 et 1 million d'euros. C'est une vraie difficulté.

Les personnes fortunées investissant plus de 100 000 ou 200 000 euros par an dans des petites entreprises communautaires, c'est-à-dire qui ont moins de cinq ans et qui comptent moins de cinquante salariés, devraient être considérées comme des investisseurs actifs.

Nous nous sommes heurtés à une difficulté avec Bercy. La loi de modernisation de l'économie a mis en place la société de capitaux à transparence fiscale. L'idée était de permettre à la fois à l'entrepreneur et aux investisseurs de déduire de leur fiscalité personnelle les pertes réalisées dans une entreprise de moins de cinq ans, de moins de cinquante salariés et dont le bilan total est inférieur à 10 millions d'euros, donc la petite entreprise communautaire.

Cette société de capitaux à transparence fiscale, aujourd'hui, ne fonctionne pas. C'est l'article 239 *bis* AB du code général des impôts. Ce statut ne fonctionne pas car, contrairement à ce qui était prévu dans l'exposé des motifs de la loi adoptée par le Parlement, l'instruction fiscale considère que les investisseurs ne sont pas des investisseurs actifs. Par conséquent, ils ne peuvent rien déduire de leur fiscalité personnelle. Seuls l'entrepreneur et les personnes occupant des fonctions de dirigeant sont concernés par le dispositif. Aujourd'hui, aucun investisseur n'irait se risquer à déduire les pertes de sa fiscalité personnelle, car on pourrait lui contester le fait d'être un investisseur actif.

Pour que ce statut intéressant fonctionne, il suffirait d'adopter un seul amendement. Tous les fiscalistes l'ont confirmé.

Pourquoi ce dispositif est-il intéressant ? Parce que, au lieu d'aider à l'entrée, l'État aide à la sortie : une partie des éventuelles pertes peuvent être déduites de l'IR. Si l'investisseur réalise des gains, ceux-ci sont imposés normalement.

Il existe un principe dans la fiscalité française : la « tunnelisation » des revenus. On ne peut pas déduire d'un revenu salarial une perte commerciale. C'est un problème puisque l'investisseur privé, de type *business angel*, qui souhaite investir dans une société de capitaux à transparence fiscale va, s'il enregistre des pertes, être amené à déduire d'autres sources de revenu.

Si le rapport de la commission d'enquête pouvait faire état de cette difficulté, ce serait positif. Ce dispositif existe depuis 2008, mais ne fonctionne pas. C'est regrettable, car il s'agit d'une façon intéressante d'orienter l'argent des personnes fortunées vers les entreprises, l'État ne payant qu'à la sortie. Bien sûr, ce dispositif n'est pas cumulable avec le dispositif Madelin ni avec l'ISF-TEPA.

Il faut réfléchir à ce genre de dispositifs qui permettent d'inciter les investissements créateurs de richesse.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment expliquez-vous que les contribuables fortunés allemands ou belges, qui ne sont pas soumis dans leur pays à l'ISF, pratiquent eux aussi l'expatriation, notamment vers la Suisse ?

Question corrélée, pourquoi l'association Contribuables associés considère-t-elle que l'ISF est injuste ?

M. Julien Lamon. – Je ne crois pas avoir utilisé l'adjectif « injuste » dans le document.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je lis : « l'association milite pour la suppression de l'ISF jugé injuste ».

M. Julien Lamon. – Et des niches fiscales !

Nous sommes favorables à la clarification et à la neutralité de l'impôt. Notre étude invite à la neutralité. Les chiffres ont été produits non par nous, mais par un chercheur indépendant. Rien ne l'obligeait à aller dans notre sens. Cette personne a cherché à mesurer ce qui ne l'est pas aujourd'hui. Elle s'est intéressée aux Français, aux flux de migration et aux coûts pour la France.

Il n'existe aucune statistique sur le sujet. Les registres nationaux sont incomplets, ils doivent être recoupés avec les registres d'autres pays. Nous sommes donc dans le flou le plus total.

Notre étude apporte une pierre à l'édifice. Elle s'appuie sur une démarche globale dans le suivi des expatriés. Évidemment, en réalisant des enquêtes, on s'aperçoit que ces Français sont plutôt riches : ils gagnent généralement deux fois plus que le Français moyen. Comme ils sont riches et bien formés, il est utile de savoir ce que cela rapporterait au pays s'ils ne s'expatriaient pas.

Pour rebondir sur la question de M. Pillet, nous n'avons pas la prétention d'avoir des chiffres exacts, nous tentons simplement de nous livrer à une estimation.

L'expatriation ou l'évasion fiscale, selon l'étude d'un chercheur indépendant suisse, Pierre Bessard, est le problème des pays qu'il qualifie d'« enfers fiscaux », c'est-à-dire des pays à fiscalité élevée. J'ai mis cette étude sur la clé USB. Naturellement, les citoyens, notamment les riches, votent avec leurs pieds et s'en vont habiter sous des cieux où on leur confisque moins d'argent. Ce n'est pas moi qui affirme que leur impôt est confiscatoire, c'est eux qui le prouvent en votant avec leurs pieds et en partant s'installer dans des pays à fiscalité plus clémente.

L'étude de Pierre Bessard est très intéressante. Elle montre que ce qui incite les hauts contribuables européens à quitter leur pays pour aller en Suisse, c'est la stabilité fiscale suisse et la stabilité des institutions bancaires. Leurs capitaux sont protégés et ils ont une vision à long terme de l'évolution

de la fiscalité, donc de la part de capital qu'ils perdront et qui ira nourrir l'État suisse, par exemple.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si un tiers des contribuables se délocalisent chaque année, au bout de trois ans il n'en reste plus un seul : cette proportion est-elle bien crédible ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Il s'agit d'un tiers de la plus haute tranche de l'ISF.

M. Julien Lamon. – Je souhaite juste pointer une contradiction par rapport aux chiffres de Bercy.

Bercy raisonne en ISF qui disparaît. L'administration fiscale ne comptabilise que les assujettis à l'ISF qui payaient l'ISF et qui ne le paient plus. Or, puisque beaucoup de contribuables savent compter, on peut raisonnablement penser qu'une partie de ceux qui vont être assujettis à l'ISF partent avant de devoir acquitter cet impôt. Nos calculs sont fondés sur ce principe.

Dans notre étude, nous avons fait une règle de trois approximative, car nous ne disposons pas de statistiques fiables. On s'aperçoit que parmi les Français qui partent s'installer en Suisse ou en Belgique, beaucoup n'ont pas rejoint la force de travail suisse ou belge. Ils s'installent donc dans ces pays non pas pour y travailler, mais pour placer leur fortune. C'est sur ces bases, en faisant une règle de trois, que l'on trouve le chiffre de 1,2 milliard d'ISF perdu.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le rapporteur, on ne peut pas comparer la situation des hauts contribuables français avec celle de leurs homologues allemands ou britanniques. Nous sommes quasiment un des seuls pays où l'ISF existe.

S'agit-il d'un impôt injuste ? Je l'ignore. Je sais, en revanche, qu'il existe un particularisme français à l'égard des très hauts patrimoines et que, de ce point de vue, nous ne sommes pas compétitifs sur le plan international. Cela apparaîtra d'ailleurs certainement à la lecture de votre rapport.

Une question m'intéresse : l'optimisation est-elle proportionnelle à la pression fiscale dans le contexte européen ? Existe-t-il des études sur ce point en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et en Belgique, pour prendre nos cinq principaux voisins ? Avez-vous des études sur ce point ?

M. Julien Lamon. – Nous avons examiné les études pour obtenir des chiffres précis sur le rapport entre l'évasion fiscale et le poids des impôts, mais nous n'avons rien trouvé. Les travaux de Pierre Bessard s'intéressent au niveau de la pression fiscale globale. Il est avéré que les flux sont plus importants des pays où la fiscalité est élevée vers les pays où la fiscalité est basse.

J'ai également joint à ma présentation une étude intéressante, qui fait le lien entre créations d'entreprise, investissements et pression fiscale

générale. D'après cette étude microéconomique et économétrique, la corrélation est très forte.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – J'ai peu de chiffres à citer sur cette question.

Néanmoins, il est certain que chaque pays a ses propres spécificités fiscales. Le rapport de la Cour des comptes compare les fiscalités française et allemande. Par exemple, la recette d'IR en Allemagne est bien supérieure à la recette d'IR en France. Par ailleurs, on sait clairement que les personnes quittant la France pour la Belgique ont un patrimoine considérable, mais pas forcément des revenus très importants. En effet, en Belgique, les impôts sur les revenus sont plus élevés qu'en France.

Puisqu'il n'y a pas d'harmonie fiscale entre les pays membres ou non-membres de l'Union – je pense à la Suisse –, tout dépend donc de la situation de chaque contribuable. C'est ce que l'on constate d'ailleurs en Suisse où les cantons ont des dispositifs fiscaux différents s'adaptant plus ou moins bien à la situation des expatriés.

Que cela plaise ou non, c'est le principe de la concurrence fiscale qui prévaut entre les pays. Voilà pourquoi il existe également des flux d'expatriés de l'Allemagne vers la Suisse.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour 140 milliards d'euros, soit un montant supérieur à celui qui concerne la France.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Absolument.

Comme l'a souligné M. le président, concernant les assujettis à l'ISF, l'exil fiscal est beaucoup plus important. Il existe une spécificité française en matière d'exil fiscal liée à l'ISF. La question est de savoir comment faire ensuite pour que les expatriés très riches investissent quand même en France. Nous n'avons pas encore de réponse.

Par ailleurs, les 200 milliards que nous avons évoqués concernent seulement les assujettis à l'ISF. Si l'on tient compte des contribuables qui n'étaient pas encore assujettis à l'ISF ou de ceux qui ont fait fortune à l'étranger, il n'est pas impossible que les chiffres soient plus importants.

Vous avez parlé des polytechniciens, monsieur le rapporteur. Effectivement, beaucoup de jeunes Français formés dans nos grandes écoles sont partis dans la *Silicon Valley* et ont fait fortune en créant leur *start up*. Ils ne sont jamais entrés dans les écrans radar de Bercy ou des modestes fondations comme celle que je dirige. Ces Français créent de la richesse ailleurs.

L'expatriation des personnes formées dans les grandes écoles françaises pose ainsi la question du remboursement des frais de scolarité.

M. Philippe Dominati, président. – C'est un autre sujet.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Non seulement ces personnes s’expatrient, ce qui a un coût, mais elles créent de la richesse ailleurs. Il serait intéressant de comparer la France et l’Allemagne de ce point de vue. Malheureusement, nous manquons de données, mais, si vous le souhaitez, nous pouvons travailler dans ce sens.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je formulerai une dernière remarque. Concernant le modèle économique, j’en viens à me dire qu’il faudrait faire comme les Iles Vierges britanniques, qui comptent environ 25 000 habitants, soit l’équivalent d’Alençon, d’Orange ou de Lambersart dans le Nord, et 450 000 entreprises ! Pour autant, les Iles Vierges britanniques n’occupent pas la première place dans le classement économique mondial...

M. Julien Lamon. – Vous prenez un exemple extrême.

Nous disposons de comparaisons intéressantes : l’indice de liberté économique réalisé par Heritage ou l’indice de facilité à faire du *business* de la Banque mondiale. Il y a aussi le BEM, un bureau qui mesure les créations d’entreprise dans le monde. Pour chercher les meilleurs modèles, inspirons-nous des démocraties dont la population est relativement comparable à la nôtre.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Les Iles Vierges britanniques sont un exemple intéressant. Visiblement, beaucoup de compagnies aériennes y installent leur structure de *leasing* d’avions. Tout n’est pas parfait, même avec des entreprises dont les capitaux sont en partie détenus par des États.

M. Philippe Dominati, président. – Des entreprises d’État sont domiciliées aux Iles Vierges britanniques ?

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Non, mais des compagnies aériennes peuvent passer par les Iles Vierges britanniques pour faire du *leasing* d’avions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La Banque européenne d’investissement, m’a-t-on dit, aurait des liens avec les îles Caïmans...

Mme Agnès Verdier-Molinié. – Je ne dispose pas d’informations sur ce sujet.

Le Royaume-Uni et l’Allemagne ont passé avec la Suisse un accord appelé Rubik, permettant de récupérer beaucoup de milliards de recettes d’impôts.

La fondation IFRAP s’est déclarée favorable à la signature par notre pays de cet accord. Pour l’instant, la France n’a pas voulu le signer, ce qui est regrettable. En effet, nous avons évalué que cela rapporterait la première année près de 2 milliards d’euros de recettes supplémentaires. Assez rapidement, nous atteindrions 4 milliards ou 5 milliards d’euros par an.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si chacun tire son plan dans son coin, cela affaiblira, de fait, la démarche de l'Union européenne. Nous devons conduire une action homogène.

Mme Agnès Verdier-Molinié. – A l'heure actuelle, l'Italie négocierait également. C'est tout le problème du pragmatisme.

Quoi qu'il en soit, l'IFRAP est absolument favorable à la signature de cet accord.

M. Philippe Dominati, président. – Dont acte.

En ce qui concerne l'accord Rubik, la phase diplomatique a commencé. A plusieurs reprises, la commission d'enquête a auditionné un certain nombre d'intervenants à ce sujet. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont signé cet accord, mais le parlement allemand n'est pas pour l'instant en mesure de le ratifier. La Commission européenne est hostile à cet accord. Il faudra attendre de voir si une majorité se dégage. En France, le gouvernement sortant a précisé quelle était sa position. Il appartiendra au Gouvernement qui vient de prendre ses fonctions de préciser la sienne. En tout état de cause, nous sommes au début du processus.

Personne ne demande plus la parole ?...

Madame Verdier-Molinié, monsieur Lamon, je vous remercie de votre participation et de vos témoignages.

**Audition de M. Éric de Montgolfier,
procureur près la cour d'appel de Bourges
(22 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Éric de Montgolfier, procureur général près la cour d'appel de Bourges.

Je vous rappelle, monsieur le procureur général, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Éric de Montgolfier prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur le procureur général, avant que M. le rapporteur puis les membres de notre commission d'enquête vous posent leurs questions, je vous donne la parole pour un exposé liminaire.

M. Éric de Montgolfier, procureur général auprès de la Cour d'appel de Bourges. – La raison de mon audition devant votre commission d'enquête n'est sans doute pas sans rapport avec le dossier HSBC dont j'ai eu la charge à Nice.

M. Philippe Dominati, président. – Ce dossier a effectivement été évoqué à plusieurs reprises au cours des auditions devant notre commission.

M. Éric de Montgolfier. – Certaines questions qui me sont parvenues hier me semblent en effet comporter quelques arrière-pensées concernant le dossier HSBC.

La fraude fiscale est un thème récurrent pour la justice et, depuis que je suis magistrat, je le rencontre, ce qui m'amène à faire une double constatation.

La première, c'est que l'institution judiciaire peine toujours, même si cela s'est amélioré, à exercer la répression dans ce domaine particulier. Je m'étais d'ailleurs efforcé, en des temps très anciens, de mettre certains dossiers de fraude fiscale aux périodes où les magistrats eux-mêmes devaient

subir la contrainte fiscale, ne serait-ce que pour les aider à comprendre que l'impôt était prélevé dans l'intérêt de la collectivité.

Il ne faut pas oublier que, derrière chaque magistrat, il y a aussi un homme ou une femme qui paie des impôts et que globalement, à tort ou à raison – peut-être en partie à raison –, le système fiscal paraît quelque peu inéquitable dans notre pays. C'est d'ailleurs, selon moi, l'origine du problème de la répression de la fraude fiscale tant les magistrats eux-mêmes sont impliqués dans le dispositif. On n'est bon juge que si l'on n'est pas intéressé par la cause dont on a à connaître. Or tout contribuable, et les juges sont des contribuables, se sent éminemment concerné.

Je cherche depuis des années la raison de ces réticences.

J'en viens au second aspect de la question, à la seconde constatation. La fraude fiscale proprement dite – c'est la volonté du législateur – n'est pas directement accessible au ministère public. Elle fait partie de ces contentieux dont l'autorité judiciaire n'est pas écartée mais dans lesquels elle n'a pas vocation à prendre des initiatives, ce qui peut créer, sinon des frustrations, du moins une approche peut-être plus aiguë que dans les contentieux dont l'autorité judiciaire a la charge.

Les services fiscaux n'apprécient guère que la justice prenne des décisions, qu'il s'agisse de poursuites ou de jugements, qui s'écartent de leurs constatations. En clair, les services fiscaux aiment bien être suivis, d'où un filtre encore plus serré que celui que l'on peut connaître dans d'autres contentieux, toujours avec cette crainte des services fiscaux d'un classement par le parquet, voire d'une relaxe par le tribunal de grande instance ou par la cour d'appel.

Il faut bien admettre aussi que, quand il s'agit de la répression de la fraude fiscale, le temps n'a plus la même valeur que pour d'autres contentieux où l'on nous demande de plus en plus, non sans raison d'ailleurs, d'intervenir aussi rapidement que possible. Je ne compte plus les dossiers, dans les trois postes que j'ai occupés en tant que procureur de la République, à Chambéry, Valenciennes et Nice, dans lesquels la saisine était extrêmement tardive.

Compte tenu du temps que prennent les filtres successifs – la volonté du ministre, la Commission des infractions fiscales – puis la mise en forme des dossiers et leur transmission à l'autorité judiciaire, en l'espèce au ministère public, il n'est pas rare de recevoir les dossiers quinze jours avant la prescription de l'action publique, voire la veille, c'est-à-dire quatre ans après la commission des faits.

Ce n'est pas un détail : il faut admettre que cette saisine parfois acrobatique nous oblige à des réponses un peu tranchées. Ou bien on prend le parti d'utiliser nos attributions dans le vague, sans prendre le temps de bien approfondir le dossier au fond et on interrompt la prescription, ce qui peut satisfaire les services fiscaux, ou bien on exerce nos attributions.

Or interrompre la prescription n'est pas un acte neutre : cela signifie que l'on pénètre déjà dans le processus répressif.

Il m'est arrivé à quelques reprises, saisi dans ces conditions que j'estimais anormales, de classer. J'ai donné les raisons du classement à l'administration fiscale, qui est peut-être mieux placée que bien d'autres victimes pour les connaître – elle sait d'ailleurs les réclamer directement ou, quelquefois, par l'entremise du ministère de la justice, ce qui ne me paraît pas anormal –, à savoir qu'il n'était pas justifié d'attendre quatre ans moins deux ou trois jours pour demander l'exercice des poursuites. Il m'est aussi arrivé de classer, je ne vous le cache pas, parce que je trouvais que l'utilisation de la voie pénale avait quelque résonance politique, pour ne pas dire politicienne. J'ai ainsi classé un dossier de fraude fiscale qui m'était soumis quarante-huit heures avant l'expiration du délai de prescription contre quelqu'un ayant dénoncé pour corruption un élu de mon ressort. Je trouvais qu'il y avait là comme une connexité assez fâcheuse dans l'utilisation de la voie pénale.

Voilà, brossé à grands traits, le panorama de la fraude fiscale. Il n'y a pas à proprement parler de difficulté juridique en matière de répression de la fraude fiscale en dehors de ce que j'ai évoqué, sinon une certaine volonté de la jurisprudence de faire l'impasse en quelque sorte sur la voie réservée à l'administration fiscale. A travers le délit de blanchiment de fraude fiscale, la jurisprudence a ouvert une voie que je considère, en tant que magistrat, comme un peu dangereuse. Il me semble que la volonté du législateur est assez claire et, quoi que l'on en pense et même si on la conteste, elle passe par l'administration fiscale.

En acceptant de considérer que le ministère public pourrait déclencher dans ce domaine des poursuites au prétexte de blanchiment de la fraude fiscale, on a ouvert une brèche sur laquelle je ne comprends pas que le législateur n'intervienne pas. Toutes les ouvertures jurisprudentielles significatives, et il y en a quelques-unes dans nos textes, devraient d'ailleurs, à mon sens, conduire le Parlement à intervenir pour nous dire clairement ce qu'il en pense.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation un peu bâtarde, que j'ai rencontrée dans le dossier HSBC. Cela commence par une évasion fiscale, une fraude fiscale pour parler clairement. Si vous mettez vos capitaux dans une banque suisse sous couvert de l'anonymat, vous entrez dans un processus de blanchiment, puisque l'argent entré de cette manière pourra être récupéré à la sortie. La banque en question sert finalement de lessiveuse, que l'argent provienne d'une activité criminelle ou d'une activité commerciale dissimulée, donc de la fraude fiscale.

Il y a là un problème qui se pose aujourd'hui et qui, à mon sens, doit être résolu. Se greffe dessus, parce que nous sommes dans le domaine du secret, j'allais dire de la pénombre – les fraudeurs s'affichent rarement sur la place publique –, un vrai sujet qui concerne peut-être davantage le Parlement que la justice, à savoir la nature des preuves que l'on peut fournir.

Que s'est-il passé dans le dossier HSBC ?

Nous recevons une commission rogatoire des autorités helvétiques qui nous informent, sans trop entrer dans le détail, qu'un dénommé Falciani, domicilié dans notre ressort, a dérobé des données informatiques - on ne sait pas très bien sur quoi elles portent - et nous demandent, au titre de l'entraide pénale internationale, de perquisitionner au domicile de cette personne et de l'entendre, ce que nous faisons. A cette occasion, nous « découvrons » des données, si l'on peut appliquer ce terme à des données figurant de manière fragmentée dans un ordinateur. M. Falciani nous déclare que ces données correspondent à l'ensemble des comptes de la banque HSBC Patrimoine.

La difficulté à laquelle le parquet de Nice, sous ma responsabilité, a bien sûr réfléchi était la suivante : pouvions-nous nous emparer de ces données ? Je ferai une comparaison qui vaut ce qu'elle vaut : si nous avions trouvé un cadavre dans un placard, aurais-je dû regarder ailleurs en me disant que cela ne concernait pas la commission rogatoire internationale et laisser le cadavre en place ? Or ledit cadavre avait une certaine importance pour les intérêts globaux de notre pays. J'ai décidé que nous pouvions légitimement, dans le cadre de la perquisition effectuée à la demande du parquet fédéral de Berne, conserver ces données.

Il s'est ultérieurement posé la question de savoir si nous avions le droit de nous en servir. Vous connaissez la suite, je pense. Dans le cadre des prescriptions du livre des procédures fiscales, ayant ouvert une enquête sur des procédures qui pouvaient démontrer des faits de blanchiment – je cherchais du blanchiment d'avoires criminels, pas du blanchiment de fraude fiscale au sens propre –, j'ai décidé de communiquer ces éléments aux services fiscaux.

Je tiens à préciser qu'il s'agit non pas de listes, comme dans une autre affaire dont on a beaucoup parlé ces dernières années, mais de données informatiques dans lesquelles il faut pénétrer. Nous pouvions difficilement y parvenir sans l'aide de M. Falciani et, pour ce qui concerne l'autorité judiciaire, sans l'aide de l'IRCGN, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

Reste l'impureté relative de ces preuves. La justice avait-elle le droit de s'en servir ? Ma réponse est « oui ». Vous le savez, il y a eu divergence au sein de la Cour de cassation, ce qui est toujours un peu malsain. Une des chambres civiles de la Cour, saisie d'une opération de perquisition fiscale à domicile contestée par l'un des fraudeurs, a considéré que la preuve était impure et que l'administration fiscale ne pouvait pas s'en servir. Cependant, ce n'est pas dans le dossier pénal que la question s'est posée.

Était-ce licite ou pas ? Nous attendons la réponse de la chambre criminelle dans le dossier pénal, puisqu'un dossier pénal est actuellement entre les mains du parquet de Paris.

Nous savons que c'est illicite en matière fiscale, du point de vue d'une chambre civile de la Cour de cassation. En revanche, dans l'affaire

Bettencourt, la chambre criminelle a estimé que peu importait l'origine des preuves. Ce n'est pas rien d'avoir une telle dissension au sein de la Cour suprême ! Je ne suis pas sûr que cela se réglera par la jurisprudence, ni même par la voie de l'assemblée plénière ; ce ne sera que le point de vue de l'autorité judiciaire.

Nous avons cette autre difficulté, étant observé que l'on peut considérer dans cette affaire qu'en communiquant aux services fiscaux, dans le cadre du livre des procédures fiscales, ce que j'estime avoir conservé normalement, j'ai, en fait, « blanchi » l'origine des données informatisées que je détenais judiciairement...

La situation se pose clairement en ces termes. Il s'est produit quelques incidents périphériques. J'étais partisan de conserver ces données. Un débat a eu lieu. Un texte permet au garde des Sceaux de décider que les autorités françaises conservent les éléments recueillis dans le cadre d'une commission rogatoire internationale si leur restitution est contraire aux intérêts de notre pays. J'ai plaidé en ce sens auprès de la Chancellerie, en indiquant qu'il me paraissait contraire aux intérêts de notre pays de rendre des données qui mettaient en évidence des fraudes importantes réalisées à son détriment. Ce point a été très discuté et la décision a demandé beaucoup de temps. Elle a été prise un jour dans un sens ; le lendemain, *Le Canard Enchaîné* - je n'y étais pour rien, je vous assure - a rendu public le fait qu'elle allait être rendue et j'ai finalement reçu un ordre différent de la Chancellerie, celui de conserver les données. Nous n'avons donc rendu aux Suisses que des copies de ce qui avait été découvert lors de la perquisition.

Dans cette affaire, il est intéressant de constater à quel point les autorités helvétiques ont pris fait et cause pour le banquier qui avait donné asile à des capitaux sortis en fraude de notre pays. Ce sont des problèmes de coopération internationale dont on connaît bien les limites, puisqu'il existe souvent des réserves en matière fiscale en ce domaine, mais je vous avoue qu'en l'occurrence les courriers que j'ai reçus du parquet fédéral de Berne, outre qu'ils étaient désagréables, ce qui n'est pas bien grave, étaient particulièrement insistants, comme si les intérêts de la Suisse et de HSBC se confondaient.

C'est l'une des limites de ce dossier. Une autre solution procédurale aurait pu être adoptée. Nous avons créé Eurojust et la France y a un représentant. Je considérais que ce dossier devait être remis à Eurojust, ce qui permettait à tous les pays concernés d'y prendre leur part, et pas seulement la France ou l'Italie. Des capitaux d'une centaine de pays, petits et gros, sont impliqués ; les comptes sont nombreux et représentent beaucoup d'argent, étant observé que, initialement, pour simplifier notre tâche et essayer de trouver le bon créneau d'attaque, nous avons demandé à l'IRCGN de ne considérer que ceux des comptes qui affichaient une somme supérieure ou égale à un million d'euros ; en deçà, nous n'avons pas mené de recherches. Donc, tous les noms que nous avons extraits sont relatifs à une détention de un million d'euros et plus.

Pour être complet, j'ajoute que nous avons connu quelques épisodes un peu curieux ; certains noms dont on connaissait l'existence – ils n'étaient pas neutres – ont disparu puis sont revenus ; des incidents techniques se sont produits...

J'en ai terminé, monsieur le président.

M. Philippe Dominati, président. – Nous vous remercions, monsieur le procureur général.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscale. – Monsieur le procureur général, vous avez évoqué le dossier HSBC que nous avons bien sûr à l'esprit, et pour cause. Lorsque le ministre du budget de l'époque avait médiatisé cette liste, il était question de 3 000 noms. De votre côté, vous citez une liste proche de 8 000 noms.

M. Éric de Montgolfier. – Il s'agit du nombre de Français, personnes physiques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment expliqueriez-vous cette différence importante dans les chiffres ?

Par ailleurs, un hebdomadaire français a récemment publié un article sur ce sujet laissant entendre que la liste aurait été manipulée – j'emploie à dessein le conditionnel. Quelle est votre appréciation sur ce commentaire ?

M. Éric de Montgolfier. – Vous me posez des questions, mais je ne puis vous livrer que des appréciations.

En dehors de tout contexte politique, c'est avec étonnement que j'ai pris connaissance, pendant l'été, du communiqué du ministre du budget faisant état de 3 000 noms. Je me suis dit en souriant qu'il s'agissait peut-être bien de notre dossier, mais je ne retrouvais pas ce chiffre. J'avais déjà livré des indications complètes aux services fiscaux, à savoir la copie des données informatiques dont je disposais. Il faut toutefois accepter l'idée que nos découvertes furent évolutives.

Comme je vous l'ai dit, il ne s'agit pas d'une liste ni d'un catalogue, ce serait trop facile. En réalité, M. Falciani, pour des raisons qui m'échappent encore, nous a livré par bribes ce qu'il détenait. Avant que l'autorité judiciaire n'aille chercher ces données – je l'ai su plus tard –, il semble que des tractations aient eu lieu avec les services fiscaux, ce qui n'est pas peu dans ce dossier.

Qu'a fait le ministre du budget ? A-t-il minoré ce chiffre volontairement ? Le chiffre correspondait-il à ce qui avait été extrait pas ses services à ce moment-là ? S'agissait-il non pas des données que nous avons communiquées mais de celles qui avaient déjà été obtenues par ses services avant que nous n'intervenions ? Pour ma part, je fais suffisamment confiance au ministère des finances de l'époque pour penser que c'était une stratégie

intelligente. M. Woerth a indiqué que ses services détenaient une liste de 3 000 personnes ayant ouvert des comptes dans des banques suisses sans citer HSBC Patrimoine, ce qui a provoqué un mouvement intéressant. Il y a en effet beaucoup plus de gens qui détiennent de l'argent dans des banques suisses qu'il n'y en a dans la seule HSBC. Un certain nombre d'entre eux, sans avoir un compte à HSBC, se sont alors sentis concernés et se sont livrés, dans ce que l'on a appelé à Bercy « la cellule de dégrisement », à une sorte de remords actif : transigeons, négocions. Dans mon entourage même, quand la nouvelle a commencé à se répandre, on m'a dit qu'un tel aimerait savoir si telle banque était concernée...

Il y avait donc une stratégie que j'ai trouvée plutôt fine.

Je ne peux pas vous expliquer pourquoi il y a une différence de chiffres. Il faut le demander à M. Woerth. Il est possible qu'elle provienne, non pas d'une erreur technique, mais d'un stade de connaissance inférieur à celui auquel nous devrions un jour parvenir. Il m'était expliqué par les techniciens que ces données informatiques étaient susceptibles de remplir un train de marchandises !

Il est possible que M. Woerth n'ait pas disposé de toutes les données à l'époque du communiqué. Il s'agissait peut-être aussi d'une stratégie qui a permis, d'après le directeur de la vérification fiscale qui m'a souvent tenu informé, de récupérer pas mal d'argent de la fraude. Je n'ai pas d'autre opinion sur la question ; il y a des possibilités différentes.

Vous m'avez interrogé sur la manipulation des données. Les premiers à en parler furent les Suisses. J'ai d'abord eu un contact téléphonique avec la procureure fédérale suisse au sujet de la remise de la copie des données. Je lui ai demandé comment procéder afin de ne pouvoir être soupçonné, en cas de perte, de l'avoir égaré volontairement. Elle m'a répondu que, de toute façon, elle savait que j'allais les truquer. Ce n'était guère aimable, mais passons... Nous avons fait en sorte de remettre la copie à l'ambassade dans les conditions formellement les moins contestables. La procureure fédérale suisse m'a tout de même écrit que, d'après on ne sait trop qui, il n'y avait pas tout. Cela prouve qu'il y avait sans doute encore plus de personnes concernées, et seule HSBC avait dû pouvoir lui fournir la liste de ses heureux clients.

Les données ont-elles été truquées ? Sans vouloir me défausser, je vous avoue que je n'en sais rien, et ce pour une bonne raison : on parle volontiers de l'indépendance de l'autorité judiciaire, mais ce n'est pas tant la nôtre qui est en cause dans la réussite des dossiers que celle des services auxquels nous devons nous adresser. C'est le vrai sujet.

Je demande à l'IRCGN de transformer, avec l'aide de M. Falciani, des données informatisées en données exploitables. Il me faut des noms, des lieux et des sommes. Comment voulez-vous que je sache si l'on m'a transmis toutes les données ou seulement une partie ? Je n'ai aucune possibilité de le vérifier, pas plus que je ne puis m'assurer, quand je lis une audition dans un dossier, que tous les propos ont été retranscrits.

Nous vivons dans un système fondé sur la confiance de l'autorité judiciaire dans les services auxquels elle s'adresse. Un tel dossier comportant quelques risques de politisation, j'avais préféré m'adresser à la gendarmerie nationale, qui est parfois moins sujette aux pressions diverses, ainsi qu'à la douane judiciaire. J'ai été conduit à me poser un certain nombre de questions sur mes choix au vu des mouvements qui se sont produits par la suite au sein de ces services. Mais quels choix avais-je ? De toute façon, le risque est toujours grand et, plus les affaires sont susceptibles de politisation, plus il est difficile pour le ministère public d'être certain des services qu'il choisit pour exécuter ses instructions.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le procureur général, certains de ces comptes étaient-ils détenus par des étrangers, par des personnes morales ?

M. Éric de Montgolfier. – La répartition que nous avons adoptée pour essayer d'être efficaces a été la suivante. Nous avons demandé à la gendarmerie d'enquêter sur les personnes physiques. Il y avait tellement de noms que nous avons défini un certain nombre de paramètres. Nous avons essayé de déterminer, d'abord dans le ressort de Nice, si, parmi les détenteurs de grosses sommes, certains aspects pouvaient indiquer une origine criminelle. C'est ce qui m'intéressait le plus.

En droit, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation, je pouvais légitimement considérer qu'ils faisaient tous du blanchiment. Cependant, il faut tenir compte des moyens de la justice. Le Sénat a l'habitude qu'on évoque le sujet, mais il y a un vrai problème. Il s'agissait d'un dossier énorme, auquel je n'avais pas les moyens de faire face à Nice. C'est la raison pour laquelle la Chancellerie a décidé, Nice ayant extrait ce qui l'intéressait, de le transmettre à Paris plutôt que d'attribuer aux différents parquets concernés les cas qui en relevaient.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour les cas d'évasion fiscale internationale, quels sont les vecteurs les plus prisés, d'une manière générale, par les particuliers ?

M. Éric de Montgolfier. – Vous me demandez un conseil ? Ne rêvons pas trop : les gens honnêtes auront toujours du retard par rapport aux gens malhonnêtes. J'ai coutume de dire que la justice ne rend pas honnête, elle rend juste intelligent. Chaque avancée dans un domaine particulier est annihilée, dans les jours qui suivent, par un effort d'imagination que nous n'avons pas. Je suis procureur, j'ai donc choisi délibérément mon camp et j'avoue ne pas avoir beaucoup d'imagination pour savoir ce que l'on peut faire pour violer la loi.

Est-ce si difficile que cela de procéder à une évasion fiscale ? La voie électronique offre certainement des possibilités qui n'existaient pas autrefois. Il y a des moyens très simples.

J'ai été surpris de constater, dans les dossiers que j'ai eus entre les mains concernant ma circonscription, mais pas seulement, que des personnes dégageant des profits qui se retrouvaient dans leurs comptes suisses, propriétaires, par exemple, d'appartements à Paris, émargeaient au RSA. Comment peut-on être propriétaire de biens immobiliers à Paris, faire évader des profits considérables et bénéficier des minima sociaux ? C'est une grande question, qui rejoint des thèmes qui ont été abordés dernièrement. Il faut l'étudier sereinement, je vous le dis sans esprit partisan. Comment est-ce possible ? Je connais d'autres cas de propriétaires immobiliers émargeant de la même manière. Après tout, la solidarité nationale peut s'exercer autrement qu'au profit des plus riches, en tout cas sûrement pas au profit des fraudeurs !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens sur une précédente question, monsieur le procureur général : je ne pense pas avoir entendu votre réponse sur l'existence, dans cette liste, de comptes autres que français, de comptes de personnes morales.

M. Éric de Montgolfier. – J'avais bien le sentiment d'avoir oublié quelque chose. Je vous l'ai dit, la gendarmerie s'occupait des personnes physiques. En dehors d'une nébuleuse, nous avons été sidérés de constater le nombre d'employés d'HSBC Patrimoine détenteurs de comptes. S'agissait-il de comptes pour tiers ? Je ne compte pas trop sur les Suisses pour nous aider sur ce point.

Il y avait beaucoup d'inconnus. Il y avait également des comptes immobiliers. Vous le savez, un compte concernant Patrice de Maistre, toujours dans l'affaire Bettencourt, a suscité beaucoup de passion. J'ai donc vérifié : le compte était immobile depuis cinq ans je crois, ce qui n'exclut pas que le même puisse apparaître dans des comptes de sociétés, mais je n'en ai pas la démonstration.

Il y avait enfin des comptes de sociétés, que nous avons confiés à la douane judiciaire. A ce moment-là, la douane judiciaire avait à sa tête un magistrat que je connaissais, avec lequel il était plaisant de travailler, qui a été remplacé pour un autre. Nous n'avons pas tous très bien compris ce qui se passait. Franchement, je n'ai pas constaté une production considérable de la douane judiciaire.

M. Philippe Dominati, président. – S'agissait-il d'un listing purement français ou comprenait-il des étrangers ?

M. Éric de Montgolfier. – Il s'agissait d'un listing international, c'est en cela que la saisine d'Eurojust avait de l'intérêt.

J'ai rencontré le procureur de Turin, qui souhaitait avoir accès à la liste. Il voulait le plus de renseignements possibles et j'étais prêt à lui fournir toute la liste. La Chancellerie a rendu un arbitrage et il a obtenu les données concernant les seules personnes de nationalité italienne, soit – je cite les chiffres de mémoire – environ 6 000 comptes de personnes physiques. Il n'y a pas eu, à ma connaissance, d'autres approches. J'en ai parlé à des magistrats

belges. Je n'ai pas vu arriver, par voie de commission rogatoire internationale, de demande des autorités belges, ni d'autres autorités, en dehors des Italiens. Un parquet allemand s'est également manifesté.

Comme vous le savez, il existe des accords de coopération fiscale en dehors des accords de coopération judiciaire. Je pense qu'une bonne part des échanges sont passés par la voie fiscale plus que par la voie judiciaire. Je ne sais pas quels renseignements ont été donnés ou refusés : là, je ne maîtrise plus rien. C'est pourquoi j'aurais préféré qu'Eurojust soit saisi, un organisme composite qui aurait permis à chacun d'accéder aux données qui le concernaient.

Je mentionnerai également une curiosité : une commission du sénat des États-Unis m'a appelé pour me demander de lui envoyer une copie. J'ai expliqué que nous étions tenus par un certain nombre de règles et que je souhaitais que la demande passe par les autorités compétentes. Ils ne comprenaient pas mes réticences. J'ai fait valoir que nous étions un pays de droit latin, qu'il était essentiel pour un procureur de s'en tenir au droit. Je n'ai pas eu d'autre demande et j'en ai été quelque peu étonné, sauf à penser que tout est passé par la voie fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y a-t-il eu des suites judiciaires, après la transmission de ces documents ? Des poursuites ont-elles été engagées ?

M. Éric de Montgolfier. – Oui, dans mon ancien ressort. Ensuite, il faut poser la question au procureur de Paris.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Connaissez-vous leur nombre ?

M. Éric de Montgolfier. – Pour Nice, il s'agit de trois ou quatre enquêtes, me semble-t-il.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans votre propos liminaire, vous avez évoqué le classement de certains dossiers. Ces décisions de classement sont-elles motivées ? Si elles ne le sont pas, pour quelles raisons ?

M. Éric de Montgolfier. – Théoriquement, elles le sont. La loi est claire sur ce point : le code de procédure pénale prévoit que les classements sont motivés. Le procureur que j'étais motivait ses classements, mais je n'étais pas celui qui traitait le plus de dossiers dans mon parquet. Je disposais peut-être d'un peu plus de temps que les autres. Par ailleurs, la nature de certains dossiers faisait que je m'astreignais à motiver les classements.

Il se pose un problème de charge de travail. Je suis dans un heureux ressort où le parquet le plus chargé est saisi de 10 000 procédures par an, avec cinq magistrats pour les traiter. J'étais à la tête d'un parquet de quinze magistrats traitant 86 000 procédures par an : le ratio n'est pas exactement le même – et je parle de dossiers actifs. Quelle que soit l'insistance du chef de parquet dans le sens d'une véritable motivation des classements sans suite, je peux concevoir, autour de moi, qu'il faille parfois aller vite.

D'autres solutions existent pour motiver un classement. Vous pouvez toujours demander au parquet de vous expliquer. Je m'étais réservé, dans mes précédentes fonctions, ces contestations de classement ; quand je les rejetais, je motivais ce qui n'avait pas été motivé.

Le code de procédure pénale prévoit en outre le recours devant le procureur général. La procédure est finalement assez méconnue, certains préférant qu'elle le reste pour s'éviter du travail... Le texte est clair : si vous n'êtes pas d'accord avec le procureur de la République qui a classé votre dossier, vous formez un recours devant le procureur général, qui a l'obligation de vous expliquer, de manière motivée, s'il l'accepte ou le rejette.

Par conséquent, d'une manière ou d'une autre, à travers les différentes voies de droit, si vous acceptez de tenir compte d'une vraie charge de travail, il est cependant toujours possible d'obtenir une motivation.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Monsieur le procureur général, vous soulignez, ce que je crois juste, le problème du rapport de l'institution judiciaire, et d'ailleurs des Français en général, à la fraude fiscale. Vous nous indiquez que le ministère public n'est pas directement partie prenante dans l'initiative des poursuites. Le regrettez-vous ? Vos propos laissaient entendre que, au fond, c'était plutôt une bonne chose. Ma première question est la suivante : vous paraît-il opportun que nous travaillions à une évolution du droit sur ce point ou pensez-vous au contraire qu'il soit préférable que l'administration fiscale garde, si je puis dire, l'initiative ?

J'ai bien entendu vos remarques sur les saisines de dernier moment, mais n'est-ce pas la pratique de l'administration fiscale qui pose problème plus que le principe, à moins que les deux ne soient liés ?

Ma deuxième question porte sur la saisine d'Eurojust, que vous aviez suggérée. Vous a-t-on donné des arguments pour ne pas choisir cette voie ? A qui revient l'initiative de saisir Eurojust – je ne suis pas juriste – sur une affaire telle que le dossier HSBC ?

Ma troisième question porte sur la création d'un éventuel haut-commissaire au blanchiment ou à l'évasion fiscale. En vous écoutant, on a l'impression que, du fait de l'empilement des intervenants, au reste logique, l'ensemble de la chaîne susceptible de « traquer » la fraude fiscale perd ici ou là en efficacité. Une structure distancée par rapport aux institutions existantes serait-elle de nature à veiller à ce qu'elles soient toutes sur le pont pour concourir à l'intérêt général ? En clair, cette idée vous paraît-elle bonne et, dans l'affirmative, verriez-vous pour ce faire une forme d'organisation, de configuration ? Je suis préoccupée de constater, à vous écouter, qu'une partie de notre administration ne semble guère motivée sur le sujet et qu'il n'y a pas qu'une simple distance des magistrats à la question de la fraude fiscale.

M. Éric de Montgolfier. – La dernière question m'intéresse tellement que j'en ai oublié la première !

M. Philippe Dominati, président. – La première question concernait le problème du droit et le monopole de l'administration fiscale sur la poursuite des affaires, alors que le parquet ne peut pas initier la poursuite.

M. Éric de Montgolfier. – Dans notre pays, on a pris depuis quelque temps le pli dangereux de considérer que la justice peut tout et doit intervenir sur tout.

J'ai participé voilà quelques années au ministère de la justice à des travaux avec le Conseil d'État – ils n'ont pas abouti, je vous expliquerai pourquoi – portant sur la question suivante : une part des infractions étant de nature technique, est-il nécessaire de faire intervenir le juge autrement que comme recours au titre des libertés ? Après tout, c'est ce qui se passe avec l'amende forfaitaire – le timbre amende. Les services de police constatent une infraction, vous imposez la sanction ; si vous l'acceptez, c'est fini. Vous pouvez la contester devant le juge en fin de course, mais vous n'allez pas directement devant le juge.

Depuis quelques années, force est de constater que le juge est mis à toutes les sauces. Si l'on ne pénalise pas des dispositions prohibitives, on a l'impression qu'elles n'existent pas, ce qui, de mon point de vue, constate l'échec d'une société. Une société qui ne vit que dans et par la répression est une société en perdition, je vous le dis en tant que magistrat. Peut-être aurais-je intérêt à travailler moins pour le même prix, mais vous aurez bien compris qu'il ne s'agit pas de cela ici. Avec la réflexion que me permet l'expérience, je constate l'existence d'un vrai problème. Finalement, on se disperse et, le faisant, on épuise la répression.

Je souhaitais que certains contentieux – fiscalité, urbanisme, environnement – soient gérés par les administrations, leurs décisions pouvant être contestées devant le juge. C'est là que tout a achoppé. Nous avons eu une grande discussion – j'étais commissaire du Gouvernement – avec la section de l'intérieur sur la question de savoir qui serait le juge : c'est par nature un contentieux des libertés, disais-je, ce sera donc le juge judiciaire, et le Conseil d'État de me répondre que, s'agissant de décisions administratives, ce serait le juge administratif. Nous nous sommes séparés aimablement là-dessus, mais nous n'avons pas avancé d'un pouce !

Je ne suis pas hostile à ce que l'administration intervienne parce qu'elle a une technicité, des moyens, une connaissance que nous n'avons pas nécessairement. Le seul problème est celui, plus général, de l'équité. Il faut que les interventions des uns et des autres soient équitables.

Le malaise autour de la justice est accentué dans notre pays quand certains ont le sentiment que la loi qui leur est appliquée ne l'est pas à d'autres. Mon expérience du ministère de la justice en la matière est lointaine, mais je crains qu'elle ne soit toujours aussi vivace. Je me souviens de deux

dossiers concernant d'importantes fraudes fiscales constatées par la Commission des infractions fiscales dont le classement a été ordonné, ce qui est parfaitement illicite, sur l'ordre du garde des Sceaux. Comme aucun procureur n'a cru devoir passer outre au nom de la loi, ce qu'ils auraient pu faire, ce sont deux importants dossiers qui ont été écartés.

J'ai encore le souvenir d'un autre dossier : la commission des services fiscaux s'était engagée – j'étais le chef du bureau de l'action publique pour les affaires économiques et financières, à l'époque – à ce qu'une fois déposée après avis conforme de la Commission des infractions fiscales aucune plainte pour fraude fiscale ne soit jamais retirée. L'une d'elles, au moins, l'a pourtant été. Il s'agissait de favoriser un électeur influent dans le sud-est de la France, à la veille d'une élection présidentielle. J'ai protesté, tempêté, mais l'administration, ne l'oublions pas, cela fait aussi partie de l'épuration, est dans la main du pouvoir politique. Les cas qui me viennent à l'esprit concernaient la droite et la gauche, pour simplifier les choses ; tout le monde s'y est retrouvé.

Le système tel qu'il existe me conviendrait à condition qu'il soit équitablement conduit et que la neutralité de l'administration soit respectée. On ne peut pas non plus ignorer que la CIF n'est saisie que sur la volonté du ministre : c'est peut-être cela qu'il faut corriger. Mais faut-il laisser un tel pouvoir dans la main de la seule administration ?

Si l'on trouve, pour peu que cela existe, une autorité indépendante qui contrôle l'ensemble du dispositif, qui ait accès à l'ensemble des éléments et qu'ainsi les plaintes pour fraude fiscale répondent aux seuls besoins de la Nation, à des qualifications claires, à des paramètres certains, j'aime autant ! Je ne tiens pas franchement à aller devant le juge. Je sais quelle difficulté j'ai eu à obtenir des condamnations dans ces domaines.

M. Philippe Dominati, président. – La deuxième question concernait Eurojust : pour quelles raisons n'avez-vous pas saisi Eurojust ?

M. Éric de Montgolfier. – Franchement, je ne savais pas comment on saisit Eurojust. Vous le savez, on crée de choses comme cela et puis ensuite... Je connaissais peu ou prou sa composition, l'existence d'un représentant de la France et il me semblait que c'était le bon emploi. Si vous croyez que le garde des sceaux motive souvent ses décisions auprès des procureurs lorsqu'il refuse leurs suggestions, vous vous faites des illusions... Ah non ! Pas Eurojust!, m'a-t-on seulement répondu.

Je voulais aussi assurer la répartition et la diffusion des listes de fraudeurs. La fraude ne porte pas seulement atteinte à notre pays. Je considère que la solidarité européenne, voire au-delà, justifiait que l'on s'adresse à Eurojust.

M. Philippe Dominati, président. – La troisième question de Mme Lienemann portait sur un éventuel haut-commissaire chargé du blanchiment et de la fraude fiscale.

M. Éric de Montgolfier. – Ma réponse rejoint celle que j’ai faite à votre première question. Je n’y suis pas hostile.

D’abord, je le répète, trop de temps s’écoule avant que les plaintes soient déposées : les filtres successifs, les services... Localement, c’est extrêmement compliqué. Il m’est arrivé, dans une affaire concernant un notaire - l’une des plus importantes études de France -, compte tenu de fraudes nombreuses et considérables, d’intervenir auprès du directeur des finances publiques pour l’inciter à intervenir. Il m’a répondu que cela ne les intéressait pas. Puis, finalement, le nécessaire a été fait.

Quand je considère le temps passé à convaincre la chaîne des responsables pour que l’information remonte, puis, arrivée en haut, redescende enfin, pourquoi ne pas, en effet, instituer un haut-commissaire ?

Je ne suis pas hostile à l’idée d’un traitement administratif de ce contentieux particulier, sous réserve *in fine* de pouvoir s’adresser au juge comme garant des libertés. Cependant, il faudra constituer une autorité vraiment indépendante. Dans notre pays, les autorités indépendantes le sont surtout par les adjectifs, si je puis me permettre cette remarque. Certaines solutions pourraient être plus intéressantes. Je vous livre celle qui me vient à l’esprit pour le Conseil supérieur de la magistrature, à laquelle je tiens : j’aimerais que certaines autorités dites indépendantes soient l’émanation même du Parlement.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Nous avons évoqué tout à l’heure la surveillance des personnes physiques. Sur les personnes morales, les entreprises, en revanche, je n’ai pas l’impression qu’il y ait de suivi.

J’aimerais avoir votre opinion sur l’indépendance de la justice, dont on parle beaucoup, pour le parquet, entre autres. Si les élus que nous sommes ou le commun des mortels constatent un dysfonctionnement de cette justice dans l’exercice de son travail, la responsabilité du magistrat est engagée. Bien sûr, au sein du ministère de la justice, le conseil de discipline pourra être saisi, mais, au-delà, qui pourrait le contrôler ?

M. Éric de Montgolfier. – Vous avez émis une opinion sur l’absence de surveillance des personnes morales. Je suis chargé non pas de la surveillance de la fraude dans les entreprises mais de la répression de la fraude, à condition qu’elle me soit signalée.

M. Philippe Dominati, président. – Le listing de HSBC comprenait des personnes physiques et des personnes morales. Y a-t-il eu également un suivi pour les personnes morales ?

M. Éric de Montgolfier. – Oui, mais j’ai lâché le dossier à un certain moment et je ne sais plus très bien ce qui s’est passé pour les personnes morales.

M. Philippe Dominati, président. – Pouvons-nous supposer qu'un suivi a eu lieu ?

M. Éric de Montgolfier. – Il faut interroger le procureur compétent, monsieur le président, et je ne le suis pas.

M. Philippe Dominati, président. – C'est la question que se posait mon collègue et je la trouvais intéressante.

M. Éric de Montgolfier. – Initialement, nous nous en sommes occupés. Nous nous sommes également rendu compte que, dans ces données informatiques, figuraient des leurres. Il nous manque des clés. Qui est derrière qui ?

J'ai demandé aux enquêteurs de se focaliser notamment sur les entreprises ayant vocation à placer des fonds, qui pourraient constituer des relais opportuns pour placer son argent ailleurs. Je crois que nous devrions y être attentifs. Je ne suis pas certain du scrupule - de l'honnêteté, sans doute, je ne peux faire que des présomptions dans ce domaine – de ces entreprises : dès lors qu'il y a du profit au bout, je ne suis pas sûr que l'on soit très regardant sur la piste empruntée.

Je considère qu'un certain nombre d'entreprises en France ont vocation à aider les gens à placer leurs capitaux ailleurs. Si c'est licite, cela ne me dérange pas. Ne devrait-on pas assurer là une surveillance particulière ?

Je vous ai déjà, me semble-t-il, livré l'essentiel de ma pensée sur l'indépendance. Je considère que l'indépendance du parquet n'est pas le sujet. On se focalise sans cesse sur l'indépendance des magistrats. Certes, c'est un peu notre faute, nous n'arrêtons pas d'en parler ! Quelquefois, j'aimerais qu'on la vive plus et qu'on en parle moins ! De quelle indépendance parle-t-on ? Un magistrat qui met ses convictions dans la balance est-il indépendant ?

En tant que procureur, à Chambéry, j'ai eu à poursuivre un chef d'entreprise qui dirigeait une importante structure hôtelière à Aix-les-Bains. Le président du tribunal correctionnel a accueilli le prévenu, qui avait tout de même bien violé la loi, en lui faisant part de toute l'admiration du tribunal pour l'œuvre qu'il avait accomplie ! Assez ennuyé - je représentais à l'audience le ministère public -, je me suis levé et ai alors conseillé au président de quitter son siège s'il avait des problèmes d'indépendance. Cela a provoqué un certain émoi, mais un peu aussi calmé le magistrat. Toujours est-il que ce magistrat m'a répondu que c'était précisément son indépendance ! Ce à quoi je lui ai rétorqué qu'il devait sans doute plaisanter, car c'était tout le contraire de l'indépendance.

Pour ma part, je ne souscris pas à l'idée de supprimer les instructions individuelles : c'est gentil, mais dangereux. Faut-il – cela rejoint la deuxième partie de votre question – livrer la justice à l'arbitraire des juges ? La justice est un bien commun, elle n'appartient ni aux juges ni aux procureurs. Nous en sommes les serviteurs, rien de plus. Je crains que ce pays, qui n'aime pas sa

justice, n'en ait surtout peur. Or une société qui a peur des juges, qui vit dans et par la répression, est une société en souffrance.

Je considère, tout en respectant l'indépendance de la décision judiciaire, que la justice doit faire l'objet d'une surveillance attentive des institutions. Faut-il encore que celle-ci ne soit pas partisane : on ne peut pas sanctionner un magistrat parce qu'il a rendu une décision qui ne plaît pas si celle-ci est conforme au droit. Ceux qui jugent la justice et les juges doivent aussi distinguer ce qui relève de l'erreur et ce qui relève de la faute. Or, ces derniers temps, il me semble que l'on a beaucoup confondu l'erreur et la faute.

Si un juge de l'application des peines a libéré une personne qui, conformément à la règle, était libérable, mais que sitôt sortie elle recommence, même si le JAP a pris toutes les précautions – nous ne sommes pas dotés de facultés divinatoires, sinon nous serions des surhommes –, on va le lui reprocher publiquement, sévèrement, de très haut quelquefois. C'est injuste, parce qu'il s'agit sans doute d'une erreur d'appréciation - la réalité démontre que c'était une erreur - mais où est la faute ? Quelle faute voulez-vous punir ? Ou alors reprochez à ceux qui l'ont nommé qu'il ne soit pas capable de déterminer ce qui va arriver.

Juger est un métier difficile – je ne le dis pas pour la défense de l'institution, j'essaie de ne pas être corporatiste –, beaucoup plus compliqué qu'on ne le croit. J'avais apprécié l'initiative qui avait conduit, il y a de cela plusieurs années, quelques sénateurs dans les parquets. L'expérience les avait beaucoup marqués. Ils avaient compris que le métier n'était pas si facile, que ce n'était pas de l'arithmétique. Que l'on nous désigne comme des laxistes ordinaires me fait hurler de rire : à croire que, ayant décidé d'être laxiste, on choisisse de devenir juge ! Pourquoi se gêner ? C'est n'importe quoi !

Simplement, nous sommes pris au piège entre des paramètres parfois contradictoires. Entre la loi et la sécurité, il y a parfois un réel combat, « illégal » aux yeux de l'opinion publique, comme dans vos esprits. Si je vous dis qu'il m'est arrivé de faire libérer un criminel parce que les délais de procédure n'avaient pas été respectés, vous serez étonnés. Pourtant, si j'avais fait le contraire, j'aurais violé la loi. Attendez-vous des magistrats qu'ils violent la loi ?

C'est à vous de l'expliquer, au lieu de nous tirer dessus comme vous le faites.

Le Parlement est, selon moi, la première des institutions de la République. Si les parlementaires raisonnent comme n'importe quel citoyen face à ce type de question, ne vous étonnez pas du résultat. J'ai récemment relaté cet épisode et l'on m'a répondu : « Vous n'y songez pas, vous deviez... » Je devais quoi ? Je me suis personnellement retrouvé devant un tribunal correctionnel sous une accusation comparable. Il m'a été reproché d'avoir gardé quelqu'un que j'aurais dû libérer. J'ai été relaxé. Vous voyez, on a le droit de se constituer, même contre un magistrat !

Vous cherchez des sanctions possibles : la voie pénale en fait partie. Je me suis retrouvé une fois devant un tribunal correctionnel, deux fois comme témoin assisté. Cela ne me dérange pas : il était assez intéressant de se trouver de l'autre côté, je ne vous le cache pas, à condition que cela se finisse bien et, avec la justice, on ne sait jamais...

C'est votre réaction qui me trouble, quand j'entends dire : il ne fallait pas le libérer. Or il fallait que je le libère ! Voulez-vous que la justice soit soumise à l'arbitraire des magistrats ?

M. Michel Bécot. – Non !

M. Éric de Montgolfier. – Alors, ne répondez pas « non » aux deux questions. Je dois libérer le criminel parce que c'est la loi ? Oui ! Vous ne voulez pas de l'arbitraire des magistrats ? Non ! Encore une fois, vous ne pouvez pas répondre « non » à chaque fois. Il y a forcément une alternative. C'est votre choix, mais ne nous demandez pas tout et le contraire de tout !

Vous cherchez nos responsabilités. Je l'avoue, le corps judiciaire a été un petit peu lent à s'émouvoir sur la recherche de responsabilité. Pour ma part, j'ai assez payé de ma personne en recherchant quelques responsabilités de magistrats. J'ai fini par l'emporter, mais il a vraiment fallu certains concours de circonstances et quelques hommes honnêtes au sein de l'institution. Je sais comment procèdent toutes les institutions, et je ne suis pas sûr que le Parlement soit, lui aussi, complètement à l'abri de cette petite tendance à serrer les rangs. Ne nous laissez pas serrer les rangs ! Et si je pouvais quelquefois vous empêcher de serrer les vôtres, je le ferais bien volontiers...

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Monsieur le procureur général, je voudrais vous poser une question concernant les transactions.

Tant que la justice n'est pas saisie, tant que le procureur n'est pas saisi ou, en tout cas, qu'il n'est pas aux commandes, l'administration fiscale, qu'il s'agisse des impôts directs ou de la douane, a un pouvoir de transaction. Je crois savoir que la plupart des affaires importantes, comme les petites, d'ailleurs, surtout en matière de douane – très peu viennent devant les tribunaux correctionnels –, font l'objet d'une transaction. Or vous ne pouvez intervenir pour donner votre avis que lorsque la juridiction a été saisie. Lorsque le jugement n'a pas encore été rendu, pensez-vous ...

M. Éric de Montgolfier. – On transige avec la douane notamment : quelqu'un est interpellé...

M. François Pillet. – Oui.

M. Éric de Montgolfier. – On peut transiger. On peut accepter une transaction tant qu'aucune décision définitive n'est rendue.

M. François Pillet. – Tout à fait.

Etes-vous satisfait du fait que n'importe quelle transaction, quels que soient l'intensité de l'infraction et le préjudice commis envers l'État, puisse échapper à l'avis du procureur, dans un premier temps, et du juge, dans un second temps, après que la décision a été rendue ? On laisse tout de même à l'administration la possibilité de juger en quelque sorte la réalité, pour ne pas dire la moralité, des poursuites.

Autrefois, avant la mise en place de la Commission des infractions fiscales, lorsque l'on examinait, sur une année, le rôle du tribunal correctionnel, il était assez curieux de constater que l'administration fiscale avait poursuivi une personne exerçant une profession libérale, un entrepreneur, un agriculteur, un cadre, mais que les poursuites avaient plus valeur d'exemplarité que de justice fiscale.

Jusqu'où la transaction doit-elle être autorisée et laissée au libre arbitre de l'administration ?

M. Éric de Montgolfier. – Qui trop embrasse mal étreint ! Je crains que notre système pénal ne soit aujourd'hui beaucoup fondé sur les transactions, y compris celles qui sont proposées par le procureur. Même si on les appelle aussi « alternatives à la poursuite », il s'agit toujours de transactions, quand ce n'est pas du chantage, monsieur le sénateur...

Lorsque je dis à quelqu'un : « C'est cela ou la comparution publique devant le tribunal », si vous n'appellez pas cela du chantage, moi, je ne sais pas comment l'appeler ! Mais c'est un chantage noble, institutionnel et judiciaire ; vous l'avez voulu ainsi dans le code de procédure pénale. Posez-vous la question : est-ce légitime ?

M. Philippe Dominati, président. – C'est de la persuasion !

M. Éric de Montgolfier. – C'est un peu plus que de la persuasion ! La persuasion, c'est la force de la conviction. Là, c'est autre chose : c'est ceci ou cela ! Et on choisit toujours la proposition moindre, à moins d'être un peu suicidaire ; mais, dans ce domaine, j'en connais peu !

On a, il est vrai, un mauvais système. C'est pour cette raison qu'il est toujours compliqué de le prendre par bribes. Pour ma part, je pense qu'il faut engager une réforme globale de la justice, en sachant ce que l'on veut faire. En réalité, nous avons des capacités de jugement assez étroites, assez limitées. Je conviens de ce que, peut-être, nous pourrions faire mieux. Mais tout un ensemble de paramètres entrent en jeu : la présence de l'avocat, l'aide juridictionnelle, et une aide juridictionnelle accordée à temps. Tous ces paramètres retardent et limitent nos capacités de jugement.

Dans tous les postes que j'ai occupés – je le vois encore aujourd'hui dans le centre de la France –, j'ai dressé le même constat : on cherche des solutions intermédiaires, et elles sont souvent mauvaises. En effet, c'est précisément parce qu'elles sont intermédiaires qu'elles vont créer un sentiment d'inégalité. Or c'est le pire que l'on puisse faire en matière de Justice.

Pour ce qui me concerne, je suis assez favorable à l'exemplarité. Dans un précédent poste, je me suis étonné du fait que peu d'avocats fassent l'objet de poursuites pour fraude fiscale. Pourtant, Dieu sait si j'ai communiqué des lettres de clients à l'administration fiscale au motif que ceux-ci devaient régler les honoraires en espèces, avec parfois quelques preuves à l'appui. Je m'en étais entretenu avec un haut responsable de l'administration fiscale, lui faisant remarquer que certains avaient droit aux « attentions » de son service, tandis que d'autres étaient totalement ignorés. Sa réponse a été intéressante : « Monsieur le procureur, on les pressure déjà tellement ; vous ne voulez pas, en plus, qu'on les poursuive ! » Vous voyez, quand l'administration fiscale en est à ce point, cela pose un réel problème.

Notre mission est de traiter non pas telle ou telle partie de la délinquance, mais l'ensemble de la délinquance. Or il est extrêmement difficile d'expliquer aux uns les raisons pour lesquelles on ne poursuit pas tel autre pour des faits qu'ils peuvent juger, à tort ou à raison d'ailleurs, comparables, ou, en tout cas, justiciables. C'est là que réside l'autre difficulté.

Tout système qui renforce ce problème et donne à la Nation tout entière, aux personnes que nous poursuivons et que nous jugeons, et au service desquelles nous sommes, le sentiment que la justice frappe les uns et épargne les autres est mauvais.

La transaction fait couler beaucoup d'encre. On voit bien que les citoyens ne sont pas égaux devant la transaction : il vaut mieux être un chanteur célèbre ou un couturier réputé ; cela coûte moins cher de frauder.

M. François Pillet. – En tout cas, il ne passe pas devant le tribunal correctionnel !

M. Éric de Montgolfier. – Mais, même avec la transaction, c'est déjà payer moins que ce que l'on devait !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – En clair, vous êtes contre la transaction ?

M. Éric de Montgolfier. – Je n'y suis pas hostile, puisque j'y ai moi-même recours, mais il faudrait que cette pratique soit encadrée. Dans un pays qui se veut être un pays de droit – on ne cesse de nous le répéter depuis quelques années ! –, cela me gêne que le droit y soit parfois accessoire et qu'il existe un peu trop de possibilités d'arbitraire ; d'où le débat sur l'indépendance.

Si la personne qui est devant vous a une bonne tête, vous êtes, il est vrai, naturellement, tenté d'être plutôt gentil, accommodant ; dans le cas contraire, vous êtes plutôt enclin à avoir un comportement inverse. Est-ce cela, l'indépendance, monsieur le sénateur ?

On dit que la justice est aveugle, mais cela ne signifie pas qu'elle ne sait pas où elle va ; cela veut dire que les magistrats ne doivent pas tenir compte d'un certain nombre d'indices comme la puissance ou la sympathie.

Mais il est vrai que l'on nous demande beaucoup et que nous pouvons donner peu par rapport à ce que la nature humaine commande.

Voilà où est la véritable indépendance et pas dans la résistance aux pressions. Depuis le temps que je suis magistrat, les pressions des pouvoirs politiques ne m'impressionnent pas. D'ailleurs, ce sont plutôt les femmes des présidents de la République qui, de temps en temps, s'en mêlent ; ce n'est pas le pouvoir politique...

M. Philippe Dominati, président. – C'est le charme !

M. Éric de Montgolfier. – Non, c'est de l'abus de qualité !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Avant de revenir sur la question des comptes HSBC-patrimoine, je veux réagir aux réponses que vous venez d'apporter à notre collègue.

Je ne partage pas tout à fait la philosophie de la première réponse que vous lui avez apportée, mais celle que vous venez de faire me convient pleinement. D'ailleurs, elle me semble quelque peu en contradiction avec la première.

Vous dites que les citoyens doivent avoir confiance en la justice de leur pays. Pardonnez-moi si ce n'est pas exact...

M. Éric de Montgolfier. – C'est une phrase très médiatique, monsieur le sénateur, que je n'utilise pas !

M. Yannick Vaugrenard. – J'avais l'impression que c'était ce que vous vouliez dire sur le fond, mais sans doute ai-je mal compris...

M. Éric de Montgolfier. – Lorsque l'on dit que l'on croit en la justice de son pays, c'est que, en général, on en a besoin ! C'est tout ! Souvent on en espère plus qu'il ne conviendrait...

M. Yannick Vaugrenard. – Si les citoyens semblent aujourd'hui éprouver une certaine méfiance à l'égard de la justice, c'est parce qu'ils ont à l'esprit certains faits divers : un magistrat ayant commis une erreur qui était une faute grossière – en témoigne l'affaire d'Outreau –, a pu continuer à exercer sa profession sans problème majeur, alors que la sanction aurait été terrible et immédiate pour un salarié travaillant dans n'importe quelle entreprise de France et de Navarre.

Par ailleurs, on le sait bien, selon que l'on est puissant ou misérable, pour reprendre la formule habituelle, la justice n'est pas tout à fait la même. Vous venez d'ailleurs de le démontrer en établissant un parallèle entre ceux qui fraudent et la ménagère qui, pour nourrir ses enfants, a commis un vol à l'étalage – il y a malheureusement eu des faits divers célèbres de cette nature. C'est pour cette raison que nos concitoyens n'ont malheureusement pas forcément une confiance pleine et entière dans notre justice.

J'entends bien que c'est la justice des hommes : ce sont les hommes qui jugent, avec, bien entendu, leur marge d'erreur. Mais si le juge se réfère uniquement à la procédure, avez-vous le sentiment qu'il respecte l'esprit de la loi ? Le juge doit respecter l'esprit dans lequel le législateur a voté la loi. Or si le juge se retranche, d'une certaine manière, derrière la procédure, j'ai, pour ma part, le sentiment qu'il ne respecte pas forcément l'esprit de la loi. J'aimerais avoir votre sentiment sur cette question.

J'en reviens à HSBC. Vous avez posé la question de savoir si la justice avait le droit de se servir de ces données : d'un point de vue judiciaire, non, apparemment, mais, d'un point de vue fiscal, oui, d'une certaine manière. C'est cela qui est terrible.

S'il existe une différence entre l'approche fiscale et l'approche judiciaire, comment le législateur peut-il intervenir pour supprimer celle-ci ? Ou la vraie difficulté ne réside-t-elle pas dans le fait que HSBC est une banque suisse, protégée par l'État suisse ? Cela m'amène à vous poser une autre question : comment se fait-il que cette banque suisse ait été à ce point protégée par l'État suisse ? Est-ce à dire que la justice de notre pays a été, à l'époque, suffisamment protégée par les politiques, sachant que HSBC a toujours pignon sur rue à Paris ? J'aimerais avoir votre sentiment sur cette question globale.

Enfin, à un moment de votre intervention, vous avez indiqué que la gendarmerie nationale est, semble-t-il, moins sujette à diverses pressions. Sans vouloir vous gêner, pouvez-vous être plus précis ?

M. Éric de Montgolfier. – Je ne sais pas si c'est une habitude au Sénat, mais les questions sont complexes !

Pour répondre à votre dernière question, les gendarmes restent, dirai-je, des militaires dans l'âme. Je ne dirai pas que l'ossature de leur corps leur permet de mieux résister, car je n'en suis pas sûr, mais elle incite, en tout cas, à moins leur demander d'illégal. Il m'est arrivé, il est vrai, de rencontrer des services de police de toute confiance. Ainsi, en matière économique et financière, j'ai travaillé, à Nice, avec un commissaire de police qui m'a permis de mettre au jour un certain nombre d'affaires, et ce en toute confiance. Mais, apparemment, sa hiérarchie avait beaucoup moins confiance en lui... Il l'a payé ! Après de nombreuses années de « stationnement » niçois – j'en conviens, il y a pire ! –, il a été mis au placard, et j'ai trouvé cela anormal. Dans la gendarmerie, cela se sent moins parce que le corps est davantage capable de résistance. Il y a, d'un côté, des militaires et, et l'autre, des civils, et je vois bien que la pression du pouvoir exécutif est plus forte sur la police nationale que sur la gendarmerie. Je ne vous dis pas qu'il n'y a pas eu d'exemples contraires : même dans l'affaire HSBC, je me suis posé des questions sur quelques étoiles qui naissaient au firmament !

D'une manière générale, même s'il existe bien sûr des exceptions, il est vrai que, dans les affaires délicates, j'ai souvent – pas toujours, mais souvent – préféré recourir aux services de la gendarmerie.

Même si ce n'est pas le sujet, pouvons-nous revenir un instant sur l'affaire d'Outreau ?

M. Philippe Dominati, président. – Certes, on est un peu hors sujet, mais...

M. Éric de Montgolfier. – Pas complètement !

M. Philippe Dominati, président. – Il est vrai que c'est, pour nous, l'occasion d'obtenir des précisions !

M. Éric de Montgolfier. – Vous avez dit, monsieur le sénateur, que le juge d'instruction aurait dû être sanctionné. Pour ma part, je ne suis pas certain que ce soit de bonne justice de tirer, comme cela, à vue. Je parle non pas de vous, mais de ce qui s'est passé. D'ailleurs, je vous le dis tout net, j'hésite à accepter l'idée d'une commission d'enquête sur une affaire judiciaire en cours. A cet égard, lorsque j'étais au ministère de la justice, je m'y suis opposé, au nom des gardes des Sceaux successifs, au motif que la justice était saisie et qu'il me semblait qu'il existait des règles en la matière. Le dossier d'Outreau n'était pas achevé. On peut aussi considérer que la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau a pesé sur la décision judiciaire, d'une manière réelle. Il était acquis que les mis en examen étaient innocents. On peut alors se poser la question de l'influence de la commission d'enquête sur ce qui s'est ensuite passé.

Je voudrais simplement revenir sur le résultat. Il est vrai que le magistrat ayant été chargé de l'instruction n'a pas fait preuve de l'humilité nécessaire à la conduite des opérations.

Disant cela, je n'ai pas tout dit.

En effet, dans l'institution, il y avait à côté du juge, me semble-t-il, une cour d'appel chargée de vérifier ce qui s'était passé. Or je me souviens avoir entendu à la télévision, avec beaucoup d'étonnement, l'un des magistrats ayant composé la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Douai, aujourd'hui d'ailleurs à la Cour de cassation, indiquer : « On ne pouvait voir que ce que nous donnait le juge ». Mais, dans ce cas, on va faire de sérieuses économies : on va pouvoir supprimer les cours d'appel ! Si elles ne servent qu'à voir ce qu'on leur donne, franchement, elles risquent de ne pas voir grand-chose.

De plus, il y avait tous ceux qui étaient intervenus dans le processus, y compris le ministère de la justice. Pour avoir vécu assez longtemps, en direct, des affaires de cette nature, je puis vous jurer que la chancellerie, à moins que cela n'ait beaucoup changé, tient très précisément la main à ce qui se fait. Vous ne pouvez donc pas non plus gommer cet aspect des choses. Le garde des Sceaux en personne avait souhaité qu'il y ait des poursuites plus vigoureuses en matière d'atteintes sexuelles sur des mineurs. D'une manière générale, il y avait à cette époque une action tendant à la répression de ce que l'on a appelé la pédophilie ou la pédocriminalité, si vous voulez. Il y avait toute une ambiance particulière dans notre pays. Or quel est celui, le seul,

auquel on demande des comptes ? C'est le malheureux clampin qui sort de l'école. Vous me direz qu'il l'a voulu, puisqu'il a voulu être magistrat. Mais alors, posez-vous une autre question, celle de notre formation.

Pour ma part, je considère que le système des grandes écoles de la République, qui avait une certaine valeur au sortir de la dernière guerre mondiale, est peut-être un modèle dépassé. Avec le temps – c'est le temps qui me permet de le dire –, je crois que l'expérience vaut mieux que les diplômes.

Pensez-vous que l'on puisse enseigner à quiconque, entre vingt-cinq et trente ans, l'art de juger les autres ? Certes, on a prévu aujourd'hui une épreuve d'approche psychologique, que j'avais souhaitée, même si j'avais alors plutôt préféré le recours à un psychiatre, mais il faut que l'on réfléchisse à ce système.

Vous vous plaignez de l'immaturation psychologique du juge d'instruction dans l'affaire d'Outreau ? Vous n'avez pas tort. Mais ne vous étonnez pas que l'institution tout entière ait été défaillante ou, plutôt, étonnez-vous-en !

Demandez-vous comment tant de jeunes gens, sans expérience, peuvent se retrouver solitaires dans une activité juridictionnelle. Les choix qui sont faits ne sont pas le fruit du hasard. Pourquoi tant de personnes veulent-elles devenir juges des enfants, une activité où l'on est seul ? Certes, il y a des gens qui gravitent autour d'eux, mais les juges des enfants sont seuls à décider. Pourquoi tant de personnes cherchent-elles à exercer la fonction de juge d'instruction, qui est également solitaire ? Or, parce qu'elle est solitaire, cette fonction est dangereuse. De mon point de vue, c'est là que se situe le problème.

Aujourd'hui, j'en suis à me poser la question suivante : et si tous ceux qui veulent devenir magistrats restaient pendant dix ans dans une structure collégiale ? Par exemple, dans un parquet, qui constitue une forme de collégialité ? Fusionnons au départ des professions de même nature : si vous voulez être magistrat, il faut commencer par être soit avocat, soit parquetier. C'est plus simple. Et, au bout de dix ans, on écrémera ; on trouvera bien une autorité indépendante pour désigner les meilleurs. Ceux-ci deviendront juges, et le resteront : ils ne reviendront pas au parquet parce que cela les arrange géographiquement, uniquement pour se rapprocher de leur vieille maman ou de je ne sais qui.

Pardonnez-moi, je vous le dis franchement, car vous m'en donnez l'occasion, vous êtes exigeants envers nous, mais vous êtes finalement assez pauvres dans vos exigences, que je trouve superficielles ; ce ne sont pas des exigences de fond.

M. Philippe Dominati, président. – Comme vous avez pu le constater, vous bénéficiez d'un droit de réponse assez vaste et vous en profitez.

Certes, il y a eu une commission d'enquête sur une affaire judiciaire en cours, mais nous ne pouvons pas toujours attendre quinze ou dix-sept ans que la justice ait fini son travail avant de commencer le nôtre. Nous sommes parfois obligés, comme pour le sujet qui nous occupe aujourd'hui, à savoir l'évasion fiscale, d'avancer en même temps qu'elle.

Il serait difficile à M. le rapporteur de ne pas évoquer certaines affaires concernant l'évasion fiscale ou les actifs hors de France. Je me permets ainsi d'exercer également mon droit de réponse pour souligner cette difficulté avant de passer la parole à M. Delattre.

M. Éric de Montgolfier. – C'est quasiment un combat pour le principe. Je ne suis pas hostile aux commissions d'enquête, mais il faudrait qu'il en sorte quelque chose.

M. Philippe Dominati, président. – Elles permettent parfois d'avancer.

M. Éric de Montgolfier. – Cela n'a pas été le cas pour l'affaire d'Outreau.

M. Philippe Dominati, président. – C'est justement la frustration qu'a exprimée notre collègue Yannick Vaugrenard, et qui est largement partagée par tous.

M. Éric de Montgolfier. – J'ai la même.

M. Philippe Dominati, président. – J'ai bien compris que vous partagiez nos frustrations, monsieur le procureur général.

Revenons au sujet qui nous occupe aujourd'hui.

La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – M. de Montgolfier ne m'a pas répondu, sur HSBC, sur le fiscal et le judiciaire. Et *quid* de la voie législative ? Quel a été le rôle de la Suisse par rapport à HSBC et, éventuellement, quel a été celui de l'État français ?

M. Éric de Montgolfier. – Je ne suis pas dans le secret des dieux. Je n'ai bénéficié d'aucune confiance et j'ignore ce qui s'est passé à la Chancellerie.

Mon rôle était également de me battre pour faire avancer le dossier. Je ne suis pas certain que cette volonté ait été partagée par tous. Voilà pourquoi nous en sommes parfois réduits à des suppositions.

La question n'est pas que les preuves soient fiscales ou judiciaires. Ce qui a été sanctionné, c'est finalement l'obtention d'une preuve douteuse dans un cadre fiscal. Dans l'affaire Bettencourt, les choses se sont passées autrement : l'obtention d'une preuve douteuse n'a pas été sanctionnée. On ne sait plus trop où l'on en est.

Il me semble que la loi devrait avoir la maîtrise. En l'occurrence, il suffirait que le Parlement inscrive dans le code de procédure pénale, au chapitre des preuves, ce qu'il ne veut pas...

M. Francis Delattre. – Il faut inverser la charge de la preuve !

M. Éric de Montgolfier. – Ce n'est pas un problème de charge de la preuve. Je parle de la nature de la preuve : faut-il accepter les preuves douteuses ou obtenues par des voies illégitimes ? Et encore, cela ne dit pas tout. Il serait important de disposer d'un article complet et parfaitement rédigé sur ce point.

Il ne doit pas revenir aux juges de dicter la loi. D'ailleurs, la part que l'on fait aujourd'hui à la jurisprudence me paraît extrêmement dangereuse. Pourquoi ? Parce que, après dix ou douze ans de procédure, la Cour de cassation peut annuler une décision de justice, mais pendant dix ou quinze ans, quelqu'un aura subi l'opprobre attachée à la poursuite.

M. Philippe Dominati, président. – Dans le cas que vous avez cité tout à l'heure, la chambre criminelle n'a pas encore statué.

M. Éric de Montgolfier. – Dans l'affaire Bettencourt, si.

M. Philippe Dominati, président. – Mais pas dans l'affaire HSBC.

M. Éric de Montgolfier. – La chambre criminelle a statué dans l'affaire Bettencourt. C'est la chambre civile qui a considéré que la façon dont les éléments sont parvenus à la connaissance des services fiscaux était douteuse et qui a refusé d'accepter la preuve.

M. Philippe Dominati, président. – Moralité : il y a des difficultés.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – La loi ne pourrait-elle pas porter remède à tout cela ?

M. Philippe Dominati, président. – C'est ce que propose M. le procureur général.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – A-t-il des suggestions de formulation ? Évidemment, il n'est pas possible de faire figurer dans la loi que les preuves obtenues de manière douteuse sont légales. Néanmoins, il serait important d'explicitier les formes d'acquisition.

M. Éric de Montgolfier. – Madame le sénateur, lorsque je rédige mes décisions, je ne viens pas solliciter votre aide. La rédaction des lois est de votre ressort, pas du mien.

M. Philippe Dominati, président. – Tout à fait, à chacun son métier !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, mais l'expérience de M. de Montgolfier est importante.

M. Éric de Montgolfier. – Je ne peux pas vous répondre au débotté, mais je réfléchirai à votre suggestion, madame le sénateur.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Monsieur le procureur général, ma question comporte trois volets, mais tourne essentiellement autour de la « porosité » entre la fraude fiscale, l'optimisation fiscale et le blanchiment.

Premièrement, vos fonctions dans les Alpes-Maritimes ont-elles été l'occasion pour vous de rencontrer le cas d'une société de droit panaméen, par exemple, immatriculée ou gérée par une institution des îles Caïmans et ayant investi dans l'immobilier dans ce merveilleux département ? Avez-vous connu des affaires relevant peu ou prou de ce type de montage ? Pour me répondre, vous pouvez changer le nom des sociétés.

Deuxièmement, je souhaite dire un mot du problème des preuves. Aujourd'hui, en matière de fraude fiscale, nous rencontrons deux cas de figure : soit nous sommes confrontés à de la fraude fiscale qui s'apparente à des activités extérieures licites, soit nous avons affaire à des mouvements de capitaux liés au monde de la drogue et autres trafics.

Dans l'affaire HSBC, vous avez trouvé de l'argent sur des comptes à l'étranger et vous avez dû démontrer que ces sommes provenaient de trafics illicites ou de fraudes fiscales. Ne serait-il pas astucieux de légiférer dans le sens d'un renversement de la charge de la preuve ? Ne serait-ce pas plutôt aux titulaires de ces comptes de justifier de l'origine de cet argent ? Cela nous aiderait à faire un tri. Une telle disposition vous paraît-elle envisageable ? Elle réglerait tous les problèmes et toutes les contradictions de la Cour de cassation.

Troisièmement, de plus en plus d'affaires font uniquement l'objet d'enquêtes préliminaires. D'ailleurs, les juges d'instruction se plaignent d'être chargés de moins en moins d'affaires : nous en avons encore eu l'exemple ce matin. Dans le cadre des enquêtes préliminaires, avez-vous connu beaucoup de délits à caractère fiscal ?

M. Philippe Dominati, président. – Dans votre ancienne juridiction, le passage par des îles exotiques pour les investissements immobiliers est-il un schéma fréquent ou s'agit-il de simples racontars ?

M. Éric de Montgolfier. – De manière générale, on raconte bien des choses sur les Alpes-Maritimes !

M. Philippe Dominati, président. – En raconte-t-on autant sur Bourges ?

M. Éric de Montgolfier. – Sur Bourges, beaucoup moins. C'est autre chose, c'est la France !

En ce qui concerne les investissements immobiliers sur la Côte d'Azur, le problème est de savoir d'où vient l'argent. Lorsque la fille d'un Président russe, par exemple, achète une villa qui vaut des dizaines de millions d'euros, quand la villa Léopolda, qui appartenait à un financier tout-puissant,

est mise en vente pour une somme colossale – on parle de 37 millions d’euros je crois –, il faut savoir si tout cet argent a été obtenu légalement ou illégalement.

D’ailleurs, la déclaration de soupçon, qui est de droit en matière de blanchiment, est faite systématiquement par l’administration fiscale au-delà d’une certaine somme, comme si le montant en rendait la provenance suspecte. Nous en arrivons à votre renversement de la charge de la preuve : l’administration fiscale, compte tenu des montants en jeu, considère qu’il y a fort à parier que l’origine des sommes est douteuse. Faut-il entrer dans cette logique ? Je m’y suis opposé : dépenser l’argent du crime, ce n’est pas nécessairement le blanchir. L’opération de blanchiment commence par une entrée et se termine par une sortie. C’est ce que j’ai expliqué pour la villa Léopolda, qui contient beaucoup de tableaux et de meubles. Si les sommes versées pour l’achat global incluent la valeur des meubles et des tableaux, une opération de blanchiment est possible en cas de revente de ceux-ci. Si seul le bien est acheté, il n’y a pas de blanchiment : c’est un investissement d’origine impure, mais c’est un investissement.

Par ailleurs, face à ce type d’investissement, le problème pour les magistrats est de savoir à qui demander d’où vient l’argent. Croyez-vous que j’obtiendrais une réponse si je demandais au Président russe, par voie de commission rogatoire, si celui de ses proches qui est concerné est un voyou ?...

Nous sommes aujourd’hui confrontés à l’internationalisation des systèmes. Nous n’avons plus de prise sur nombre de crimes en raison de la diversité des droits. On a ouvert les frontières : il fallait les remplacer par des bibliothèques de droit, chaque pays conservant le sien. Nous ne sommes pas dans cette situation et il nous est demandé d’affronter le crime avec de moins en moins de moyens. La lutte est inégale.

Vous savez pertinemment que si je cherchais à interroger le Président de la Russie sur l’origine de la fortune de l’un de ses proches, il y aurait, comme on dit, des mouvements divers...

M. Francis Delattre. – Nous comprenons bien quelle est la difficulté.

En ce qui concerne les investissements courants, y a-t-il beaucoup d’opérations de blanchiment ?

M. Éric de Montgolfier. – Le problème est surtout de savoir si ces opérations sont portées à notre connaissance.

Vous avez créé un magnifique dispositif dans le code de procédure pénale, à l’article 40. Vous qui sanctionnez tout, mesdames, messieurs les parlementaires, là, vous n’avez rien sanctionné du tout ! C’est curieux, car c’est l’une des rares dispositions qui ne connaissent pas d’accompagnement sur le plan pénal, ce qui pourtant lui donnerait de la force.

Si vous cherchez des idées, j'en ai quelques-unes. Il n'est pas normal d'obliger les autorités constituées à dénoncer au procureur de la République des faits qui paraissent de nature pénale sans prévoir aucune sanction si l'obligation n'est pas respectée. Car c'est cela qui se passe ! Dans les faits, j'ai vu assez rarement appliquer cet article 40. J'ai connu des recours à l'article 40 utilitaires : le préfet me prévient d'un fait ; je lui dis que ce n'est pas une infraction ; il me répond que M. Ciotti se plaint ; je lui réponds que ce n'est quand même pas une infraction. Le préfet sait donc que ce n'est pas une infraction, mais il pourra dire qu'il a alerté le procureur de la République, en application de l'article 40, ce qu'il fait et cela permettra au parlementaire de s'exclamer : « Quel est ce voyou qui ne veut pas agir ? ».

Cet article autorise un très vilain jeu. Je vous le dis tout net : soit vous le supprimez, soit vous lui donnez une véritable portée. Si, dans le cadre d'une procédure pénale, on se rend compte qu'une autorité connaissait l'infraction et a laissé faire, on pourra lui demander des comptes, car ce ne sera pas une erreur, ce sera une faute.

Cela étant, dans un bon système juridique, il est préférable d'apporter la preuve. Même si l'on inverse la charge de la preuve, il faudra de toute façon à un moment donné faire la preuve. Je pense au système italien ; si une personne dispose d'une fortune dont on ne connaît pas l'origine, on suppose qu'elle est d'origine criminelle, à charge pour la personne de démontrer le contraire. Cependant, il faudra bien vérifier les éléments qu'elle apporte et on se retrouvera une fois encore dans un système de preuve.

Le problème reste donc entier. En apparence, on se sera donné des armes, mais des armes qui en réalité ne serviront à rien, sinon à prolonger la procédure. Vous affirmez qu'il y a de moins en moins de saisines à l'instruction. Pardi ! C'est que la procédure pénale d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier. Ne croyez pas que les procureurs soient si attentifs à la voix de l'exécutif, de quelque hauteur qu'elle vienne.

Personnellement, j'ai vraiment réduit la part des juges d'instruction. Pourquoi ? Parce que, dans nombre de cas, les juges instruction étaient saisis en vue d'obtenir un mandat de dépôt. Avec la création du juge des libertés et de la détention, avec toutes les procédures qui se sont développées, les besoins ne sont plus les mêmes. La comparution immédiate a changé la donne, puisque cette procédure ne nécessite pas que l'on fasse appel au juge d'instruction, dont la charge moyenne est passée de 180 dossiers, ce qui n'avait pas toujours beaucoup de sens, à 50. Aujourd'hui la matière est plus concentrée.

Le problème tient à ce que la procédure pénale s'est sensiblement alourdie. Il est très sympathique, par exemple, de prévoir que le procureur ayant pris ses réquisitions définitives, elles doivent être communiquées à l'avocat, qui va pouvoir formuler des observations. A chaque étape, les temps de procédure sont allongés. Or, plus la procédure est lourde, plus le temps s'écoule et plus vous nous le reprochez. C'est pourtant vous qui êtes à l'origine de cette lenteur, dans bien des cas, pas toujours je vous rassure, mais

c'est encore trop souvent, je vous l'accorde. Ces lenteurs ne sont pas imputables uniquement aux juges.

Quoi qu'il en soit, ne nous imputez pas à charge et de mauvaise foi le fait d'avoir réduit le nombre d'informations. Pour ce qui me concerne, je l'ai volontairement réduit, car c'était du temps perdu sans profit.

Néanmoins, vous devriez vous interroger sur les pratiques de correctionnalisation des affaires criminelles. Vous avez voté des lois qui prévoient que tel fait, de nature criminelle, doit être jugé par la cour d'assises. J'ai été nommé dans une heureuse région où des faits peuvent être qualifiés crimes sans que cela surcharge gravement les stocks. C'est une terre bénie, j'en conviens, mais qu'en est-il ailleurs ?

À Nice, la cour d'assises comporte deux chambres et les stocks sont importants. Si je n'avais pas correctionnalisé à tour de bras, à l'instigation même de la cour d'appel, nous ne nous en serions pas sortis. Le problème est qu'il faut expliquer aux victimes qu'il s'agit bien d'un crime, mais que nous n'avons pas suffisamment de place pour en renvoyer les auteurs devant la cour d'assises ! Tout le monde accepte implicitement cet état de fait. Je ne suis pourtant pas certain que ce soit là de bonne justice...

Vous avez tiré un fil, mesdames, messieurs les sénateurs, vous m'obligez à le suivre. L'idée que l'on se fait de la justice dans ce pays ne peut pas être fragmentaire : telle erreur est commise ici ; là, il y a l'affaire d'Outreau... Non, c'est un tout qui se tient ! Les juges voient malice dans la diminution des affaires d'instruction. Ils ont peut-être parfois raison ; il existe des différences entre nous. Quoi qu'il en soit, je le fais et je le dis, car ce la me semble être dans l'intérêt de la justice.

En revanche, il n'est pas dans l'intérêt de la justice, selon moi, de disqualifier acrobatiquement une infraction criminelle afin de la faire juger par le tribunal correctionnel et ainsi gagner du temps. Le Parlement ne peut pas rester indifférent à ce problème.

M. Philippe Dominati, président. – Pour conclure, je donne la parole à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le procureur général, j'aimerais vous poser une dernière question : au vu de votre expérience, considérez-vous que l'incrimination de fraude fiscale recouvre correctement et complètement les faits d'évasion fiscale les plus dommageables et les plus abusifs ?

M. Éric de Montgolfier. – Je comprends, maintenant, le sens de la question, entre cela et l'abus de droit.

Effectivement, on constate que, dans certaines situations, la morale ne trouve pas son compte, d'où l'expression que j'utilise : « Le cercle de la morale est beaucoup plus large que celui de la loi ». La loi dans le droit, ce

n'est pas tout. Certaines situations sont manifestement immorales, ce qui est parfaitement inéquitable, car les moyens existent d'y mettre un terme.

Je vous ai signalé que des personnes faisaient profession de placer les fonds et je vous ai indiqué dans quelles conditions il fallait s'y intéresser. Ceux qui s'adressent à ces personnes disposent déjà de quelques moyens. Les individus qui souhaitent sinon violer la loi, du moins la contourner ont des facilités de ce point de vue. Cependant, les magistrats ne peuvent qu'être spectateurs. Vous n'allez pas nous demander d'élargir le cercle de la loi que vous avez tracé au motif que la morale n'y trouverait pas son compte ! C'est vous qui passez de la morale au droit ; ne nous demandez pas de passer du droit à la morale.

M. Philippe Dominati, président. – Vous allez avoir du travail, monsieur le rapporteur, pour établir votre rapport dans quelques semaines !

Personne ne demande plus la parole ?...

Monsieur le procureur général, je vous remercie de cette audition. Même si nous avons exploré parfois d'autres voies que celles que nous avons envisagées au départ, vos observations nous ont paru tellement intéressantes que nous sommes prêts à creuser le sujet.

**Audition de M. Guillaume Daieff, juge d’instruction au Pôle financier
du Tribunal de grande instance de Paris**
(23 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Guillaume Daieff, juge d’instruction au Pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris.

Je vous rappelle, monsieur le juge, que, conformément aux termes de l’article 6 de l’ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Guillaume Daieff prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur le juge, je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire, avant de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, puis des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Guillaume Daieff, juge d’instruction au Pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris. – Je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, de m’avoir invité aujourd’hui. C’est pour moi un plaisir et un honneur de venir répondre aux questions des membres de cette commission et de partager avec vous mon expérience professionnelle en matière de lutte contre la fraude fiscale.

Comme mon collègue Renaud Van Ruymbeke, je suis juge d’instruction au sein du Pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris. Comme vous le savez, ce pôle comprend à la fois des juges d’instruction et des procureurs, qui sont également chargés des affaires économiques et financières. Nous sommes regroupés à Paris, rue des Italiens, dans une antenne, le Pôle financier.

Évidemment, je ne pourrai vous parler que de ce que je sais de mon cabinet et du fonctionnement du Pôle financier du TGI de Paris. La lutte contre la fraude fiscale, dans son aspect pénal, est évidemment également menée par des juridictions non parisiennes, en particulier par les juridictions

interrégionales spécialisées, lesquelles sont en France au nombre de huit. Il s'agit de grandes juridictions.

Je commencerai par évoquer les trois types d'affaires que le Pôle financier est appelé à traiter.

En premier lieu, en matière de fiscalité indirecte, nous traitons essentiellement des fraudes à la TVA, qualifiées d'escroqueries à la TVA, qui s'appliquent aux entreprises et non aux particuliers. Il s'agit là d'une fraude ancienne, pérenne, qui, je l'imagine, continuera d'exister tant que l'on ne mettra pas en œuvre les moyens nécessaires pour tenter de la réduire.

Je prends un exemple : soit une entreprise X qui achète à son fournisseur F des marchandises au prix de 100 euros hors taxes, puis les revend 119,6 euros TTC à son client C. Alors qu'elle devrait rendre à l'État la TVA qu'elle a ainsi collectée, elle la conserve et disparaît dans la nature. On parle alors de TVA éludée. La société X est fiscalement défailante.

Lorsque le client C revend au fournisseur F la marchandise hors taxes, on parle alors d'un carrousel de TVA. Autrement dit, alors que C a payé à une société X les marchandises TTC, il les revend hors taxes. Devenu créancier de TVA, il peut demander à l'État de lui rembourser la TVA qu'il a décaissée. Ce remboursement est évidemment fiscalement légal, mais, en réalité, C est complice : il se fait remettre une TVA par l'État, alors que le système n'a été créé que pour éluder le paiement de la TVA et l'empocher.

Ces fraudes à la TVA concernent en général des produits à forte valeur ajoutée, si possible de petit volume, et très chers.

M. Philippe Dominati, président. – Des téléphones, par exemple ?

M. Guillaume Daieff. – Par exemple des téléphones, des cartouches d'imprimantes. L'objectif étant de faire tourner la marchandise, il vaut mieux qu'elle ne soit pas trop volumineuse. Il vaut mieux également qu'elle soit coûteuse, le montant de la TVA étant évidemment en rapport.

Dernièrement, ceux que l'on appelle les « carrouselistes » ont investi le domaine des produits immatériels. En interrogatoire, certains m'ont expliqué que ces biens étaient un vrai bonheur pour eux, car il n'y a besoin ni de les stocker, ni de les transporter. Il suffit d'un clic ! Typiquement, cela concerne les droits à polluer et les quotas de CO₂.

Ces fraudes entraînent évidemment des mouvements financiers très importants sur des comptes bancaires, et c'est ce qui fait le lien avec l'évasion. En France, les banques sont assez vigilantes en matière de lutte contre le blanchiment. Les « carrouselistes » de TVA ne font donc pas leurs affaires sur les comptes bancaires français de ces sociétés, mais ils ouvrent des comptes dans des pays comme Hong Kong, Chypre ou certains pays baltes, au nom de ces sociétés françaises, lesquelles sont des entreprises françaises inscrites au registre du commerce et des sociétés, à Paris ou ailleurs en France. Ils utilisent

ces comptes ouverts à l'étranger pour régler les marchandises qu'ils achètent et encaisser le produit de la revente.

L'entraide judiciaire avec ces pays est donc importante. Je reviendrai sur ce sujet tout à l'heure.

En deuxième lieu, le Pôle financier traite, de manière très classique, les abus de biens sociaux. Nous sommes là à l'intersection de la fiscalité des entreprises et de la fiscalité des particuliers.

L'abus de biens sociaux requiert en général de fausses écritures comptables afin de justifier les flux. Le principe est de créer des créanciers fictifs. Pour cela, il existe trois techniques : le créancier fictif, le faux prêt intragroupe, les avances fictives en compte courant d'associé.

La première technique consiste à demander à un fournisseur de vous adresser des fausses factures. Le plus simple toutefois est d'être vous-même votre propre faux fournisseur et de confectionner vous-même une fausse facture. Cette fausse facture est ensuite entrée en comptabilité. Elle vous permet de justifier un décaissement, qu'il ne vous reste plus qu'à empocher.

Évidemment, il vaut mieux avoir une société immatriculée aux Seychelles, à Hong Kong ou ailleurs ; c'est plus simple et c'est tellement facile ! Dans ces pays, un grand nombre de sociétés font du véritable commerce et les banquiers de ces États, qui ne sont d'ailleurs pas très vigilants, ne sont donc pas très étonnés de voir arriver beaucoup d'argent sur ces comptes. Le faux facturier est établi en France et se rend dans ces pays pour y retirer de l'argent en espèces ou utilise Internet – le *e-banking* – pour faire des virements ailleurs

La deuxième technique utilisée est celle des « groupes » de sociétés en général « bidons », gérées par des gérants de paille. Ces sociétés ne font pas du vrai *business*, si vous me permettez cet anglicisme. Elles réalisent de faux prêts intra-groupe pour justifier des sorties d'argent. Évidemment, si la sœur de la société victime de l'abus de bien social ou sa filiale est à l'étranger, c'est encore plus facile. La sortie d'argent est très simple à justifier auprès du banquier français : il suffit de produire le contrat de prêt intra-groupe. De tels contrats se trouvent facilement sur Internet ou auprès de certains avocats ou experts-comptables malhonnêtes. Ils sont peu nombreux, mais ils existent.

Enfin, la troisième et dernière technique consiste à créditer fictivement votre compte courant d'associé. En tant qu'associé de votre entreprise, vous avez le droit, comme n'importe quel associé, d'apporter de l'argent à votre entreprise. Ensuite, vous pouvez demander à l'entreprise de vous rembourser vos avances en compte courant. L'opération consiste donc à créditer fictivement votre compte courant – il s'agit juste d'une écriture comptable, qui n'a rien de compliqué –, puis à vous faire rembourser cette avance, que vous n'avez pas faite. Cette opération présente toutes les apparences de la légalité. Elle s'effectue depuis des comptes bancaires français et n'est pas difficile à réaliser.

En réalité, nous appréhendons les fraudes de ce type sous l'angle du faux et usage de faux – les fausses factures – et abus de biens sociaux, plutôt que sous l'angle de la fraude fiscale.

En dernier lieu, le Pôle financier a à connaître d'un troisième type de fraudes fiscales, même s'il y en a très peu. Ces fraudes portent sur la fiscalité directe – impôts sur les revenus ou impôts sur les successions.

Il y a des enquêtes préliminaires pour fraude fiscale au parquet. Toutefois, n'étant pas au parquet, je ne suis pas bien placé pour vous en parler. Très peu d'enquêtes de ce type arrivent à l'instruction. Je n'en connais qu'une, que j'ai à traiter et qui concerne des droits de succession. A part cela, il n'y en a aucune.

Quelles sont les raisons de cette absence ? Faut-il y voir un bon ou un mauvais signe ?

L'information judiciaire que j'ai pour ma part à traiter concerne des droits de succession : omission de déclaration de biens meubles, notamment des actions de société, omission de déclaration d'immeubles, lesquels ont tous été placés dans des trusts institués dans des paradis fiscaux tels les Bahamas, Guernesey ou Singapour.

Tout le reste de la fraude fiscale relevant du pénal est traité en enquête préliminaire et par citation directe.

Après ces propos préliminaires, j'articulerai mon exposé sur deux points.

Il existe, d'une part, une répression fiscale, administrative des infractions fiscales, celle dont s'occupe la Direction générale des finances publiques, la DGFIP, et, d'autre part, une répression pénale, judiciaire, de ces infractions. Il me semble que la République française aurait un bon « retour sur investissement » si, premièrement, elle mettait les moyens nécessaires dans la répression judiciaire des infractions fiscales et si, deuxièmement, elle faisait sauter quelques verrous, nationaux ou internationaux.

Les moyens de la répression judiciaire – quand l'affaire est jugée par le tribunal correctionnel, donc par le juge pénal -ne sont pas là. Ainsi, les effectifs du TGI de Paris pour l'enquête dans ce secteur ont baissé d'un quart en quatre ans ! En 2009, à l'instruction, les services de l'instruction du Pôle financier comptaient douze magistrats (juges d'instruction) en charge de ce type de contentieux ; en 2012, ils n'en comptent plus que huit.

Certes, on pourrait considérer que c'est normal puisque le procureur ouvre moins d'informations judiciaires et qu'il traite plus d'affaires en enquête préliminaire. En outre, on pourra soutenir qu'il n'est pas souvent indispensable de demander à un juge d'instruction d'effectuer une enquête, le procureur pouvant la faire lui-même.

On devrait donc en déduire que les effectifs du parquet ont augmenté, en l'occurrence, ceux de la section F2 du parquet de Paris, section chargée de

la fraude fiscale, mais également des abus de biens sociaux, des affaires de corruption, des délits boursiers, et autres. Or ils ont baissé, passant de douze en 2009 à huit en 2012 ! Les effectifs du parquet et de l'instruction sont donc identiques.

Le nombre d'assistants spécialisés, dont la création date de 2000, a lui aussi diminué ! Les assistants spécialisés sont des fonctionnaires de catégorie A, spécialisés dans leur domaine, que l'on a adjoints aux magistrats, procureurs ou juges d'instruction, afin de rendre les équipes pluridisciplinaires. Au départ, le Pôle financier devait en compter quinze. Il en a eu jusqu'à huit, mais n'en compte plus aujourd'hui que cinq. Ces assistants spécialisés peuvent venir de la DGFIP, des douanes ou du secteur privé. Nous avons ainsi un expert-comptable, mais il est parti. Alors que les assistants sont absolument essentiels, il n'y en a quasiment plus.

Les moyens « policiers » au sens large font également défaut.

Vous connaissez la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, la BNRDF, placé sous la houlette, non pas d'un magistrat, comme les douanes judiciaires, mais d'un commissaire de police, M. Petit, que vous avez d'ailleurs reçu dans le cadre de vos auditions.

La création de cette brigade est une très bonne chose, mais à cette occasion, n'a-t-on pas déshabillé la brigade financière, laquelle traitait auparavant ces affaires fiscales, et les services vérificateurs de terrain, tels que la Direction nationale de vérification des situations fiscales, la DNVSF ? Il ne m'appartient pas de répondre à cette question. Cela étant dit, étant un peu habitué au fonctionnement d'une administration – j'ai été détaché pendant quelques années au ministère de la justice –, j'ai peur que, en habillant Paul, le nouveau-né, on ait déshabillé les autres.

Par ailleurs, je pense qu'il faut faire un effort de formation important à l'intention des officiers fiscaux judiciaires. Ces officiers, à qui la loi a conféré des pouvoirs de police judiciaire et qui sont issus des administrations fiscales, interviennent aux côtés des OPJ classiques qui, eux, viennent de la police ou de la gendarmerie. Il est notamment nécessaire de les former aux techniques d'interrogatoire, en particulier, dans le contexte de la garde à vue - car ces agents n'en faisaient pas dans leur administrations d'origine -, ou à la constitution d'un dossier pénal,

Quel est l'intérêt des enquêtes pénales sachant que l'État poursuit la fraude fiscale par les enquêtes administratives, conduites par la DGFIP et ses services déconcentrés ? Quel est l'intérêt de cette double poursuite ? N'est-ce pas une perte de moyens ? Pourquoi parfois recourir à l'enquête pénale judiciaire ?

En premier lieu, je pense que l'enquête pénale est plus exhaustive. Prenons l'exemple d'un fraudeur professionnel, bien cupide, disons un promoteur immobilier. En l'espace de cinq ans, il a géré ou fait gérer une dizaine de sociétés, qui, pour certaines, ont fait l'objet d'une liquidation

judiciaire. Pour lui, ce n'est pas grave, car ces sociétés étant gérées par des gérants de paille, il ne sera pas fiché à la Banque de France. La liquidation judiciaire, c'est formidable : c'est comme l'ardoise magique, cela permet d'effacer toutes les dettes !

Certaines de ces sociétés ont fait l'objet, dans les dernières années, d'enquêtes fiscales séparées. Toutefois, une enquête de ce type, parce qu'elle porte sur une société en particulier, qui en est la cible, et qu'elle ne concerne pas les autres, aboutit à de maigres redressements.

C'est en fait l'enquête pénale, confiée à la BNRDF – d'abord une enquête « parquet », puis une enquête « instruction » – qui a permis d'avoir une vision globale du groupe, et de comprendre que les pratiques qui consistaient pour ce promoteur immobilier à consentir de faux prêts intragroupes, à établir de fausses factures et de faux crédits de comptes courants n'étaient pas isolées et ne relevaient pas de la négligence, comme on pouvait le croire en ne contrôlant qu'une seule société.

L'enquête pénale a permis de se rendre compte que de telles pratiques étaient au contraire généralisées et volontaires, bref d'avoir une vision complète de l'activité frauduleuse.

En deuxième lieu, l'enquête pénale permet, contrairement à l'enquête fiscale, d'aller chercher le gérant de fait, c'est-à-dire le véritable patron, celui qui s'est enrichi.

Prenons le cas des sociétés qui pratiquent la fraude à la TVA. De telles sociétés ne sont jamais dirigées par le bénéficiaire final, dont le nom ne figure jamais dans les statuts au registre du commerce. Il existe des gens dont la profession est d'être des gérants de paille, souvent domiciliés à l'étranger car ils finissent toujours par avoir des problèmes. Ce sont en effet les premiers à qui l'on pose des questions. Mais les gérants de paille n'ont en général aucun patrimoine. Ce sont des lampistes. Les poursuivre rapporte rarement à l'État. En revanche, poursuivre le gérant de fait peut lui rapporter plus.

L'administration fiscale, il me semble, se borne en général à poursuivre le gérant statutaire d'une société, rarement le gérant de fait. C'est sans doute parce que la démonstration de la gérance de paille, c'est-à-dire l'identification du véritable patron, suppose des moyens d'investigation qu'elle n'a pas. Ainsi, elle ne peut pas effectuer d'auditions sous le régime de la garde à vue. Or de telles auditions permettent souvent d'avancer un peu dans l'identification du véritable patron. De même, si l'administration fiscale peut procéder à des perquisitions et des saisies, ces méthodes relèvent plutôt des investigations judiciaires classiques grâce auxquelles on parvient à identifier les gérants de fait – et l'administration fiscale ne peut les mettre en œuvre que si la fraude a lieu à l'occasion d'une activité commerciale (article L. 16 B du livre des procédures fiscales).

C'est pourquoi, lorsque l'administration fiscale exerce son droit de communication dans mon cabinet au titre de l'article L. 82 C du livre des

procédures fiscales, elle est très intéressée par tous les procès-verbaux, tous les éléments de preuve contenus dans mon dossier, qui permettent d'identifier le gérant de fait.

En troisième et dernier lieu, il faut identifier le propriétaire effectif des biens financés par la fraude fiscale. Là encore, je pense que l'enquête pénale est celle qui permet le mieux d'y parvenir.

En effet, les vrais fraudeurs n'ont jamais rien à leur nom – ils sont pauvres comme Job – et s'entourent de prête-noms. Leurs biens immobiliers sont au nom de sociétés civiles immobilières. Les parts de ces SCI sont au nom de leur frère, de leur oncle, de leur sœur ou de prête-noms professionnels. Les voitures sont louées à des loueurs qui se font régler un an de loyer d'avance...

Je doute que l'administration fiscale parvienne à saisir des biens qui ne sont pas au nom du fraudeur. En général, elle ne peut pratiquer de saisies que sur des biens qui sont au nom des fraudeurs, soit en l'occurrence sur rien !

En revanche, en matière pénale, il y a eu des évolutions récentes, notamment la loi Warsmann du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, laquelle a permis la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'AGRASC. Cette loi a récemment été complétée par une autre loi, très utile, la loi du 27 mars 2012. Il est désormais plus aisé pour les magistrats – procureurs et juges d'instruction – de saisir des biens quand bien même ils ne seraient pas au nom de leur propriétaire effectif.

On peut désormais saisir les biens qui sont au nom du fraudeur, mais également ceux dont il « a la libre disposition », à condition de faire la démonstration que tel est bien le cas. Cela suppose d'avoir recours à des techniques d'enquête policière classiques - surveillances, écoutes téléphoniques, perquisitions –, soit les mêmes moyens d'investigation que ceux qui sont nécessaires pour identifier les gérants de fait.

J'évoquerai maintenant les verrous que j'ai mentionnés tout à l'heure – le mot est peut-être un peu exagéré –, à la fois nationaux et internationaux.

Je commencerai par évoquer l'échelon national, en limitant mon propos à la fraude fiscale à la fiscalité directe : impôt sur les successions, impôt sur le revenu.

Quelle est la procédure pour engager une poursuite pour fraude fiscale ? Le principe général est que l'action publique est engagée par le procureur, et par lui seul. Je n'ai pas besoin de vous rappeler qu'un tribunal correctionnel, juridiction de jugement, ne peut pas s'autosaisir d'infractions, pas plus qu'un juge d'instruction, juridiction d'investigation. Si je constate que mon voisin fraude le fisc de manière éhontée, je ne peux pas engager une enquête. Seul le procureur le peut. Dans le cas que je viens d'évoquer d'ailleurs, si l'enquête concerne mon voisin, ce n'est pas moi qui en serai chargé.

Il n'existe aucune exception à ce principe, sauf en matière de fraude fiscale. Dans ce domaine, une plainte du ministre du budget est nécessaire. Elle est une condition préalable – ce point est important – à l'action publique. Le procureur de la République ne peut pas – il n'en a pas le droit – engager une enquête pour fraude fiscale si elle ne lui a pas été demandée par le ministre du budget. C'est, je le répète, une condition préalable à l'action publique.

Ces deux mécanismes, c'est-à-dire plainte préalable du ministre du budget, puis décision du procureur d'engager les poursuites, méritent le vilain nom de « verrou » que je leur donne dans certains cas de fraudes fiscales commises par des particuliers.

En revanche, dans les cas d'escroquerie à la TVA par des « carrouselistes », tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut essayer de leur faire le plus de mal possible. Le procureur, le ministre du budget, tous partagent ce même objectif.

Imaginez toutefois qu'un ministre du budget soit aussi, par exemple, trésorier d'un parti politique. Imaginez, même si c'est absolument inimaginable, que cette personne dise à certains contribuables : « Si vous payez le parti, vous n'aurez pas à payer l'État ». On mesure dans ce cas que le verrou de la plainte préalable du ministre du budget est absolument essentiel.

Est-ce à dire que l'on pourrait prôner la suppression de la plainte préalable du ministre du budget (en réalité, le dépôt formel de la plainte est délégué aux directeurs des services fiscaux) ?

De fait, on peut s'interroger sur ce qui justifie cette plainte préalable, que l'on ne retrouve dans aucun autre contentieux, même spécialisé. Par exemple, en matière de droit pénal de la consommation, pourquoi le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ne maîtriserait-il pas l'action publique en ayant dans sa manche le même mécanisme ? Tel n'est pas le cas. En cas d'infraction au code monétaire et financier ou au code de la consommation, le procureur de la République peut engager des poursuites sans plainte préalable des ministres concernés.

Il est très clair que cette plainte préalable donne au ministre du budget le pouvoir de définir la politique pénale fiscale. En réalité, cette politique est fixée non par le procureur ou par le garde des sceaux, mais par le ministre du budget et ses services. C'est en effet le ministre du budget qui fait le premier tri. C'est lui qui décide, après un contrôle fiscal, s'il y a lieu ou non d'aller au pénal. Je pense, même si je suis moins bien placé pour le voir, que, le procureur, même si sa compétence n'est pas liée juridiquement, donne en général une suite pénale aux plaintes déposées par les directeurs des services fiscaux.

Évidemment, cette question est un enjeu de pouvoir institutionnel entre le ministre du budget, et ses directeurs des services fiscaux d'une part, et le ministre de la justice et ses procureurs, d'autre part.

Dans tous les cas, même si la plainte du ministre du budget n'était plus une condition préalable à l'action publique, il resterait ce que j'appelle méchamment le second « verrou », celui du procureur de la République, car le « court-circuit » de la constitution de partie civile n'existe pas en la matière.

Je rappelle que, certes, le procureur de la République a le monopole de l'action publique en France et que ni un juge d'instruction ni une juridiction de jugement ne peuvent s'autosaisir d'une enquête, mais qu'il existe dans le code de procédure pénale ce que j'appelle un « court-circuit », ou une compensation : la victime directe d'une infraction peut, si le procureur ne souhaite pas faire d'enquête, obtenir du juge d'instruction l'ouverture d'une information judiciaire. C'est la plainte avec constitution de partie civile, qui est entre les mains du doyen des juges d'instruction.

C'est ainsi que différentes affaires sont « sorties », qu'il s'agisse du sang contaminé ou des emplois fictifs de la Ville de Paris. Cela n'a pas tenu, au départ, à une décision du procureur ; ce sont des victimes qui ont saisi le juge d'instruction.

En matière de fraude fiscale, aucun citoyen contribuable, aucune association ne peut ainsi se substituer au procureur. Il n'y a pas non plus le mécanisme de l'autorisation préalable du tribunal administratif, qui permet à l'administré d'une collectivité territoriale de se substituer à cette collectivité, c'est-à-dire d'exercer l'action *ut singuli* pour une infraction qui a causé un préjudice à cette collectivité.

Par conséquent, en matière de fraude fiscale, le subtil équilibre de la procédure pénale française entre l'indépendance de l'enquête par le juge d'instruction et la dépendance de l'autorité de poursuite est rompu puisqu'il n'y a pas ce mécanisme de court-circuit.

J'en viens maintenant à mon second et dernier point sur les obstacles internationaux.

L'entraide judiciaire en matière fiscale n'existe pas avec les paradis fiscaux.

Il faut distinguer deux types d'entraide : l'entraide judiciaire, d'une part, l'entraide fiscale, d'autre part. L'entraide judiciaire s'exerce entre autorités judiciaires et l'entraide fiscale entre administrations fiscales.

Les conventions et les traités qui ont été signés récemment avec les Bahamas, par exemple, sont des traités d'entraide fiscale. Moi-même, en tant que juge d'instruction, et mon collègue, en tant que procureur, nous ne pouvons pas demander à ces États, sur la base de ces traités, des informations pour une enquête. Ces traités ne peuvent être mis en œuvre que par l'administration fiscale française.

Il existe donc différents canaux pour l'échange d'informations, car l'entraide, c'est un échange d'informations : le canal judiciaire et le canal fiscal. Je ne peux pas quant à moi utiliser le canal fiscal et la Direction

générale des finances publiques, la DGFIP, ne peut pas utiliser le canal judiciaire.

L'entraide judiciaire s'appuie sur des conventions ou des traités bilatéraux ou multilatéraux. Elle a pour objet l'échange d'informations, ou plus exactement en matière judiciaire, l'obtention de preuves : par exemple, des documents d'ouverture de compte bancaire, des relevés bancaires, des déclarations de témoins – aller interroger untel dans un pays – faire des perquisitions et des saisies d'éléments de preuve, – ce qui est très difficile – des écoutes téléphoniques...

Concrètement, cela consiste, pour un juge d'instruction, à faire travailler un collègue étranger, procureur ou juge d'instruction. Je le fais travailler pour moi, exactement comme un procureur ou un juge d'instruction fait travailler des policiers et des enquêteurs français.

Avec certains États, il n'existe pas de convention d'entraide judiciaire et c'est donc au titre de la réciprocité que les États peuvent s'entraider, mais ce n'est qu'une faculté. Si je m'adresse aux Îles Vierges britanniques, avec lesquelles nous n'avons pas de convention d'entraide judiciaire, il se pourrait qu'elles me répondent, mais elles n'ont aucune obligation sur ce point. L'intérêt de signer avec les Îles Vierges britanniques une convention d'entraide judiciaire, c'est qu'elles s'engagent à me répondre par le biais de cette convention. C'est un premier pas, qui n'est sans doute pas suffisant, mais c'est un pas nécessaire.

Or, pour en revenir à la fraude fiscale, elle est le plus souvent exclue du champ des conventions d'entraide judiciaire. Les conventions excluent en général deux types d'infractions : les infractions militaires et les infractions fiscales. Si l'État requis, par exemple, la France, reçoit une demande d'un État étranger, l'Italie, par exemple, au sujet d'un déserteur qui s'est réfugié sur son territoire, la France répondra qu'elle n'accorde pas son entraide. Quand ces conventions d'entraide judiciaire ont été signées, l'idée était – et par un effet d'inertie, elle perdure – que nous n'allons pas aider un État avec lequel nous sommes potentiellement en guerre à poursuivre ses déserteurs.

C'était pour les infractions militaires, mais il en est de même pour les infractions fiscales.

Dans toutes ces conventions, en effet, il y a toujours un article 2 ou un article 3 qui dispose que « sont exclues du champ d'application de cette convention l'entraide militaire et l'entraide fiscale ».

Autrement dit, si j'adresse une demande d'entraide à la Suisse, par exemple, pour obtenir des documents bancaires relatifs à M. X pour les besoins d'une enquête pénale française pour fraude fiscale à l'impôt sur le revenu ou sur les successions, la Suisse ne répondra pas. De la même façon, si j'adresse une demande aux Bahamas, à Singapour, à Panama, au Qatar, à Israël ou aux Channel Islands – Guernesey - ou l'Île de Man – ils ne répondront pas.

Jersey représente une exception au sein des Channel Islands – comme on le voit, l'application des conventions judiciaires relève du pointillisme - , car Jersey s'est théoriquement engagée à répondre aux demandes d'entraide dans des enquêtes pour fraude fiscale, ou plus exactement à s'interdire de refuser l'entraide au motif que l'infraction poursuivie est fiscale. En revanche, ce n'est pas le cas de Guernesey.

J'ai cru comprendre que la commission d'enquête allait à Jersey, j'aurais préféré qu'elle aille à Guernesey...

En effet, il est sûr que Jersey vous dira qu'elle répondra à de telles demandes d'entraide, puisque le Royaume-Uni a déclaré que le premier protocole du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 est applicable à Jersey (mais, je le répète, pas à Guernesey, ni à l'Île de Man), et que ce premier protocole dispose que les États ne pourront pas refuser d'accorder leur entraide au motif que l'infraction poursuivie relève de la fraude fiscale.

C'est ainsi que l'entraide avance petit à petit au fil des négociations, en retirant aux États des motifs de refus. Il est donc important que les négociations progressent avec le maximum d'États, mais cela ne suffit pas.

Le dernier point en effet que je souhaite aborder avec vous concerne l'importance des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment.

En effet, la meilleure entraide du monde sert peu si l'environnement réglementaire dans l'État requis est favorable à l'opacité. Si les Bahamas coopèrent, ils m'ouvriront le coffre-fort, mais il n'y aura aucun document à l'intérieur et nous n'aurons pas avancé. Qui détermine le contenu du coffre-fort aux Bahamas ? C'est la réglementation interne applicable à ce pays : par exemple, quelles informations doivent figurer au registre du commerce ? Peut-il y avoir encore des actions au porteur ?

Ici, nous ne sommes plus dans une affaire d'entraide judiciaire, mais il s'agit de savoir quelle est la réglementation applicable là-bas. Ces réglementations sont sous la surveillance, par exemple, du groupe d'action financière, le GAFI, et il est absolument essentiel que des organisations comme celles-ci exercent une forte pression sur ces États afin que leur réglementation interne permette de remplir le « coffre-fort » des informations dont nous avons besoin.

Je prendrai l'exemple de la profession des *nominee trustee*, qui est une profession légale de prête-nom qui existe dans de nombreux pays anglo-saxons, *e*. Ce sont des personnes qui ont pignon sur rue et qui vous prêtent leur nom pour l'inscrire sur les actions des sociétés dont vous êtes propriétaire. Le contrat tient en une page, c'est très simple : le *nominee trustee* s'engage à porter les actions de telle société, à ne percevoir aucun revenu (par exemple ne prendre aucune décision de distribution de dividendes) sans votre accord, à suivre toutes vos instructions de vote lors des assemblées générales

Si je suis un flux financier qui arrive sur un compte bancaire ouvert au nom d'une société aux Bahamas dont les actions sont détenues par un *nominee trustee*, j'interroge l'État en question par le biais d'une demande d'entraide judiciaire. A la banque, on me dit que le compte appartient à telle société. Je demande à voir les registres de cette société et là, ces registres – si on me les fournit, je peux m'estimer déjà très bien servi par les autorités locales - indiquent que les actions sont détenues par M. X. Sauf que M. X est le *nominee trustee* de M. Y. Or c'est ce dernier que je veux identifier, mais il n'apparaît pas sur le registre des actions : seul figure le nom de M. X. Et il n'est même pas écrit que M. X figure en tant que *nominee trustee*.

Autre exemple, les actions au porteur, un procédé très classique dans notre pays il y a cinquante ans ou cent ans, me semble-t-il, et qui n'existe plus aujourd'hui. C'est formidable car, lorsque j'irai voir l'entreprise aux Bahamas – si l'État des Bahamas m'accorde cet accès – il n'y aura pas de nom sur le registre des actions. Je n'aurai pas avancé dans mon enquête, même si l'entraide est excellente.

Par ailleurs, la meilleure entraide du monde arrive toujours trop tard si les mécanismes de lutte anti-blanchiment ne fonctionnent pas.

Par exemple, dans les affaires de fraude à la TVA sur les quotas ou les crédits de carbone, qui ont généré en France, vous le savez, 1,5 milliard d'euros de TVA éludée, et dans les dossiers dont j'ai à traiter, par société fiscalement défailante, 60 millions d'euros à 100 millions d'euros de bénéfice net tombés dans la poche de ces fraudeurs en l'espace de quatre à cinq mois, ces sociétés s'encaissaient le produit de la revente de leurs quotas sur des comptes bancaires ouverts au préalable pour nombre d'entre eux à Hong Kong. Qui a ouvert ces comptes bancaires à Hong-Kong ? Des jeunes femmes ou des jeunes hommes âgés de vingt-quatre ans ou vingt-cinq ans, qui arrivent avec un Kbis d'une société française créée il y a six mois avec un euro de capital social, qui ouvrent un compte bancaire à Hong Kong et deux semaines après, vous avez 500 000 euros qui tombent et 500 000 euros qui repartent. Évidemment, il y a toutes les factures d'achat et de revente et cela n'a donc pas posé de problème au banquier de Hong Kong. Cela lui en a peut-être posé un au bout de trois mois - et il se félicitera d'avoir fait une déclaration de soupçon au TRACFIN local -, sauf que la fraude était consommée et l'argent dans la poche...

Pour conclure, la France, me semble-t-il, doit être absolument présente dans les enceintes, notamment du GAFI.

J'ai lu l'intervention de Mme Marie-Christine Lepetit expliquant que l'État avait beaucoup fait. M. François d'Aubert a reçu mission de surveiller tout cela, mais je voudrais savoir de combien de « troupes » dispose M. d'Aubert, car cela suppose d'être présent, d'aller évaluer les autres États et d'avoir des évaluateurs. En avons-nous assez ? Sommes-nous suffisamment présents ? Le travail de lobbying nécessite beaucoup d'énergie et de moyens humains. C'est la Direction générale du Trésor, me semble-t-il, qui suit ce

mécanisme du GAFI. Combien sont-ils ? Il faut trouver les évaluateurs, c'est un enjeu essentiel pour lutter contre l'évasion fiscale. Il faut mettre autant que possible la pression la plus forte sur ces États dont le fonds de commerce est l'évasion fiscale.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur Daieff, je vous poserai d'abord trois questions sur ce qui vient d'être dit et ensuite des questions un peu plus générales.

Première question, vous évoquez l'existence d'un verrou dans certains cas de fraude fiscale concernant des particuliers. S'agit-il d'un verrou théorique ou ce verrou est-il actionné dans certains cas dans la pratique ? Fonctionne-t-il et est-il effectivement utilisé ?

Dans le même ordre d'idées, vous évoquez un second verrou à l'échelon du procureur de la République. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point car je n'ai pas très bien compris comment cela fonctionne et quel peut être le lien avec ce qui a été dit précédemment ?

Ma deuxième question, un peu plus générale, concerne la fraude fiscale. Eu égard à votre expérience, considérez-vous que l'incrimination pour fraude fiscale recouvre, de manière satisfaisante et complète, les pratiques les plus dommageables en matière d'évasion fiscale ?

Ma troisième question est plutôt une réaction aux propos du juge Van Ruymbeke évoquant hier devant nous des contacts qu'il avait pu avoir avec ses homologues suisses. Il semblait dire qu'il bénéficiait relativement facilement de leur assistance sur les dossiers dont il avait la charge.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez la parole, monsieur Daieff.

M. Guillaume Daieff. – Avec la Suisse, l'entraide est excellente dès qu'il ne s'agit pas de fraude fiscale. Pour les affaires de droit commun, d'escroquerie classique, de blanchiment, par exemple de stupéfiants, on obtient de nos collègues suisses une entraide remarquable. Il m'est arrivé, dans certains dossiers, d'envoyer le lundi une demande d'entraide pour identifier dans une banque un compte bancaire dont je n'avais pas le numéro et pour en demander le blocage, et le mercredi le compte était bloqué...

En revanche, lorsqu'il s'agit de fraude fiscale, c'est beaucoup plus compliqué : la Suisse se réserve le droit de refuser son entraide. En fait, c'est un peu plus subtil : elle n'accorde son entraide que si la fraude fiscale se double d'une « tromperie astucieuse ». Elle nous dit : si votre contribuable a juste oublié de déclarer à l'administration fiscale le compte bancaire qu'il avait dans une banque suisse, alors là, débrouillez-vous sans nous ! Si, en revanche, nous montrons que cette évasion fiscale s'est doublée de fausses factures et donc de « tromperie astucieuse », là la Suisse peut accorder

l'entraide. Mais, en général, quand c'est le cas, l'enquête française n'est pas seulement ouverte du chef de fraude fiscale, elle est aussi ouverte pour faux, usage de faux, abus de biens sociaux ou blanchiment...

M. Philippe Dominati, président. – Si vous prenez le critère du blanchiment, obtenez-vous facilement l'entraide de la Suisse ?

M. Guillaume Daieff. – Nous avons facilement l'entraide de la Suisse, mais si ce n'est que du blanchiment de fraude fiscale, c'est peut-être un peu plus compliqué.

En revanche, pour tout ce qui relève du blanchiment d'autres infractions, l'entraide est excellente. Je ne parle que de mon expérience, car cela dépend aussi des cantons, et je ne les ai pas encore tous expérimentés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Peut-il y avoir des réponses selon les cantons ? N'y a-t-il pas une réponse fédérale sur l'ensemble du territoire helvétique ?

M. Guillaume Daieff. – Je réserve ma réponse sur ce point.

S'agissant du champ des incriminations actuelles en matière de fraude fiscale, il est, me semble-t-il, complet et permet de couvrir, en tout cas dans les affaires que j'ai à traiter, tous les faits qui me sont rapportés.

J'ai cru comprendre que la commission s'intéressait à la question des prix de transfert entre sociétés d'un même groupe à travers la pratique consistant à faire en sorte que la marge soit dégagée dans la filiale située dans un centre *offshore* et pas dans la filiale située en France. A ma connaissance - mais il faut le demander au parquet -, il n'y a pas d'enquête pénale sur ce point. Au demeurant, je ne suis pas certain que cela constitue une infraction pénale.

M. Philippe Dominati, président. – Qu'en est-il des verrous ?

M. Guillaume Daieff. – S'agissant de ces verrous, la plupart du temps, lorsque les faits poursuivis relèvent, par exemple, d'infractions de droit commun et mettent en cause des « voyous », il n'y a aucun verrou de quelque sorte que ce soit. En revanche, lorsque des infractions peuvent mettre en cause des personnes proches du pouvoir, ces mécanismes peuvent s'apparenter à des verrous. Le procureur de la République, je le rappelle, est dans une chaîne hiérarchique qui le conduit directement au ministre de la justice, lequel fait partie du pouvoir exécutif et, à ce titre, il peut recevoir des instructions écrites ou orales du ministre de la justice. C'est prévu par le code de procédure pénale, du moins pour les instructions écrites.

À mon sens, d'ailleurs, cela peut tout à fait se justifier par les pouvoirs importants que la loi reconnaît au procureur de la République, puisque c'est le pouvoir d'engager l'action publique et ensuite de porter une affaire devant une juridiction pénale. Il me paraît assez logique que le pouvoir exécutif soit responsable de l'action publique menée dans les juridictions en ayant dans sa main, en quelque sorte, les procureurs de la République.

L'intérêt du système français – je parle à titre personnel –, c'est cet équilibre, notamment au niveau de l'enquête, entre un procureur qui est dépendant hiérarchiquement et un juge d'instruction qui ne l'est pas. Cela permet de répondre à toutes sortes de situations. C'est un équilibre qu'il me paraît intéressant de conserver.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quand ce pouvoir se transforme en verrou dans la pratique, comment pourrait-on le contourner ? Que faudrait-il modifier ?

M. Guillaume Daieff. – En général, cela ne pose pas de problème puisque la possibilité d'une constitution de partie civile permet de saisir un juge d'instruction, mais il est vrai que, en matière de fraude fiscale, ce n'est pas le cas. Ce qui se comprend, car, dans les cas de fraude fiscale, tous les citoyens en subissent un préjudice. Or, on ne peut pas permettre à un seul citoyen – n'importe lequel- de se substituer au procureur pour déposer plainte et engager l'action publique pour fraude fiscale, me semble-t-il. Un citoyen de Perpignan subit autant de préjudice de la fraude fiscale d'un contribuable de Lille que son voisin de Lille.

Il s'agit typiquement d'une question qui relève de l'action publique. Je n'ai pas d'autres observations à formuler.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous poserai une question plus concrète sur la pratique de l'évasion fiscale internationale.

Vous avez évoqué l'ouverture de comptes bancaires dans certains territoires, donc des paradis fiscaux. Ma question ne porte pas tellement sur ces coquilles, ces comptes dissimulés, mais sur la façon dont ils sont concrètement approvisionnés à partir de notre territoire pour aller ensuite à Hong Kong ou dans les pays baltes.

M. Guillaume Daieff. – En matière de fraude fiscale, nous avons plus d'enquêtes pour escroquerie à la TVA commise dans le cadre de sociétés que d'affaires de fraude fiscale commise par des particuliers.

Je ne pourrai pas vous dire autre chose que ce que l'on imagine : les valises de billets qui passent la frontière, les faux achats de tableaux dans un pays étranger par l'intermédiaire d'une galerie qui vous envoie une facture que vous allez fournir à votre banquier, pour qu'il comprenne pourquoi vous envoyez 200 000 euros à Hong Kong.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'imagine que cela passe nécessairement par des banques sur notre territoire.

M. Guillaume Daieff. – Cela peut se faire de notre territoire, mais cela pose un problème pour le fraudeur, car il y aura un moment « traçable », malgré tout. Soit vous avez une activité occulte dont vous encaissez le produit en espèces et, dans ce cas-là, cela ne passe pas par des banques françaises, soit vous portez directement l'argent dans des banques à l'étranger. Tous les cas de figure peuvent être envisagés.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Monsieur le juge, votre audition est très intéressante parce qu'elle est très pragmatique, très illustrée et très technique.

Je vous poserai trois questions, la première étant la plus importante.

Premièrement, au début de votre propos, vous avez évoqué, en particulier pour la fraude à la TVA, les moyens nécessaires pour la réduire : les moyens humains, qui sont en diminution, et les moyens techniques. Vous avez également évoqué les moyens juridiques en rappelant les améliorations de vos « pouvoirs » par la loi de mars de 2012. Vous avez parlé des verrous qu'il faudrait faire sauter, on pourrait évoquer aussi le cas de la Commission des infractions fiscales, la CIF, qui est un verrou intermédiaire.

Sur le plan juridique, c'est-à-dire en droit fiscal pur, vous est-il arrivé, par exemple, de vous dire, lors d'une instruction, que la fraude aurait été beaucoup difficile à mettre en œuvre si le texte fiscal avait été plus clair, plus précis, rédigé différemment ? Je parle du fond du droit, du code général des impôts. La complexité, la masse du CGI peut-elle nuire ? Avez-vous des exemples de législations sur le plan de la technique pure où vous vous dites que, si le législateur avait pris cette précaution-là, on aurait singulièrement compliqué la tâche des fraudeurs et de fait, facilité la mienne ?

La deuxième question m'est venue à l'esprit pendant votre exposé et concerne la qualité, la force des éléments qui vous sont fournis lorsque vous demandez un renseignement ou une entraide en vertu d'une convention d'entraide. Je parle non pas du cas où l'application de cette convention se heurte, comme vous l'avez d'ailleurs très bien décrit, à la réglementation du pays elle-même, mais je m'interroge sur la personne qui doit vous répondre sur le fondement de la convention. Quelle est la sanction du non-respect de la convention ? Comment avez-vous la conviction que l'on vous a bien répondu ? Et, lorsque vous avez la conviction que l'on vous a mal répondu, quelle action pouvez-vous mener ?

Enfin, ma troisième question porte sur un thème aussi vieux que le monde : l'exemplarité de la peine.

On en discute depuis toujours à propos des peines classiques dans toutes les infractions possibles et imaginables, elle a fait l'objet d'un grand débat lors de l'abolition de la peine de mort, par exemple. Quelle intensité donnez-vous à l'exemplarité de la peine en matière de fraude fiscale ? Peut-elle avoir de l'impact ? Derrière ma question, il n'y a évidemment aucune commisération pour les fraudeurs.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez la parole, monsieur Daieff.

M. Guillaume Daieff. – La réponse à votre première question, celle qui a le plus d'importance pour vous, sera sans doute la plus décevante,

puisque les poursuites pénales pour fraude fiscale n'ont pas pour objet de fixer l'assiette de l'impôt et le montant du redressement. Lorsque l'affaire arrive devant le tribunal correctionnel, ce dernier ne doit répondre qu'à une seule question : y a-t-il eu fraude fiscale ? C'est cela qui est peut-être un peu compliqué à accepter. Le tribunal correctionnel n'a pas à fixer l'assiette de l'impôt, autrement dit il n'est pas le juge de l'impôt.

Lors de l'enquête qui est effectuée en amont, le juge d'instruction ou le procureur n'a pas non plus ce travail à faire et il n'a donc pas à se plonger dans le code général des impôts. Je ne connais pas le code général des impôts dans le détail, loin de là, et je connais quelques articles du livre des procédures fiscales.

La question que vous posez, à mon avis, s'adresse plus à des vérificateurs qui pourraient dire que si tel point avait été mieux rédigé et si le texte avait été plus clair, le contribuable aurait été bien en peine de procéder à cette optimisation qu'il prétend avoir faite dans les règles de l'art. Il aurait eu bien des difficultés à interpréter le CGI dans son sens.

Lorsque l'affaire vient au pénal, on est toujours au-delà, me semble-t-il, du débat sur la frontière entre l'optimisation fiscale et la fraude fiscale. On entre en général de plain-pied dans la fraude fiscale et le seul objet est de savoir combien a été caché et non pas si telle niche fiscale était régulière ou pas.

M. François Pillet. – Pour rester dans ma question et pour revenir sur votre terrain, compte tenu de la complexité de ce type de dossiers, les mécanismes afférents à la prescription de l'action publique, par exemple, sont-ils un ennui ou un verrou pour vous ?

M. Guillaume Daieff. – *A priori* non, je n'ai pas eu de souci lié à un problème de prescription.

J'en viens à votre deuxième question sur la sanction d'une absence de réponse par un État requis auquel nous sommes pourtant liés par une convention d'entraide judiciaire. C'est un sujet important qui m'amène à vous parler un peu du Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni a signé toutes les conventions d'entraide judiciaire les plus « engageantes », et cela devrait être formidable, aussi formidable qu'avec les autres États de l'Union européenne. Mais il est extrêmement difficile d'obtenir l'entraide judiciaire du Royaume-Uni. Pour dire les choses simplement, si vous leur demandez quelque chose, ils ne le font pas. Ils ne le font que s'ils vous demandent quelque chose et que, dans ce cas-là, vous le faites. C'est très pragmatique, c'est tout simplement du donnant-donnant !

À ce sujet, il serait bon que le ministère de la justice et, en l'espèce, le Bureau de l'entraide pénale internationale, se dote des moyens nécessaires pour, à un certain moment, rassembler les demandes entrantes du Royaume-Uni, les demandes sortantes de la France et faire en sorte – ce sera leur job – de « secouer » un peu les autorités du Royaume-Uni.

Par exemple, un juge de Boulogne-sur-Mer a reçu une demande d'entraide du Royaume-Uni et l'a exécutée bien gentiment. C'est notre devoir. Mais les demandes d'entraide que j'adresse au Royaume-Uni, elles, reviennent soit sans être exécutées, soit en étant exécutées au bout d'un an. Le ministère de la justice devrait rassembler tout cela et dire au juge de Boulogne-sur-Mer : vous ne répondez pas tant que Guillaume Daieff n'a pas eu sa réponse.

Cela demande aussi beaucoup de moyens parce qu'il faut suivre l'exécution des demandes d'entraide. Et le dire, ce n'est pas le faire ; c'est difficile.

Là aussi, dans le cadre des conventions multilatérales, vous avez, en général, un mécanisme d'évaluation qui est mis en place par la convention elle-même. Ce sont des exercices très importants au cours desquels les États membres, les « pairs », s'évaluent les uns et les autres et essaient de montrer qu'eux-mêmes répondent bien, mais que les autres répondent mal et essaient de mettre la pression sur ces derniers. Cela demande aussi beaucoup de moyens en personnel, et c'est un sujet important.

Enfin, sur l'exemplarité de la peine, on pourra toujours reprocher à un juge d'instruction, quand il pense que la personne qu'il a renvoyée devant le tribunal est effectivement coupable, puisque son travail consiste à se poser la question de sa culpabilité, de vouloir qu'une peine plus forte soit prononcée. Quoi qu'il en soit, la peine a, me semble-t-il, un caractère d'exemplarité aussi important en matière de fraude fiscale que dans toute autre matière.

J'aimerais savoir quelles sont les peines prononcées aux États-Unis. On a coutume de voir là-bas, pour des infractions financières, des peines de plusieurs années d'emprisonnement alors qu'en France, quand on arrive à deux ou trois ans d'emprisonnement, on considère que le tribunal a été sévère. Aux États-Unis, les peines peuvent atteindre quinze ou vingt ans, quand ce n'est pas plus.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le juge, je vous remercie de la précision de vos interventions.

Je souhaite revenir sur le sujet abordé par M. le rapporteur sur les fameux deux verrous : d'une part, le verrou du ministre du budget et, d'autre part, le verrou du procureur de la République.

Dans votre réponse, me semble-t-il, un citoyen lambda, quel qu'il soit, ne peut pas lui-même déposer plainte pour fraude fiscale. Il n'y a donc pas de solution au problème auquel nous sommes confrontés. Est-il possible, par l'intermédiaire d'associations ou même de représentants du suffrage universel, de contourner la problématique du citoyen quel qu'il soit, qui serait susceptible de déposer plainte ?

Dans cette hypothèse, y a-t-il éventuellement un risque d'inconstitutionnalité ? Je ne suis pas un spécialiste du droit, mais je me pose la question. Y a-t-il éventuellement le risque d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne ?

Par ailleurs, pour être efficace, compte tenu des difficultés à trouver des aides au niveau international, le principe d'exemplarité est probablement le plus efficace, tout au moins à très court terme. Aujourd'hui, dans les textes législatifs, les peines proposées sont-elles suffisantes, selon vous, en termes d'exemplarité ?

S'agissant de fraude fiscale, je vais plus loin : l'hypothèse de peines planchers peut-elle être éventuellement considérée pour permettre d'aller encore vers plus d'exemplarité ?

M. Guillaume Daieff. – Je vous confirme qu'il n'existe pas actuellement de mécanisme permettant à une personne privée – un contribuable ou une association – de faire engager l'action publique par le biais de la constitution de partie civile. En tout cas, je ne connais pas de cas ayant donné lieu à cela.

M. Philippe Dominati, président. – Cela serait-il souhaitable ?

M. Guillaume Daieff. – Je pense que ce ne serait pas souhaitable.

M. Philippe Dominati, président. – C'est tout de même le sens de la question.

M. Guillaume Daieff. – Il y a la question des particuliers et la question des représentants du suffrage universel. On peut tout imaginer, mais je ne connais pas de cas où, dans quelque champ infractionnel que ce soit, les représentants du suffrage universel puissent obtenir l'engagement de l'action publique comme une partie civile.

S'agissant du risque d'inconstitutionnalité, je ne suis pas spécialiste en droit constitutionnel, je ne pourrai donc pas vous répondre. Mais une telle réforme me paraîtrait tout de même aller assez haut dans la hiérarchie des normes.

Concernant l'exemplarité de la peine, la fraude fiscale est punie de cinq ans d'emprisonnement. Une circonstance aggravante a été introduite récemment, me semble-t-il, élevant le montant encouru de la peine plancher en cas de « tromperie astucieuse » – pour reprendre la terminologie suisse – avec un habillage permettant de cacher l'omission et pas seulement en cas de simple omission de déclarer. Une circonstance aggravante, qui permettrait de monter la peine de cinq ans à sept ans ou dix ans, me paraîtrait tout à fait opportune, mais il me semble que cela a été fait.

Quant à la peine plancher, il s'agit d'un débat qui déborde celui de la fraude fiscale. En effet, on pourrait trouver que la peine plancher serait en l'occurrence une bonne idée, mais par ailleurs être contre le principe même de

la peine plancher, ce qui est plutôt mon cas, si je puis me permettre de donner un avis personnel.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le juge, vous avez évoqué le particularisme de nos amis britanniques. Mais, sur un plan plus général, avez-vous le sentiment que l'entraide judiciaire est plus facile, plus aisée au sein de l'Union européenne ? En parallèle, faudrait-il imaginer la création de nouveaux outils juridiques, par exemple, des commissions rogatoires européennes, un parquet européen, pour traiter du sujet ?

M. Philippe Dominati, président. – Pour compléter la question de M. le rapporteur, je souhaiterais savoir si vous-même, dans l'organisation de votre travail, vous avez été interrogé par votre hiérarchie sur le fonctionnement de l'entraide internationale avec les pays où cela fonctionne bien ou *a contrario* avec ceux avec lesquels vous avez des difficultés ?

Vous nous avez fait part d'un certain nombre de difficultés, par exemple avec le Royaume-Uni. Cette information est-elle à un moment donné « remontée » ? Le ministère de la justice s'est-il préoccupé de savoir si ces conventions internationales fonctionnent bien ou n'avez-vous jamais été interrogé à ce sujet ?

M. Guillaume Daieff. – Le ministère de la justice sait que cela fonctionne mal avec tel ou tel pays. Il voit passer les demandes d'entraide s'adressant à des pays hors Union européenne et il constate également l'absence de retour. Avec certains pays, notamment avec Israël, le bilan est bon d'un côté mais mauvais de l'autre.

Le ministère de la justice, singulièrement le BEPI, compétent en la matière, pourrait, me semble-t-il, jouer un rôle plus important. Actuellement, il ne joue pas le rôle qu'il pourrait jouer – mais cela relève aussi du ministère des affaires étrangères, et de nos ambassadeurs dans les pays concernés, qui malheureusement ne me semblent pas du tout impliqués sur la thématique de l'entraide judiciaire – consistant à réunir autour d'une table les représentants des acteurs judiciaires du pays requis avec les représentants français pour dire, à un moment, de manière un peu désagréable : nous n'exécuterons vos demandes que si vous exécutez les nôtres. C'est sûr qu'il ne le fait pas, et qu'il n'associe pas les ambassadeurs, et c'est dommage.

Au sein de l'Union européenne, l'entraide fonctionne très bien. Je mets à part la question de la fraude fiscale avec la Suisse, qui n'est d'ailleurs pas au sein de l'Union européenne. La convention du 29 mai 2000 entre les États membres de l'Union européenne, avec son protocole additionnel du 16 octobre 2001, est une bonne convention ; et nous avons par ailleurs le mandat d'arrêt européen. Tout cela fonctionne très bien.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour tout ce qui ne relève pas de la fraude fiscale !

M. Guillaume Daieff. – Oui, pour tout ce qui ne relève pas de la fraude fiscale !

Par ailleurs, il n'y a pas de parquet européen, il n'y a donc pas d'autorité de poursuite européenne, mais nous avons Eurojust, qui est un très bon outil dont je me sers parfois – je ne suis pas le seul à l'utiliser – et qui permet de coordonner des opérations d'enquête dans différents pays au même moment. Par exemple, j'avais récemment des gérants de paille à interroger en Pologne et au Danemark. Après une réunion de coordination à Eurojust, nous avons pu faire, pour mon enquête, des interpellations coordonnées en Pologne et au Danemark. Il y a dix ans, c'était absolument impossible.

De très gros progrès ont été réalisés. Pour l'instant, je ne vois pas l'utilité d'un procureur européen parce que Eurojust permet par ailleurs, outre l'organisation, pour un État demandeur, d'opérations coordonnées dans plusieurs États comme je viens d'en donner un exemple, de coordonner les poursuites, c'est-à-dire de se mettre autour d'une même table à La Haye pour se répartir les poursuites, et de décider ainsi ensemble que tel pays fera juger telle partie du trafic et tel pays telle autre partie.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est M. François Pillet.

M. François Pillet. – Je souhaite revenir sur le problème du prononcé des peines.

Vous avez indiqué précédemment que la fraude fiscale pouvait déjà conduire à cinq ans d'emprisonnement, notamment avec les peines complémentaires d'affichage et autres, mais ces peines ne sont jamais prononcées. Ne pensez-vous pas que, au sein de l'opinion publique certainement mais au sein même des tribunaux, on considère cette infraction comme faisant moins de dégâts à l'ordre public, par exemple, qu'une infraction contre les personnes ? Dans ces conditions, ne pensez-vous pas que notre code pénal, dans son ensemble, souffre du manque de révision de l'échelle des peines ?

M. Guillaume Daieff. – Je suis un peu gêné pour vous répondre, parce que je sais que, si je vous dis « oui, bien sûr, c'est ce que je pense », demain les avocats des dossiers que je traite vont peut-être chercher à me récuser en disant que je suis un « fou furieux » et cela risque de me mettre en difficulté.

Je pense effectivement que frauder l'impôt, c'est voler tout le monde.

M. Yannick Vaugrenard. – Cela nous suffit !

M. François Pillet. – L'outil existe, mais les peines ne sont jamais prononcées !

M. Guillaume Daieff. – Il y a peut-être une deuxième raison à cela : les poursuites pour fraude fiscale devant le tribunal correctionnel de Paris concernent des petits fraudeurs et pas les plus gros.

M. Philippe Dominati, président. – Où sont les plus gros ?

M. Guillaume Daieff. – Je ne sais pas, il faut demander aux procureurs.

M. François Pillet. – Ils seraient quand même de la compétence des juridictions françaises.

M. Guillaume Daieff. – Oui, bien sûr !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pensez-vous que les œuvres d'art et les objets précieux sont un vecteur pratique de l'évasion fiscale ?

M. Guillaume Daieff. – Oui, c'est un outil pratique. D'ailleurs, on l'a vu voilà deux ou trois ans aux États-Unis concernant la banque UBS, affaire dans laquelle on voyait que des contribuables américains se servaient justement du commerce d'œuvres d'art pour pratiquer l'évasion fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La commission a auditionné ici M. Carpentier, directeur de TRACFIN. Il a proposé de créer une infraction de dissimulation de fonds, à l'instar de ce qui existe pour la non-justification de ressources : la personne concernée devrait démontrer l'objet licite de tout montage opaque ; à défaut, elle serait considérée comme étant en infraction. Que pensez-vous d'une telle proposition ?

M. Guillaume Daieff. – Il s'agit, si je comprends bien, d'un renversement de la charge de la preuve.

Pour ma part, je n'ai pas vu de trou dans le champ infractionnel. La non-justification de ressources va déjà dans ce sens puisque c'est le défaut de justification de ressources qui est punissable. Il faudrait que je voie un peu plus précisément la proposition de M. Carpentier pour pouvoir vous répondre, mais *a priori* je n'en vois pas l'intérêt.

M. François Pillet. – En conclusion, quand je synthétise vos propos, je note avec satisfaction que vous semblez avoir tous les moyens juridiques, il n'y a pas de trou dans le champ infractionnel. En fait, a-t-on vraiment la volonté de poursuivre les fraudeurs ? Le fait-on ou ne le fait-on pas quand on le pourrait ? Tel est le problème. Apparemment, dès lors qu'on en déciderait, vous avez les moyens de poursuivre, hormis les problèmes d'exécution des conventions internationales et de toutes ces législations qui se sédimentent.

La difficulté, le gros problème, c'est que l'on ne poursuit pas.

M. Guillaume Daieff. – Il y a ce problème de moyens humains que j'ai évoqué au début de mon audition – c'est très clair – car mener des enquêtes, cela suppose des moyens humains – j'enfonce une porte ouverte –, mais il y a aussi le problème de la réglementation commerciale applicable dans les paradis fiscaux.

Tant que vous aurez des États qui permettront les actions aux porteurs, le *nominee trustee* et tout ce qui permet l'opacité, vous ne pourrez pas lutter efficacement contre l'évasion fiscale. C'est un vrai combat pour l'État français, sans doute aussi pour l'Union européenne, un combat qui demande beaucoup de doigté, beaucoup de diplomatie, mais qui n'est pas perdu d'avance, me semble-t-il.

Sur certains points, par exemple sur le *nominee trustee*, les États-Unis n'étaient pas hostiles à l'idée de limiter ou d'interdire la pratique. Cela demande des moyens importants, notamment pour la Direction générale du Trésor, qui suit ce genre de négociations.

Par ailleurs, pour maintenir une pression sur les États en matière d'entraide, il faut aussi être présent dans les mécanismes d'évaluation et savoir inviter ces États en France, à notre table, ou aller chez eux quand il y a des problèmes d'exécution. C'est au niveau de l'État que cela joue – ministère de la Justice et ambassadeurs- et non pas au niveau d'un juge d'instruction isolé dans son tribunal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est un match de tennis !

Si vous n'êtes pas trop tenu par le temps, je vous poserai deux dernières séries de questions.

On essaie, bien sûr – et c'est, me semble-t-il, indispensable –, de donner des responsabilités aux États en matière de coopération d'entraide judiciaire et fiscale. Pourrait-on imaginer que ces responsabilités s'étendent à des structures privées – par exemple, des banques – de la même manière qu'aux États pour garantir qu'il n'y ait pas de faille dans les dispositifs ? C'est ce que les États-Unis ont fait récemment.

M. Guillaume Daieff. – Quel type de responsabilités ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Par exemple, l'obligation d'information à l'administration fiscale sur les mouvements de fonds. C'est ce que les États-Unis ont apparemment décidé de faire.

M. Guillaume Daieff. – Je n'ai pas d'avis, je n'ai pas réfléchi sur cette question.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dernières questions, s'agissant des instructions en matière de fraude fiscale, considérez-vous qu'elles sont en nombre suffisant ou en faudrait-il davantage ? Pourquoi n'y en a-t-il pas davantage ? Quel est votre sentiment sur ce point ?

M. Guillaume Daieff. – Assez souvent, il n'est pas utile de recourir à l'instruction. Le procureur, surtout depuis 2004, dispose désormais de pouvoirs plus importants qui lui permettent notamment, même en enquête préliminaire, de faire procéder à des perquisitions avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Par conséquent, quand le seul acte d'enquête pour conclure une enquête administrative fiscale qui a abouti à un redressement, c'est une perquisition, il est effectivement inutile de recourir à un juge d'instruction, le procureur peut y faire procéder lui-même.

Dans les poursuites pour fraude fiscale concernant l'impôt sur le revenu, par exemple, jamais le procureur ne commence de zéro. Il reçoit la plainte de l'administration fiscale, qui a déjà fait elle-même son travail de vérification.

Je crois – mais c’est plutôt une question à poser au procureur – que, dans certains cas, il n’y a même aucun acte d’enquête à faire. Le procureur se contente de citer directement devant le tribunal et, en réalité, le tribunal ne reçoit que l’enquête de l’administration fiscale.

Donc, l’absence ou le défaut d’information judiciaire, en soi, n’est pas un mauvais signe.

Je reviens à ce que j’ai dit précédemment, il me semble que toute la plus-value de l’enquête pénale tient à ce que l’on fait vraiment le tour de toutes les sociétés d’une personne et, surtout, que l’on identifie les personnes qui sont derrière les fraudeurs. En effet, un vrai fraudeur n’est jamais celui dont le nom figure sur les papiers d’une entreprise. Vous êtes certain que, si vous vous limitez à la personne dont le nom figure, vous ne tapez pas sur la bonne !

M. Philippe Dominati, président. – Est-ce un domaine de délinquance dans lequel il y a beaucoup de récurrence ? Voyez-vous toujours les mêmes personnes ?

M. Guillaume Daieff. – Une des personnes que j’ai mise en examen m’avait dit : « Monsieur le juge, payer ses impôts, c’est voler sa famille ! » Je pense que celle-là recommencera.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Parvenez-vous toujours à débusquer le vrai patron d’une société ? Arrivez-vous toujours à vos fins ?

M. Guillaume Daieff. – Non, pas toujours ; parfois, nous échouons.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le juge, je vous remercie de cette contribution très pragmatique sur votre métier et les difficultés que vous rencontrez. Vous avez éclairé la commission sur un certain nombre de sujets.

**Audition de M. Jean Pujol, avocat,
Conseiller - élu des français à l'étranger
(23 mai 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Jean Pujol, avocat, représentant des Français de l'étranger, conseiller du commerce extérieur de la France en Andorre.

Je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Jean Pujol prête serment)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire de la problématique qui vous concerne puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Jean Pujol, conseiller des Français de l'étranger. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi de vous remercier de votre invitation, en tant que Français expatrié et conseiller élu à l'Assemblée des Français de l'étranger, l'AFE, une invitation que j'ai ressentie à la fois comme un honneur et une grande responsabilité. Je m'efforcerai de rendre cette audition utile aux travaux de la commission d'enquête.

Français expatrié depuis près de quarante ans, je souhaiterais vous faire un bref exposé sur le profil et les obligations fiscales françaises de nos compatriotes installés à l'étranger.

Il me semble en effet utile aux travaux de la commission d'enquête de prendre en compte ces données pour mieux appréhender la situation des Français établis à hors de France.

S'agissant de leur profil, un seul qualificatif décrit vraiment ce groupe humain : la diversité.

Celle-ci est à la hauteur de l'extraordinaire disparité des régimes politiques des cent quatre-vingt-treize États membres de l'ONU dans lesquels résident nos compatriotes : républiques, monarchies ou dictatures, il y en a pour tous les goûts !

Historiquement, l'émigration française a toujours été faible au regard de celle d'autres pays européens équivalents, pour des raisons que les démographes expliquent non seulement par la précocité du déclin démographique, mais aussi et surtout par l'existence des terres coloniales, où les Français se sont établis massivement, notamment en Algérie, à partir du XIX^e siècle. Or ces derniers n'étaient pas considérés comme des expatriés.

En outre, il faut dire que la mentalité française est réputée réticente à la mobilité et très attachée au terroir.

Il est généralement admis que seulement 2,4 millions de Français ont quitté l'Hexagone entre 1830 et 1917, ce qui est très peu en comparaison des presque 57 millions d'émigrés des pays d'Europe, Grande-Bretagne incluse, pour la même période.

Selon le dernier rapport du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, M. Saint-Paul, publié en septembre 2011, 1 504 100 Français étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France au 31 décembre 2010, soit une hausse de l'ordre de 2,3 % par rapport à l'année précédente. Il indiquait que cette augmentation s'inscrivait dans la tendance moyenne d'accroissement de la communauté française à l'étranger, proche de 4 % par an.

Ainsi, au cours des dix dernières années, le nombre de Français inscrits au registre mondial des Français établis à l'étranger a augmenté de près de 50 %, et cette tendance a vocation à s'accélérer, en raison des effets de la crise économique et financière sur la mobilité des chercheurs d'emploi, en particulier des jeunes.

L'observation des évolutions régionales met en évidence une progression régulière mais plus modérée des inscrits en Europe occidentale, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, ainsi qu'en Afrique, francophone et non francophone, ces dernières années.

En 2010, pour l'Europe occidentale, on constate les plus fortes hausses en Turquie, 5,9 %, aux Pays-Bas, 5,3 %, en Belgique, 4,8 % – ce dernier pays abrite la cinquième plus grande communauté française des inscrits au registre –, au Portugal, 5,1 %, en Grèce, 4,3 % – il est évident que ces chiffres ont dû évoluer à la baisse –, et en Espagne, qui représente la sixième communauté française des inscrits, 3,7 %.

En revanche, pour ce qui concerne les autres pays d'Europe, la tendance est à la stabilité.

En Amérique centrale et du Sud, les plus fortes hausses en 2010 sont constatées au Chili, 4,5 %, et au Mexique, 2,2 %.

Dans les autres pays de cette zone, la tendance est à la stabilité, sauf en ce qui concerne l'Argentine, pour des raisons évidentes, avec une baisse de 4,2 %.

En Afrique francophone, les plus fortes hausses sont constatées en Côte d'Ivoire, 7,7 %, à l'île Maurice, 5,9 %, au Congo, 5,3 %, et au Bénin, 4,3 %. Dans les autres pays, la tendance est à la stabilité.

En Afrique non francophone se dessine également une tendance à la stabilité, à l'exception du Kenya, où l'on constate une hausse de 5,2 %.

En 2010 toujours, il apparaît que la population expatriée est en pleine expansion en Asie-Océanie, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, et en Europe de l'Est, où elle enregistre un taux de croissance annuel moyen supérieur à 5 % ces dix dernières années.

Parmi les zones à plus forte croissance, citons la ville de Jérusalem, 10,5 %, les Émirats arabes unis, 11,3 % et l'Arabie saoudite, 12,8 % – Israël restant le pays ayant la plus forte communauté française de la région –, la Chine, 9 % et Singapour, 10,8 %.

Les autres pays connaissent la stabilité, à l'exception du Japon, de l'Australie, et de l'Inde, où une baisse a été constatée.

En ce qui concerne l'Europe de l'Est, l'augmentation est modérée mais cependant notable en Russie, en Pologne, en Roumanie et en République tchèque.

Par ailleurs, en 2010, une certaine récession a pu être observée en Amérique du Nord et en Afrique du Nord.

Dans quels pays les ressortissants français inscrits au registre consulaire sont-ils les plus nombreux ?

Les cinq premiers pays représentent à eux seuls 40 % de tous les Français établis à l'étranger : la Suisse, 145 000 ; les États-Unis, 115 000 ; le Royaume-Uni, 113 000 ; l'Allemagne, 111 000 ; la Belgique, 101 000.

Les cinq suivants représentent 20 % de l'ensemble des Français établis à l'étranger : l'Espagne, 89 000 ; le Canada, 71 000 ; Israël, 59 000 ; l'Italie, 46 000 ; le Maroc, 41 000.

Ensemble, ces dix pays représentent donc 60 % de toute la population des expatriés français du monde.

Le rapport du directeur des Français à l'Étranger et de l'administration consulaire fait également d'autres constatations intéressantes sur les variations des communautés françaises. Ainsi, la Chine compte plus de ressortissants français que le Luxembourg. Par ailleurs, parmi les dix premiers pays en progression ne figurent que deux pays n'appartenant pas à l'Europe occidentale ou à l'Amérique du Nord : Israël et le Maroc.

Selon les estimations fournies par le rapport sur les Français expatriés non inscrits au registre consulaire – j’ai parlé jusque-là des Français inscrits –, la population française à l’étranger en 2010 était supérieure à 2 000 000 d’individus et le pays européen où résidaient le plus grand nombre de Français était la Belgique, avec près de 188 000 personnes – la différence de 87 000 représente le nombre de non-inscrits au consulat –, suivie de près par la Suisse, 171 000 – il y aurait donc 26 000 Français dans ce pays qui ne seraient pas inscrits au consulat – puis par l’Allemagne, 139 000, ce qui signifie que 28 000 personnes ne seraient pas inscrites, et, enfin, en cinquième position, par le Royaume-Uni.

Le rapport contient également de précieuses indications sur la structure de la population inscrite dans le registre des Français établis hors de France, en particulier les binationaux. A ce sujet, il convient plutôt de parler de multinationaux. Parmi les Français inscrits au registre au 31 décembre 2010, il y avait 44 % de binationaux ou multinationaux.

En Asie-Océanie, ils sont moins du quart, alors qu’ils représentent presque les trois quarts du total au Proche et Moyen-Orient. En Europe, un expatrié sur trois détient plusieurs nationalités, alors qu’ils ne sont qu’un sur deux en Amérique du Nord.

En 2010, la part des binationaux, soit 44,3 %, tend à augmenter parmi les Français de l’étranger inscrits.

La proportion de binationaux dépend en partie de la législation relative à la nationalité appliquée dans les différents pays. Si la Suisse, l’Italie ou la Belgique, qui reconnaissent sans difficulté la double nationalité, ont des taux proches de 60 %, il n’y a que 30 % de binationaux en Allemagne, dans la mesure où, jusqu’à une époque récente, l’acquisition de la nationalité allemande était relativement difficile.

Il est à noter que beaucoup de pays comme l’Andorre, que je connais bien, prohibent la multinationalité. Par conséquent, il y a très peu de binationaux franco-andorrans inscrits au registre consulaire, car cela pourrait constituer un motif de perte de la nationalité andorrane.

Les chiffres officiels sont donc bien inférieurs à la réalité. En 2012, les multinationaux expatriés dans le monde seraient près de 1 000 000.

C’est cette population qui devrait être très sensible à la modification de la loi fiscale française consistant en l’ajout du critère de la nationalité à celui de la territorialité en matière d’obligation fiscale. La perspective de renoncements massifs à la nationalité française de Français de l’étranger, avec toutes les conséquences que cela emporterait en termes de rayonnement économique, financier et culturel, oblige les parlementaires que vous êtes à une réflexion approfondie sur cette question.

La tendance de 2010 met en évidence la stabilité de la population expatriée, laquelle reste relativement jeune, avec une légère décroissance des personnes âgées de plus de soixante ans. En effet, ils ne représentent que

13,5 % de nos compatriotes inscrits au registre, contre 20,2 % pour l'ensemble de la population française.

Le rapport du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire concluait ainsi : « Les variations de population sont différentes d'une région à l'autre. Certains pays ou zones connaissent une expansion plus importante de leur communauté – c'est le cas de l'Asie-Océanie et du Moyen-Orient. Cependant, il est important de rappeler [...] que la moitié des Français inscrits au registre reste établie en Europe, près de 20 % en Amérique et 15 % en Afrique... »

Arrêtons-nous maintenant sur les motivations de ces expatriés. La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire n'a pas effectué d'étude sur ce sujet, mais, grâce à la dernière enquête de la Maison des Français de l'étranger, la MFE, réalisée en 2010, nous connaissons mieux les motivations des expatriés.

Dans l'ensemble, il ressort de cette enquête, dont le panel était, me semble-t-il, de 4 300 personnes, soit un effectif relativement important, que les Français établis à l'étranger forment une communauté active, bénéficiant de revenus élevés. En effet, 78 % des expatriés interrogés possèdent un emploi et près de 60 % d'entre eux déclarent gagner plus de 30 000 euros nets par an. Pour une très grande majorité des sondés, l'expatriation répond à une démarche volontaire, dont le bilan est jugé largement positif. Seul un cinquième de l'échantillon affirme ne pas ou mal maîtriser la langue du pays de résidence, tandis que les difficultés majeures d'intégration à la vie sociale ou professionnelle apparaissent résiduelles.

Les motivations exprimées de l'expatriation sont les suivantes : pour plus d'un expatrié sur deux, 54,8 % exactement, le séjour à l'étranger est motivé par des raisons professionnelles ; près d'un quart des expatriés consultés, 26,9 %, expliquent leur départ par des motifs familiaux ou personnels ; les étudiants représentent 6 % de l'échantillon des expatriés, devant les retraités, 5,4 %.

Bien que près d'un quart des sondés, 23 %, indiquent avoir voulu augmenter leurs revenus à l'étranger, l'intérêt économique ne détermine pourtant pas à lui seul le choix de s'expatrier. En effet, pour plus de sept Français sur dix, c'est avant tout le désir de découvrir un nouveau pays, une nouvelle culture, qui a joué un rôle décisif dans la décision de quitter la France. Derrière les motivations de nature professionnelle, invoquées par la moitié de l'échantillon, figurent les motivations familiales, 29 % des sondés indiquant s'être expatriés pour suivre leur conjoint.

Enfin, l'envie d'apprendre ou de perfectionner une langue étrangère est mise en avant par un peu plus de 19 % des expatriés, tandis que près de 10 % d'entre eux souhaitent partir étudier à l'étranger.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse des commentaires libres émis par une fraction de l'échantillon qu'un nombre significatif de nos compatriotes ont

cherché dans l'expatriation une alternative face à la persistance d'un niveau de chômage élevé en France et au risque de déclassement social.

Cette enquête, dont la fiabilité n'est pas contestable, a le mérite de bousculer bien des idées préconçues sur le profil réel de l'expatrié, en laissant notamment apparaître le caractère très marginal de l'exil fiscal.

J'en viens à la présentation de la fiscalité actuelle des Français établis hors de France. Pour ce faire, je me suis inspiré d'une note, toujours d'actualité, préparée par votre collègue, Mme Joëlle Garriaud-Maylam : « Au 31 décembre 2010, 1 504 000 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, un chiffre auquel il faut ajouter environ un million de Français non-inscrits à ce registre. Ils sont assujettis à l'impôt dans leur pays de résidence. Un certain nombre d'entre eux font partie des 193 305 foyers fiscaux de non-résidents fiscaux », mais ce chiffre inclut également les non-résidents de nationalité étrangère.

À ce sujet, lorsque j'étais à la commission des finances et des affaires économiques de l'Assemblée des Français de l'étranger, nous avons interrogé les représentants de l'inspection des non-résidents pour savoir s'ils pouvaient nous donner une évaluation comparée du nombre de foyers fiscaux des Français non-résidents et des foyers fiscaux des étrangers non-résidents. Malheureusement, ils ne disposaient pas de ces chiffres. Il semblerait tout de même que le nombre de foyers fiscaux de Français non-résidents soit bien supérieur à celui des étrangers non-résidents ayant des intérêts en France et y payant des impôts.

Je reviens à la note : « Ce chiffre est en baisse comparativement à 2008, 197 226 foyers fiscaux, et 2007, 205 688. ». Cela veut dire non pas qu'il y ait moins de Français à l'étranger, mais simplement qu'ils ont moins de revenus « fiscalisables » en France.

« Les principaux pays de résidence en nombre de contribuables » – ce chiffre est très intéressant, même s'il inclut Français de l'étranger et étrangers ayant des intérêts en France – « sont la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les États-Unis et le Maroc. Ces foyers fiscaux non-résidents contribuent pour un montant de près de 541 millions d'euros » - nous sommes en 2010, et la somme est loin d'être négligeable -, « soit une moyenne d'environ 2 700 euros par foyer fiscal [...]. Les Français établis hors de France, outre les impôts et taxes acquittés dans leur pays de résidence, peuvent rester assujettis à différentes impositions françaises : l'impôt sur les revenus de source française, l'impôt sur les successions, l'impôt sur la fortune, l'ISF, et l'impôt sur les plus-values immobilières réalisées en France. »

En ce qui concerne les caractéristiques de l'imposition des Français de l'étranger, citons tout d'abord l'impôt sur le revenu. Concernant celui-ci, vous le savez, le domicile fiscal détermine l'imposition sur le revenu.

« En France, c'est le critère du domicile fiscal », soit le principe de territorialité de l'impôt, « qui détermine l'assujettissement à l'impôt sur le

revenu. Selon l'article 4 A du code général des impôts, " les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus. Celles dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française ". ». Il s'agit là de la grande différence.

« Pour déterminer le domicile fiscal, la France a signé avec 118 États » – le chiffre est de 2010 et je pense que nous devons être aujourd'hui autour de 120 – « des conventions fiscales bilatérales relatives à la double imposition. Ces conventions fiscales permettent d'établir dans chaque cas le domicile fiscal.

Si une personne réside dans un État n'ayant pas signé de convention fiscale avec la France, – c'est le cas aujourd'hui de la principauté d'Andorre – « c'est l'article 4 B du code général des Impôts qui détermine ce domicile fiscal selon plusieurs critères indépendants » : les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de séjour principal, au moins 183 jours par an ; celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire – nous sommes ici en présence d'une présomption de domicile fiscal, sous réserve de la preuve du contraire ; celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques. A ce sujet, Mme Garriaud-Maylam a été un peu trop synthétique, car la loi fait référence à la notion de « centre principal de leur intérêt », que la jurisprudence retient au sens non seulement économique, comme en Espagne, mais également familial, etc.

En ce qui concerne l'imposition des non-résidents, une particularité a fait réagir beaucoup de nos compatriotes, je veux parler de la prise en compte de l'habitation en France pour l'impôt sur le revenu.

« Les Français établis hors de France disposant d'une habitation sur le territoire français », donc, par définition, une résidence secondaire, « sont assujettis à l'impôt sur le revenu, sur une base forfaitaire qui représente trois fois la valeur locative réelle de cette habitation, sauf s'ils ont des revenus de source française d'un montant supérieur à cette base forfaitaire. »

Qu'est-ce que cela signifie ? Tout bonnement que, si vous avez une résidence secondaire en France, que vous l'ayez acquise ou reçu en héritage, que vous l'occupiez ou non, vous êtes imposable sur un loyer virtuel correspondant à trois fois la valeur locative. Lorsque j'explique à des confrères andorrans, espagnols et autres, que, en France, on est imposable sur des revenus virtuels, ils me regardent comme si j'étais un extraterrestre ! Ils se demandent comment le pays de l'État de droit peut appliquer un tel système ! Je leur rétorque que la fiscalité française est d'un autre monde ! (*Sourires.*) Je ferme la parenthèse sur l'État de droit.

Cette règle ne concerne pas tout le monde, mais s'applique seulement aux personnes résidant dans des pays, soit qui ne sont pas dans l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen – à cet égard, je vous signale une curiosité « succulente », à savoir que le Liechtenstein étant dans

l'Union européenne, les Français ou les nationaux du Liechtenstein qui ont en France une résidence secondaire ne sont pas soumis à cet impôt virtuel – soit qui n'ont pas signé de convention fiscale avec la France.

En définitive, ce système légèrement exorbitant du droit commun concernerait tout de même les résidents français de 70 pays... Évidemment, cette règle n'incite pas vraiment à investir dans une résidence secondaire en France.

S'agissant de l'imposition sur les plus-values immobilières, l'article 244 *bis* A du code général des impôts prévoit une fiscalisation des plus-values en cas de revente, à hauteur de 19 % si le non-résident est domicilié fiscalement dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Économique Européen, de 33 1/3 % si le non-résident est domicilié fiscalement dans un autre État, qui serait néanmoins coopératif, c'est le cas de l'Andorre, et de 50 % si le non-résident est domicilié ou établi dans un État non coopératif.

Vous me répondez que la plus-value entraînant un bénéfice, il n'est pas illogique de le « partager ». Aujourd'hui, il n'y a plus de plus-values, donc le problème est réglé !

En revanche, « l'article 91 de la loi de finances pour 2011 supprime l'exonération des plus-values réalisées lors de la seconde cession de l'habitation en France des non-résidents sous certaines conditions », des conditions dans le détail desquelles je n'entrerai pas.

Les Français vivant à l'étranger sont exonérés de certains impôts. Je pense aux prélèvements sociaux, tels que la CSG et la CRDS, en application de l'article L 136-6 du code de la sécurité sociale, même si, en ce qui les concerne, le terme d'impôt est inexact.

S'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune, les Français de l'étranger sont susceptibles d'y être assujettis pour leurs seuls biens situés sur le territoire national.

Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que certains placements financiers sont également exonérés, sous réserve qu'ils ne concernent pas des sociétés à vocation immobilière en France.

Depuis cette note de Mme Garriaud-Maylam, une nouveauté est apparue : la fameuse *exit tax*, entrée en application le 6 avril 2012. C'est donc tout récent.

Je pense que vous connaissez le dispositif, puisque vous avez eu à en débattre. L'idée est de fiscaliser les plus-values latentes des valeurs mobilières des Français résidents devenant non-résidents, en cas de réalisation desdites valeurs dans les huit ans de leur départ, dans la mesure où l'objet de la réalisation de ces valeurs mobilières ne concernerait pas le développement d'un projet immobilier dans le nouvel État de résidence.

Dans un premier temps, il sera intéressant de voir si cette loi sera contestée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Peut-être sera-t-elle alors sanctionnée, comme ce fut le cas en 2003 pour d'autres dispositions. Évidemment, il est trop tôt pour savoir quelle sera son efficacité, le décret venant juste d'être publié. Nous verrons bien.

En conclusion, je souhaite dire que le Français expatrié se considère injustement stigmatisé par l'amalgame fait dans les récents discours électoraux populistes entre leur situation et celle des exilés fiscaux, qui ne sont qu'une infime minorité de profiteurs, nationaux ou étrangers.

À mon sens, l'arsenal législatif dont s'est dotée la France au fil des années – abus de droit, lutte contre le blanchiment d'argent issu de délits fiscaux, sur lequel il me semble que le directeur du TRACFIN n'a pas beaucoup insisté –, mais qu'elle exploite peu ou mal, devrait être amplement suffisant pour lutter contre ces délinquants.

Tout changement apporté aux principes fondamentaux qui régissent la fiscalité française dans le but de lier la nationalité à l'obligation fiscale peut avoir des effets contreproductifs incontrôlables, sans apports financiers à court et à moyen terme.

En tout état de cause, s'il se révélait nécessaire de changer la philosophie de la fiscalité française et d'ajouter la nationalité à la territorialité comme critères d'application de la loi fiscale française, il faudrait parvenir à un consensus avec, au minimum, les membres de la zone euro, pour une harmonisation fiscale multilatérale en cohérence avec la gouvernance économique qui semble se mettre en place.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur Pujol, je vous remercie d'avoir apporté un éclairage intéressant sur un sujet dont, personnellement, j'ignorais tout.

Vos informations devraient nous permettre, après passage au crible, d'extraire de la masse des expatriés ceux de nos compatriotes qui pourraient être concernés par des pratiques d'évasion fiscale, ce qui est l'objet de notre commission d'enquête.

Ma première question portera sur la fin de votre propos, où vous stigmatisez l'infime minorité de profiteurs, Français comme étrangers. Avez-vous une estimation du nombre de nos compatriotes qui pourraient être animés par ces motivations d'évasion fiscale dans leur décision de se délocaliser ?

M. Jean Pujol. – Évidemment, je ne peux que me référer aux chiffres qui circulent, lesquels sont d'ailleurs extrêmement disparates.

Comme je l'ai rappelé dans mon exposé, le Français a une nature très étrange, caractérisée par un manque de mobilité et un goût du terroir, qu'on lui a souvent reprochés.

Je crois que ce qui caractérise l'exilé fiscal, au sens où la vindicte publique l'entend, c'est qu'il voudrait mettre à l'abri patrimoine et revenus, tout en continuant à habiter en France. C'est ma définition de l'exilé fiscal.

En réalité, il s'agit donc d'un faux exil. C'est pourquoi je disais tout à l'heure que l'arsenal législatif français, s'il est bien utilisé, voire tout simplement utilisé, ce qui n'est pas le cas, est à même de détecter ce genre de situation.

Il en va de l'évasion fiscale comme de l'évasion de prison : il n'est pas d'endroit d'où les gens ne peuvent pas s'évader. Bien sûr, tout cela aura un prix pour le candidat au départ.

Mais, à mon sens, l'« exilé fiscal » est celui qui refuse les inconvénients de l'expatriation, lesquels sont nombreux.

Le chiffrage est très difficile à faire, d'autant que la catégorie regroupe non seulement les Français, mais également les domiciliés fiscaux qui ne sont pas français. Mais, à mon avis, si l'on parle de personnes qui véritablement quittent le confort de leurs habitudes, le pourcentage doit difficilement arriver à 1 %, d'après les chiffres qui circulent.

À la lecture du rapport que j'ai cité au début de mon intervention, il est frappant de constater que l'expatriation des personnes susceptibles d'avoir ce profil, c'est-à-dire les plus de soixante ans, est en diminution. Je le répète, le chiffrage est difficile, mais je ne pense pas que le nombre soit vraiment supérieur à celui que j'ai cité.

S'agissant de la personne qui s'en va vraiment, non pas pour s'installer sous les cocotiers, à Tahiti - l'exemple serait mal choisi, puisque, si ce territoire fait bénéficier ses habitants d'importants avantages fiscaux, sous les auspices de la mère patrie, l'installation en question ne constituerait pas un exil fiscal – disons plutôt aux Marquises ou, pas très loin, aux îles Fidji, je peux dire avec certitude que la personne qui utiliserait des conventions de non-imposition pour aller se mettre à l'abri dans un pays doit absolument y séjourner plus de 183 jours et être susceptible, à tout moment, de démontrer au fisc français que le centre principal de ses intérêts a été déplacé à cet endroit.

Cela nous renvoie à la théorie de l'abus de droit que j'ai évoquée tout à l'heure : la requalification, instrument extraordinaire à la disposition du fisc, est tout à fait dissuasive. Si vous entendez des fiscalistes français, ils vous confirmeront que c'est un obstacle majeur, non seulement pour les personnes souhaitant s'expatrier en toute légalité, mais surtout pour le candidat à l'exil qui souhaite « le beurre et l'argent du beurre ».

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous nous avez également indiqué que l'arsenal législatif existant en France serait mal ou peu exploité, selon vos propres termes.

Comment expliquez-vous cet état de fait ? Selon vous, quelles en sont les causes ?

M. Jean Pujol. – J'ai évoqué tout à l'heure le problème de l'abus de droit que constitue la requalification de la situation de non-résidence fiscale d'une personne en fonction des critères prévus par la loi. Vous connaissez bien ce sujet.

Je dois dire que j'ai été frappé par l'audition du représentant de TRACFIN. Bien sûr, cet organisme dispose d'effectifs insuffisants pour un travail considérable, qui recouvre les grands trafics de drogue, le terrorisme, etc. Mais c'est vous, législateurs, qui avez élargi le spectre de la lutte contre le blanchiment d'argent. En l'occurrence, je pense aux notions d'auto-blanchiment et de délit pénal à caractère fiscal. Autant que je sache, même si je ne suis pas expert en droit français, toute personne qui, en France, serait reconnue coupable d'utiliser de l'argent provenant d'un délit susceptible d'être puni d'une peine de six mois d'emprisonnement – à titre d'exemple caricatural mais emblématique, sachez que ce pourrait être le non-paiement d'une pension alimentaire – pour investir dans quelque activité que ce soit, commet un délit d'auto-blanchiment d'argent, puni de peines extrêmement graves par la loi contre le blanchiment, que vous avez votée.

Appliquée à l'extrême, cette règle implique que toute personne faisant l'acquisition en France de n'importe quel bien - un véhicule, par exemple - est susceptible de devoir apporter la preuve au commerçant que la somme dépensée ne vient pas d'une opération de blanchiment d'argent provenant de la commission d'un délit passible d'une peine d'au moins six mois d'emprisonnement. C'est hallucinant ! Cette règle peut engendrer la paralysie complète du commerce français, mais c'est pourtant celle que vous avez votée ! Mais cette loi ne s'applique pas, car elle n'est à l'évidence pas applicable.

Si vous le permettez, je voudrais ouvrir une parenthèse en ma qualité de conseiller des Français de l'étranger et d'ex-président de la commission des lois et règlements de l'AFE, qui observe ce que font les parlementaires français.

À mon avis, vous avez une tendance trop maximaliste dans la rédaction des lois. J'ai le sentiment que les parlementaires en rajoutent, et le phénomène n'est pas propre à la France, car, comme ils ont le sentiment que ce qu'ils votent ne sera pas totalement appliqué, ils sont tentés d'aller plus loin pour, passez-moi l'expression, « ramasser ce qu'ils peuvent ».

Or, en matière de blanchiment d'argent, je puis vous assurer que vous allez « halluciner », si vous avez la curiosité de relire les textes français. Appliqués à la lettre, ils conduiraient à la paralysie de toutes les transactions,

même les plus simples, puisqu'elles impliqueraient, de la part de celui qui se porterait acquéreur d'un bien, de justifier de l'origine de ses fonds.

Vous comprendrez bien que ce n'est pas possible, à l'heure où les fonctionnaires chargés de cette surveillance, je veux parler des agents de TRACFIN, sont déjà débordés avec le grand banditisme, les réseaux de trafiquants, notamment.

Permettez-moi de vous donner mon avis : à mon sens, c'est la conjonction d'un manque de moyens de ceux qui sont chargés du contrôle de l'application de cette législation et d'un spectre trop large de ladite législation qui pose problème.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous remercie.

Je souhaite maintenant vous interroger plus précisément sur la Principauté d'Andorre, que vous connaissez, j'imagine, mieux que quiconque. Il me semble qu'une réforme fiscale était en cours en Andorre voilà deux ans, vous nous le confirmerez sans doute. Deux projets de loi étaient alors examinés au Conseil général, c'est ainsi que s'appelle le parlement andorran. L'un portait sur la création d'une TVA à 4,5 %, l'autre sur la mise en place d'un impôt sur le revenu à hauteur de 10 % environ.

Pourriez-vous nous présenter brièvement le régime fiscal des sociétés et des particuliers en Principauté d'Andorre ?

Les réformes que je viens d'évoquer ont-elles été mises en œuvre ? Ont-elles eu une incidence sur l'attractivité fiscale de ce territoire ? En quoi consiste aujourd'hui l'atout majeur de la Principauté en termes de fiscalité ? Enfin, combien de filiales d'entreprises françaises y sont-elles implantées et pour quelles raisons ?

M. Jean Pujol. – Vaste sujet ! Je vais néanmoins essayer d'être bref.

Sur l'initiative du Coprince français, en 2008, l'Andorre a été mise en demeure d'assurer immédiatement la transparence en matière fiscale et de secret bancaire. Sur ce second point, l'injonction n'était pas vraiment nécessaire, car il n'y avait justement plus de secret bancaire en matière de blanchiment, à la suite d'une loi votée en 2000 et développée en 2008.

M. Philippe Dominati, président. – Le Coprince français, c'est le Président de la République ?

M. Jean Pujol. – Oui, M. François Hollande aujourd'hui.

Il n'est pas seul, puisqu'il partage cette lourde charge avec l'évêque de La Seu d'Urgell.

M. Philippe Dominati, président. – Il y a deux Coprinces.

M. Jean Pujol. – Oui, exactement. Il est évident que c'est purement protocolaire. On peut difficilement imaginer, même en poussant la schizophrénie à son comble, que le Coprince français puisse être en conflit d'intérêts avec le Président de la République française !

Mais un cas assez proche s'est présenté en 2008 : lorsque M. Sarkozy, alors Coprince d'Andorre, a dénoncé, en tant que président de l'Union européenne pour six mois, les paradis fiscaux, notamment le Luxembourg, Monaco et l'Andorre : il a été tancé par ses collègues de l'Union européenne, lesquels lui ont rappelé qu'il était lui-même co-chef d'État d'un pays qu'il dénonçait ! Tout cela était tout de même assez savoureux !

Notre fougueux Coprince a donc réagi dans les quarante-huit heures pour réclamer la transformation du système andorran, menaçant d'abdiquer si rien n'était fait. La situation a été extrêmement tendue.

Or il s'est trouvé que l'Andorre, qui faisait effectivement partie des trois pays au monde, avec Monaco et le Lichtenstein, me semble-t-il, à ne pas avoir signé une lettre d'engagement auprès de l'OCDE, très « light » dois-je dire, aux fins d'assurer la transparence à long terme, avait tenu informés de manière exhaustive – c'est du moins ainsi que le ministre des finances andorran de l'époque me l'avait vendu – les services du Coprince, notamment son directeur de cabinet, de la raison pour laquelle la Principauté ne l'avait pas fait. Le gouvernement andorran faisait valoir que son processus de transformation fiscale était déjà très engagé, mais qu'il était en butte à des difficultés politiques internes, qui en retardaient un peu l'achèvement.

En l'espèce, il y a donc eu conflit d'intérêts. Le chef du gouvernement andorran, lequel était finalement sans pouvoirs car la Principauté se trouvait alors en période électorale, a dû signer un engagement, sur la légalité duquel on n'a pas trop glosé, par lequel il obligeait l'État andorran à opérer une transformation profonde de sa législation, au travers notamment de la signature dans les meilleurs délais des fameuses douze conventions d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale requises par l'OCDE, à la suite du G20 de Londres, pour sortir de la liste des paradis ou enfers fiscaux, selon l'endroit où l'on se place.

Des élections ont eu lieu, et quelques problèmes politiques sont apparus, mais, finalement, cette transformation s'est opérée. Aujourd'hui l'Andorre est liée par une vingtaine de conventions d'assistance administrative et de coopération en matière fiscale, avec des pays aussi importants que l'Australie, l'Allemagne, la France, le Portugal, notamment. D'autres conventions sont en cours de négociation, sans aucune difficulté.

En revanche, rien n'est prévu avec les États-Unis, et ce pour une raison très simple : ce n'est pas nécessaire. En effet, l'administration américaine avait imposé depuis belle lurette aux banques andorranes de lui divulguer les titulaires de comptes résidents fiscaux américains ou de nationalité américaine, sous la menace, brutale, de ne plus pouvoir accéder au *stock exchange market* de New York. Je puis vous dire que la dissuasion a été efficace. Il n'y a et n'y aura donc pas besoin de convention avec les États-Unis. Mais tous les pays n'ont pas la puissance des États-Unis ...

Dès que la situation politique a été stabilisée dans la Principauté, ce qui a malheureusement pris du temps en raison de l'influence de l'Église, qui

fait que tout est toujours plus long qu'ailleurs, une réforme fiscale de fond a été entreprise.

L'Andorre avait des taxes indirectes très complexes, lesquelles ont vocation à être réunies dans une TVA. J'ai appris hier que le texte avait fait l'objet d'un consensus à la commission des finances du Conseil général des Vallées d'Andorre, et l'on peut raisonnablement penser que, d'ici l'été, le texte sur la TVA, laquelle aura d'ailleurs une autre appellation, pour se démarquer de l'IVA espagnole et de la TVA française, sera voté.

Je pense que le taux moyen retenu sera de l'ordre de 4,5 %, correspondant *grosso modo* au niveau de l'imposition indirecte existant actuellement, sauf dans des secteurs particuliers, notamment la banque et l'assurance.

Cette réforme apportera par ailleurs une extraordinaire nouveauté : pour la première fois depuis que l'Andorre a été mentionnée dans des documents officiels, c'est-à-dire en 879, époque postcarolingienne, la Principauté va se doter d'un régime de fiscalité directe. Celui-ci s'appliquera à trois types de contribuables : les sociétés, à hauteur de 10 %, les entrepreneurs individuels, à hauteur de 10 %, et les entreprises non résidentes qui prêtent des services en l'Andorre, lesquelles se voient appliquer une retenue à la source de 10 %.

J'ouvre ici une parenthèse pour rappeler l'intérêt de signer rapidement des conventions de non-double imposition, en particulier à la demande des entreprises françaises et espagnoles, qui prêtent des services en Andorre.

Pour l'instant, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est prévu pour 2013, mais nous n'avons pas encore son contour. La raison d'une telle mesure ne vous aura pas échappé : il s'agit de prévoir une imposition des sociétés ou des entreprises dans lesquelles on peut passer des salaires en charges d'exploitation et où les salaires ne sont pas imposables. Inutile de vous dire qu'elles ne sont pas appelées à faire beaucoup de bénéfices... Il est évident que l'impôt sur le revenu des personnes physiques devait suivre, et il suivra.

Là aussi, le besoin de convention de non-double imposition se fera ressentir, en particulier pour régler le cas des étrangers qui touchent des retraites ou d'autres revenus de l'extérieur de l'Andorre et qui pourraient se trouver en situation de double imposition.

Voilà où nous en sommes.

Pour conclure, je souhaite évoquer une visite de Mme Nicole Bricq, qui, malheureusement, ne siègera plus parmi vous pendant un certain temps ...

M. Philippe Dominati, président. – Pour le bien de la République !
(*Sourires.*)

M. Jean Pujol. – Certainement ! Elle était venue nous présenter un exposé à la commission des finances et des affaires économiques de l'AFE, en compagnie de M. le président Marini, au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'état de la fiscalité actuelle et les problèmes qui se posaient.

Une partie très judicieuse de leur intervention m'avait frappé. Selon eux, les questions de concurrence fiscale au sein de l'Union européenne et dans le monde en général, doivent être appréhendées en tenant compte non seulement du taux d'imposition, mais également de l'assiette.

Avec beaucoup de sagesse, ils considéraient que les États de l'Union européenne devaient d'abord opérer un rapprochement de leurs assiettes, avant de se pencher sur les taux. Ce dernier, pris isolément, ne veut pas dire grand-chose.

Ne me demandez pas quelle est l'assiette andorrane en matière de sociétés. Nous sommes dans la première année d'application et je ne suis pas moi-même un expert-comptable agréé. Néanmoins, je crois qu'elle n'est pas très loin de l'assiette espagnole. Nous sommes donc dans la normalité.

Quelle influence cette réforme a-t-elle eu sur l'attractivité de l'Andorre ? Elle est très faible pour l'instant, notamment pour les entreprises françaises, et ce pour la raison suivante : depuis la Seconde Guerre mondiale, la législation andorrane est restrictive en matière d'investissements étrangers.

Pour vous en donner une idée, sachez qu'un résident de l'Union européenne, un Belge, par exemple, qui devient aujourd'hui résident en Andorre, doit attendre vingt ans pour acheter plus de deux maisons individuelles. Il ne sera considéré comme résident doté de tous les droits économiques qu'au bout de vingt ans. Pour les Français, les Espagnols et les Portugais, la durée est de dix ans. Je ne vous cache pas que nous attendons avec une certaine impatience qu'une loi, qui devrait, je pense, intervenir dans deux mois, change cette situation, car l'Andorre est le seul pays au monde où les gens qui travaillent et épargnent sont incités à investir à l'extérieur du territoire. C'est quand même original !

En ce qui concerne les sociétés, pendant très longtemps – sauf erreur de ma part, jusqu'en 2007 –, les personnes physiques ou juridiques étrangères ne pouvaient détenir que 33 % des parts des sociétés andorranes. Cela a bien sûr donné lieu à un peu de gymnastique, au moyen de prête-noms, dans des conditions d'insécurité totale et très dangereuses – des pratiques, entre parenthèses, qui ont été complètement gommées par la mise en œuvre de la législation contre le blanchiment d'argent, puisqu'elles sont frappées de suspicion.

Depuis 2007, ce taux est passé à 49 %. Certes, depuis 2008, une loi sur l'investissement étranger a quelque peu ouvert les possibilités, pour une personne physique ou une société étrangère, de détenir 100 % des parts d'une société andorrane. Toutefois, les dossiers sont systématiquement transmis à l'équivalent andorran du TRACFIN, qui est extrêmement sourcilleux sur ces

questions. Cela m'a d'ailleurs fait dire, à un séminaire du TRACFIN andorran auquel j'ai assisté, que les agents immobiliers d'Andorre – l'ordre fait partie des clients de mon cabinet – seront obligés de se délocaliser, en Espagne, à La Seu d'Urgell et, en France, à L'Hospitalet-près-l'Andorre, pour pouvoir opérer en Andorre tellement les services du TRACFIN andorran sont exigeants sur l'application de la loi. En effet, si cette dernière n'est pas aussi sévère qu'en France, elle est beaucoup plus appliquée et constitue un véritable obstacle.

En ma qualité de conseiller du commerce extérieur de la France, je peux témoigner que le commerce extérieur de la France vers l'Andorre n'est pas très favorable, les entreprises françaises préférant tout simplement travailler en Andorre à travers leurs filiales espagnoles. Certes, des raisons culturelles entrent également en ligne de compte. Mais cette situation contribue à s'inscrire statistiquement comme un *moins* dans notre commerce extérieur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Cela dit, y a-t-il tout de même des filiales d'entreprises françaises implantées sur le territoire d'Andorre ?

M. Jean Pujol. – A ma connaissance, non. Je ne crois pas. En revanche, il est permis que des entreprises s'associent dans le cadre de marchés publics. Une telle association a d'ailleurs eu lieu pour la construction d'une espèce de four de traitement des ordures, qui, au demeurant, fonctionne très bien.

M. Philippe Dominati, président. – Un incinérateur, en quelque sorte ?

M. Jean Pujol. – Un incinérateur assez sophistiqué.

M. Philippe Dominati, président. – Il s'agit d'activités au sein de la Principauté.

M. Jean Pujol. – Tout à fait. Il ne peut de toute façon y avoir de *treaty shopping*.

Par ailleurs, je ne vous le cache pas, l'on espère que la loi sur l'investissement étranger élargira le spectre des possibilités d'établissement, que le TRACFIN andorran sera un peu plus souple et que l'on pourra véritablement travailler en synergie en Andorre et hors d'Andorre : il y va bien sûr de la création d'emplois.

J'ai oublié de vous dire que, malheureusement, Andorre, qui, économiquement, est extrêmement liée à l'Espagne, est naturellement en train d'en subir les déboires.

Autre point : depuis des années, je travaille à l'implantation d'un établissement financier français en Andorre. Il est très dommage que ce projet ait jusqu'à présent échoué parce que sa concrétisation aurait été extrêmement positive pour l'influence de l'économie française, même si l'établissement fictif, virtuel ou « alégal » qu'est La Banque postale « travaille » à travers une agence postale andorrane existant depuis des temps immémoriaux – dans des

conditions qui, du point de vue français comme du point de vue andorran, tardent toutefois à être régularisées.

Par parallélisme et par mimétisme, la *Caja de Ahorros* espagnole se trouve dans la même situation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Certains territoires se sont fait une spécialité de l'hébergement de trusts : en existe-t-il en Andorre ?

M. Jean Pujol. – En Andorre, on désigne le trust par un joli nom : le *fidéicomis*. Il s'agit d'un dispositif de droit romain auquel je n'ai, personnellement, jamais rien compris !

Non, les trusts n'existent absolument pas dans la Principauté. Je dois dire que nous avons eu la chance, y compris en termes de succession d'Anglo-saxons, de ne pas avoir de conflit sur la notion de trust parce que je ne sais pas du tout comment cela aurait été reçu par les juridictions andorranes. En effet, nous sommes vraiment à dix mille lieues des concepts de droit anglo-saxon.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué une levée du secret bancaire, qui est effective dans la Principauté. Cette levée a-t-elle eu des incidences sur les dépôts bancaires ?

M. Jean Pujol. – Franchement, non. A ma connaissance du moins : je n'ai pas le privilège d'avoir des banquiers parmi mes clients ! D'ailleurs, si j'en avais, je ne pourrais rien vous dire...

En revanche, ce qui, d'une certaine manière, a eu des incidences sur les dépôts des clients, c'est la grave situation économique espagnole : les dépositaires, qui, dans une immense majorité, sont espagnols, rapatrient les fonds selon un flux constant. Ce constat est d'autant plus vrai depuis que M. Rajoy a fait voter une loi d'amnistie qui, moyennant le paiement d'une taxe de 10 %, exonère totalement ce capital dont l'Espagne a bien besoin.

Bizarrement, malgré ce phénomène, les banques andorranes sont, en termes de dépôts, plutôt en bonne santé financière, pour une autre raison – d'autres banques, d'ailleurs, en profitent -: le fait que les grosses entreprises espagnoles, avec, bien sûr, l'autorisation du ministère des finances espagnol, ont transféré et gèrent toute leur trésorerie dans des banques non espagnoles, hors de l'Espagne, pour se prémunir contre une éventuelle implosion de la « peseta euro ».

De grosses multinationales espagnoles ont donc désormais, avec l'autorisation du ministère des finances, leur trésorerie en Andorre, en Suisse et, j'imagine, en France.

Les banques andorranes sont donc assez prospères, en termes de dépôts, grâce aux risques qui pèsent sur la zone euro. C'est tout de même extraordinaire !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'avais entendu parler d'un projet de convention fiscale entre la France et Andorre. Quels en sont les termes ? Quel est votre avis à son sujet ? Où en sommes-nous ?

M. Jean Pujol. – Il s’agit d’un texte rubriqué – je ne sais pas exactement par qui d’ailleurs, parce qu’il est tenu « top secret » en Andorre.

Pour ma part, j’ai eu la chance et l’heur d’en recevoir une copie de la part des services du Coprince français. Je ne vous cache pas que la lecture d’un article de ce projet m’a absolument scandalisé. D’ailleurs, pour l’avoir manifesté, j’ai été pratiquement injurié publiquement par l’ancien ambassadeur, ce qui est quand même extrêmement désagréable, puisque je n’avais fait qu’exprimer une opinion. Si les élus de la République ne peuvent pas donner une opinion sur un texte concernant les résidents français qui les ont élus, notre République va très mal !

De quoi s’agit-il ?

Cette convention contient une clause extravagante, qui n’existe dans aucune des conventions ratifiées par les parlementaires jusqu’à aujourd’hui. Aux termes de cette clause, l’État français peut considérer que la convention tendant à éviter la double imposition n’existe pas pour les Français résidant en Andorre.

Inutile de vous dire que les résidents français se sont sentis absolument stigmatisés par cette clause signée par les gouvernements andorran et français. Les Français expatriés en Andorre se sentent abandonnés par les autorités françaises, ce qui n’est d’ailleurs pas un vrai *scoop* : moi qui les représente depuis quinze ans, j’ai malheureusement eu de multiples occasions de constater qu’il en était ainsi, sous l’effet pervers, d’ailleurs, de la duplicité de fonction institutionnelle entre le Président de la République et le Coprince français. En effet, pour les questions touchant aux Français de l’étranger, le ministère des affaires étrangères vous renvoie au Coprince français, lequel décline sa compétence en tant qu’andorran et vous renvoie au ministère des affaires étrangères... Au final, on n’obtient rien ! Mais, de cela, on a l’habitude !

En revanche, le fait que les Andorrans souscrivent à cette clause nous a absolument choqués, d’autant plus que la situation d’Andorre est complètement régularisée en matière de transparence fiscale et de secret bancaire. D’ailleurs, on n’en parle plus, ce qui est une excellente chose.

Nous nous sommes vraiment sentis injustement stigmatisés. On m’a répondu que la clause avait pour origine les excès de la campagne électorale, la surenchère qu’il y a eu entre nos candidats sur la possibilité d’ « attraper » nos exilés fiscaux – lesquels, s’ils existent, sont aussi, bien évidemment, des expatriés.

Parmi les écueils dénoncés figure un sujet sur lequel les candidats ont été assez mal à l’aise, en raison de sa difficulté technique : le fait que l’adoption de tout texte tendant à réprimer l’exil fiscal impliquerait une modification des cent vingt conventions de non-double imposition existantes, ce qui représente, pour les ministères des affaires étrangères et des finances, entre dix et vingt ans de travail...

Chez le représentant du Coprinco, on m'a expliqué que cette clause avait été imaginée par nos bons fonctionnaires – probablement ceux de Bercy parce que je ne crois pas que les affaires étrangères puissent « pondre » un pareil dispositif – pour permettre à la convention de vivre et, en cas de modification de la législation, de demeurer directement applicable sans avoir à être renégociée.

Pour ma part, j'ai tout de suite vu dans ce texte quelque chose qui m'a beaucoup choqué. Il est évident que notre fierté de Français de l'étranger repose sur la démocratie française, sur l'esprit de la Révolution, sur l'État de droit : telle est, nous semble-t-il, notre marque de fabrique.

N'oubliez pas que, si elle est ratifiée par les parlements andorran et français, cette convention aura une valeur juridique certes limitée à l'Andorre, mais supérieure à la loi interne !

Entre parenthèses, on sait très bien que vous examinez toujours les conventions en catimini, à des heures indécentes et dans un *package* sans que personne ne regarde rien puisque l'on vous fait confiance, à juste titre, d'ailleurs. On a donc toute raison de penser que cette convention pourrait être examinée dans les mêmes conditions...

Par conséquent, j'y ai vu quelque malice de la part de nos hauts fonctionnaires pour essayer d'instrumentaliser le législatif. De la part de ces gens-là, c'est tout de même faire peu de cas de la compétence et du travail de nos parlementaires ! En définitive, ils profitent de cette manière de procéder, de cette routine logique, pour enfermer les parlementaires dans un cadre déjà préétabli au moment où viendra le temps de la loi, puisqu'il faudra bien alors se conformer à une convention, même si elle ne concerne qu'un pays.

C'est la raison pour laquelle j'ai déclaré publiquement – je dois le confesser – que, du point de vue de la France comme État de droit, cette clause était une aberration juridique, d'autant plus que, j'en suis convaincu, passée au filtre de l'analyse des excellents juristes locaux, la convention devra sans doute être renégociée, puisqu'il est prévu que les modalités de son application devront en tout état d'espèce être fixées par une commission franco-andorrane qui, elle-même, modulera le dispositif.

Mais nous, citoyens, nous, Français de l'étranger, cette manière de procéder nous inquiète. Quant à vous, parlementaires, vous êtes trop intelligents ou trop lents ou les deux. Et je crois que l'exécutif, au sens large, quand il a à faire face à des urgences, trouve bien lent le rythme de la souveraineté populaire. Je vous exhorte à être très attentifs à cette considération, car ce genre de pratiques affaiblit notre discours sur la France, terre de liberté et État de droit.

Or, croyez-moi, à l'extérieur de nos frontières, nombreux sont ceux qui, français ou non, veulent entendre ce discours de liberté, car ils en ont besoin.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Monsieur Pujol, comme notre rapporteur, je voudrais tout d'abord saluer l'intérêt et l'importance de votre description des communautés françaises expatriées, à la fois singulières et originales. On le voit bien avec l'exemple précis et concret de la convention fiscale bilatérale qui vient d'être signée, le 4 avril dernier me semble-t-il.

Permettez-moi de revenir sur ce sujet.

Vous avez fort bien expliqué le problème. Je souscris à votre constat puisque, étant allé en Andorre dernièrement dans le cadre d'une mission parlementaire, j'ai rencontré les autorités du Conseil général des Vallées et nous avons abordé cette question au cours de nos entretiens.

Je suis évidemment revenu à Paris intrigué. Or je n'ai pu obtenir connaissance de la première convention paraphée par les autorités andorranes et françaises qu'avec beaucoup de difficultés, comme si cette convention relevait d'un secret quelconque.

J'ai finalement pu prendre connaissance de cette convention.

La réponse que vous avez apportée concerne précisément l'article 25, que j'aimerais lire à la commission d'enquête parce qu'il est très explicite. Il tient en quatre lignes : « La France peut imposer les personnes physiques de nationalité française résidentes d'Andorre comme si la présente convention n'existait pas. Lorsque la législation fiscale française permet l'application de la présente disposition, les autorités compétentes des États contractants règlent d'un commun accord la mise en œuvre de cette dernière. »

Autrement dit, on signe une convention tout en en déniait la signature ! J'ai rarement vu un contrat entre deux pays signataires qui, dans son texte, énonce ainsi tout et son contraire !

Je partage le point de vue qui a été exprimé par la personne auditionnée. Je considère, moi aussi, qu'un tel article relève probablement du contexte politique national qui a été le nôtre et qui perdurera probablement au cours des prochaines semaines : sans vouloir entrer dans un discours partisan, je fais bien sûr référence à la concordance de vues existant sur ces questions entre les deux principaux candidats à l'élection présidentielle. Il faut dire la vérité !

Je voudrais apporter un éclairage supplémentaire. Toute convention fiscale a pour finalité d'éviter la double imposition : c'est le principe de base des conventions fiscales. Manifestement, on introduit là une nouvelle donne qui aura des incidences non seulement en Andorre, mais aussi sur toute nouvelle législation ou convention fiscale avec d'autres pays ou, le cas échéant, tout nouvel avenant concernant l'évolution de la convention fiscale existante.

En clair, l'ajout de la clause que je vous ai lue – et donc on peut penser qu'elle fera nécessairement jurisprudence – permet de contourner très rapidement la contrainte que représente pour les États la modification des conventions fiscales existantes. En d'autres termes, on préempte toute action législative à venir en l'orientant dans le sens des intérêts de l'État.

Cette question me paraît extrêmement grave. Il s'agit en définitive d'un déni du Parlement et de son rôle premier, qui est d'exercer un contrôle sur l'action de l'exécutif.

Mes chers collègues, je tenais à vous apporter cette précision, qui va dans le sens de ce qui a été dit, et à vous faire part des difficultés que j'ai rencontrées pour obtenir copie de la convention.

M. Philippe Dominati, président. – C'est noté, mon cher collègue.

La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux, vice-présidente. – Maître Pujol, je vous remercie tout d'abord pour la clarté de votre exposé.

Je veux ensuite vous remercier pour la distinction que vous faites entre expatriés et exilés fiscaux fraudeurs ; nous veillerons à son respect. Nous devons trouver des termes génériques permettant véritablement d'éviter tout amalgame fâcheux.

J'ai bien entendu le bilan somme toute assez sévère que vous dressez de notre travail législatif. Sans aucune volonté polémique, j'ai noté que vous jugiez les textes relatifs au blanchiment inappropriés, voire, si j'ai bien entendu, déraisonnables.

M. Philippe Dominati, président. – Excessifs, voulez-vous dire !

Mme Corinne Bouchoux, vice-présidente. – En ce cas, très excessifs !

J'ai également bien noté que vous considérez, à tort ou à raison, que nous travaillons de manière trop lente et trop peu réactive sur certains dossiers. A cet égard, on pensera ce que l'on voudra de l'expression « trop intelligents » que vous avez utilisée pour nous qualifier !

Mais j'ai bien entendu aussi les propos que vous avez tenus sur la convention du 4 avril dernier.

Il se trouve que j'ai un peu travaillé sur le sujet d'Andorre parce que nous avons la chance, en Maine-et-Loire, d'avoir un sous-préfet extrêmement dynamique, très compétent en matière de développement des entreprises et de fiscalité française et étrangère, dont, sauf erreur de ma part, l'épouse est ministre en Andorre. Il a donc une connaissance extrêmement intéressante, intelligente et précieuse de la compétitivité du territoire d'Andorre et de ses liens économiques avec la France.

Maître Pujol, tout cela étant posé, et dans la mesure où vous avez laissé entendre que l'arsenal juridique, bien qu'imparfait, existe, ma question

est simple : que pensez-vous de l'idée de créer un haut-commissariat un peu énergique qui serait dédié à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec une volonté politique forte ? Ce haut-commissariat centraliserait les nombreux services – une douzaine d'administrations et de services différents, nous l'avons vu – qui travaillent de façon enchevêtrée sur la fraude et l'évasion fiscales.

Permettez-moi de vous poser deux questions subsidiaires : que pensez-vous des délais de prescription américains concernant la fraude et l'évasion fiscales ? Vous qui avez bien distingué les expatriés, attachés à la France, des fraudeurs, que pensez-vous de la proposition de déchoir les tricheurs de la nationalité française, plutôt que de les condamner à des peines irréalistes, qui, comme vous l'avez bien noté, ne sont pas appliquées ?

M. Jean Pujol. – Je vais essayer d'être très bref.

Je pense d'abord qu'il y a un malentendu : je n'ai pas critiqué les travaux du Sénat. Vous m'avez mal compris.

Ce que j'ai voulu dire, c'est que les textes n'étaient pas appliqués parce qu'ils allaient trop loin dans la répression, entraînant, au final, une certaine inefficacité.

Pour notre part, nous avons en Andorre des textes qui ne vont peut-être pas aussi loin mais qui sont davantage appliqués, si bien que l'absence de blanchiment d'argent est en définitive aujourd'hui davantage garantie en Andorre qu'en France.

Tel était le sens de mes propos. Je me garderais bien de vous juger !

Quant à la lenteur et à l'intelligence, madame la sénatrice, j'ai également voulu indiquer que l'exécutif, regrettant souvent que vous meniez un travail à la fois lent et, sans l'ombre d'un doute, intelligent – cette commission en est un véritable exemple – a peut-être tendance à trouver des systèmes pour contourner cet obstacle, moyennant des artifices comme celui que contient la clause.

Qu'il n'y ait donc pas de malentendu : je n'ai rien contre le Sénat, bien au contraire !

En ce qui concerne le haut-commissariat, je ne vous dirai pas que je ne suis pas opposé aux structures et aux superstructures. Toutefois, si j'ai lu aujourd'hui dans la presse que la France fait partie des quatre pays européens ayant la charge fiscale la plus lourde – elle en prend même la tête si l'on prend en compte la CSG –, ce n'est pas le seul pays à se heurter au problème de l'exil fiscal.

À cet égard, avant de créer une structure comme le haut-commissariat, je considère qu'il faut d'abord procéder à une analyse relativement exhaustive de ce que font les pays européens confrontés aux mêmes problèmes.

Je crois ensuite que la lutte contre ce phénomène doit être menée au niveau européen : l'époque des politiques franco-françaises est révolue. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui que, du moins je l'espère, nous allons vers une gouvernance économique au niveau européen. Par conséquent, un tel organisme, s'il existe un jour, devra comporter une telle dimension.

Le haut-commissariat n'est donc pas en soi une mauvaise idée pour des questions interministérielles et de recoupement de services. Il est vrai que le nombre de services qui s'occupent de la même chose – avec diverses conséquences, comme, évidemment, la création de chapelles – est assez hallucinant : vous avez pu le constater en auditionnant les uns et les autres. A cet égard, le compte rendu de vos auditions, disponible sur Internet, est assez impressionnant...

Mais, pour bien connaître la France, je crains que la création d'un haut-commissariat pour mener une réforme de l'administration et réaliser des fusions de services ne revienne à créer une structure supplémentaire qui viendra s'ajouter à celles qui existent déjà.

Je ne sais si vous pensez à un organisme « œcuménique » – ce qui serait une très bonne option. En tout état de cause, il faudra assurer son efficacité.

Je suis profondément européen et je suis de ceux qui pensent que, dans un avenir proche – d'ici à la fin du mois de juin – nous saurons s'il y a véritablement eu ou pas une impulsion vers une gouvernance économique européenne. Si tel n'est pas le cas, il faudra peut-être revenir à une solution franco-française, en mettant toutefois en place toutes les coopérations possibles et inimaginables.

Madame Bouchoux, pour revenir au système américain, sur lequel vous m'avez interrogé, pouvez-vous m'indiquer la durée des nouveaux délais de prescription ?

Mme Corinne Bouchoux, vice-présidente. – Ils peuvent au maximum être de trente ans.

M. Jean Pujol. – Je ne suis pas opposé à un tel allongement.

De toute façon, la notion de prescription est liée à celle de délit continu. Cela pourrait donc être l'objet d'une réflexion qui dépasse largement ce cadre pour entrer dans celui des prescriptions en général.

Mais pourquoi pas un délai de dix ans, de trente ans, voire un délai imprescriptible ?

Quand je suis arrivé en Andorre, il n'y avait pas de prescription. Grâce à l'Église, un délai de prescription a été fixé à cent ans, avant d'être ramené à trente ans grâce à l'influence des magistrats français dans les juridictions andorranes. Je suis donc très ouvert en matière de prescription.

À la déchéance de la nationalité s'oppose un principe de droit fondamental international que vous connaissez aussi bien que moi : on ne peut

retirer la nationalité qu'à quelqu'un qui en possède une autre. Ce principe a, me semble-t-il, été posé par la convention sur la réduction des cas d'apatridie, signée à New York en 1954.

Permettez-moi une plaisanterie : puisque le Président de la République est Coprince d'Andorre, pourquoi ne pas « donner » la nationalité andorrane à ceux à qui l'on aurait retiré la nationalité française ?

Plus sérieusement, la France n'ayant pas la capacité d'attribuer une autre nationalité, je ne vois pas très bien comment la déchéance pourrait être instituée tout en respectant le principe général posé par la convention de New York. En outre, si la philosophie fiscale française évoluait et si l'on rattachait la fiscalité, non plus seulement à la territorialité, mais aussi à la nationalité, vous n'auriez pas besoin d'instituer la déchéance.

Dans le cas contraire, les personnes ayant la chance d'être binationaux ou multinationaux partiront, non pour ne pas payer d'impôts, mais parce qu'elles y verront un rejet de leur mère patrie, une fustigation. Mais, comme je vous l'ai dit, cela concernera très peu de personnes.

J'ai déjà entendu des réactions en Andorre, dont il est très difficile d'acquérir la nationalité : il faut vingt ans de résidence pour devenir andorran. Quelques personnes de ma connaissance qui satisfont cette condition m'ont dit qu'elles prendraient la nationalité andorrane cette année et qu'elles désinvestiraient tout si la France ne voulait pas d'eux. Les réflexions sur l'institution d'une déchéance de nationalité passent très mal, car la relation avec le pays d'origine revêt un caractère émotionnel.

La déchéance est donc selon moi une très mauvaise piste.

En effet, imaginez que cette loi soit votée et qu'elle n'ait aucun effet : cela signifierait que la nationalité française n'a aucune attractivité ! Ce serait encore pire ! Si les gens se moquent d'être déchus de la nationalité française, s'ils considèrent que ne plus payer d'impôts vaut la peine d'être déchu de sa nationalité, on aura prouvé non pas que la France rejette les gens, mais bien que les gens rejettent la France !

Or la France doit être attractive ! La France, c'est le pays des droits de l'homme, c'est le pays de la liberté ; elle a un message à passer. A cet égard, le nombre de ses nationaux doit évoluer à la hausse, et non à la baisse.

Dernier point, cette histoire de France dont on parle a commencé il y a longtemps – nous avons, par chez moi, des grottes préhistoriques qui remontent à 20 000 ans avant Jésus-Christ – et continuera, je l'espère, encore bien longtemps.

Certes, la conjoncture actuelle est marquée par des difficultés importantes, mais, d'une manière ou d'une autre, nous les surmonterons, tous ensemble. Il ne faut donc pas se focaliser sur des mesures aussi brutales et aussi lourdes de sens – et, de surcroît, inefficaces.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En guise de conclusion, je reviens sur la proposition que vous avez appelée de vos vœux : la nécessaire harmonisation fiscale internationale. Je crois que, sur ce point, nous retrouverons la belle diversité que nous avons identifiée à plusieurs reprises.

Pour votre part, quels obstacles à cette nécessaire harmonisation internationale identifiez-vous ?

M. Jean Pujol. – Ma réponse sera extrêmement brève : il s'agit de la différence culturelle entre les pays de droit romain et ceux de droit anglo-saxon.

M. Philippe Dominati, président. – Maître, il me reste à vous remercier pour votre participation et pour toutes les précisions que vous nous avez apportées sur la spécificité de la relation de la France avec Andorre et avec la communauté des Français de l'étranger d'une manière générale.

Si je me réfère aux chiffres que la commission a eu à connaître par ailleurs, je note que 1 %, cela représente quand même 15 000 personnes. C'est donc un nombre relativement important.

Audition de MM. Frédéric Thiriez, Président de la Ligue de football professionnel, Jacques Saurel, professeur de droit du sport à l'université d'Aix-Marseille, et Yann Poac, Associé fondateur de la société Hipparque Patrimoine, cabinet indépendant spécialisé dans la gestion de patrimoine et le conseil de la clientèle privée
(23 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Dans le cadre de leurs travaux, les membres de la commission ont souhaité s'intéresser à l'aspect du sujet qui touche les sportifs comme les artistes. Il était naturel que nous nous orientions d'abord vers le sport le plus populaire, à rayonnement mondial. Plusieurs approches étaient envisageables, mais, finalement, le bureau de la commission a décidé d'élargir son spectre en décidant d'entendre d'autres acteurs de l'activité sportive que vous représentez.

Il a donc été décidé d'auditionner la personnalité la plus emblématique concernant les professionnels, puisque c'est ce qui intéresse les membres de la commission, avant, peut-être, d'entendre des membres de la fédération et d'autres acteurs.

En tout cas, monsieur Thiriez, vous êtes le premier acteur du monde du football à être entendu et je tenais à vous en remercier, puisque, parfois, nous avons un peu de mal à établir des contacts avec certaines fédérations, ce dont les élus, toutes tendances confondues, se plaignent.

Je vous rappelle, messieurs, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(MM. Frédéric Thiriez, Jacques Saurel et Yann Poac prêtent serment.)

Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission. Monsieur Thiriez, vous avez la parole.

M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue de football professionnel. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi d’abord de vous remercier de votre accueil. Je dois vous dire que c’est toujours un plaisir pour moi de venir au Sénat.

Je me souviens avoir participé, il n’y a pas si longtemps, aux travaux sur le sport animés par M. le sénateur Collin. Cet échange fut particulièrement intéressant. Dans le cadre des travaux législatifs, j’ai toujours beaucoup apprécié l’apport de la Haute Assemblée, et Dieu sait s’il y a eu énormément de chantiers législatifs ces dernières années !

Je suis donc honoré d’être entendu par votre commission. En même temps, je vous avoue que j’éprouve un peu d’appréhension, car je ne suis pas sûr de pouvoir vous apporter tout ce que vous attendez, si je lis bien la résolution ayant conduit à la création de cette commission d’enquête. J’espère ne pas faire preuve de trop d’incompétence. En tout cas, je viens avec beaucoup d’humilité.

En préambule, je dirais que mon job, si je puis parler familièrement, n’est pas de faire partir les capitaux, mais de les faire venir, ainsi que des revenus.

Je souhaite dire quelques mots sur le football professionnel et la Ligue de football professionnel en cinq points très rapides. J’espère ne pas trop vous ennuyer.

Le premier point est un rappel de ce qu’est la Ligue. Ce n’est pas une entreprise, bien sûr, mais une association loi de 1901, donc évidemment à but non lucratif. Elle est surtout délégataire de la puissance publique, c’est-à-dire de l’État, pour l’organisation des championnats professionnels. Il s’agit d’une spécificité de la ligue française, par rapport à ses homologues européens. En effet, à ma connaissance, nous sommes les seuls en Europe à avoir ces prérogatives de puissance publique, les autres ligues européennes étant généralement des organismes de nature commerciale. J’y insiste, nous sommes en charge de l’organisation des championnats professionnels et, à ce titre, nous sommes dotés de pouvoirs réglementaire, disciplinaire et tout ce qui va avec. Les seuls domaines qui nous échappent – ce ne sont pas les moins importants, malheureusement – sont l’équipe de France, gérée par la Fédération française de football, les agents de joueurs, lesquels relèvent également de la fédération, heureusement ou malheureusement, et l’arbitrage, aussi de la compétence de la Fédération. Pour le reste, la Ligue est compétente. Telle est la première mission, régaliennne, de la Ligue.

La deuxième mission, peut-être la plus apparente, à défaut d’être la plus importante, est de nature commerciale. Je rappelle que nous organisons chaque année à peu près huit cents matchs de football professionnel, lesquels attirent à peu près dix millions de personnes dans nos stades, ce qui fait du football professionnel la première industrie de spectacle vivant en France, sans parler des quelque cent millions de téléspectateurs qui regardent nos championnats chaque année. Ce métier d’organisateur de spectacles est une

réalité. Par ailleurs, notre rôle, conféré par la loi, est de centraliser les négociations pour les droits audiovisuels, qui représentent, comme vous le savez, l'essentiel des ressources de nos clubs, très précisément 57 % aujourd'hui. Nous sommes donc chargés de négocier de manière centralisée avec les chaînes de télévision et de répartir le fruit de ces négociations entre tous les clubs professionnels et le football amateur. Ce n'est pas la moindre des missions de la Ligue que d'assurer une répartition solidaire de ce que l'on appelle « la manne des droits télévisés » entre tous les acteurs du football.

En deuxième point, permettez-moi de vous citer quelques chiffres clés sur l'économie du football, simplement pour vous donner un ordre de grandeur. Le chiffre d'affaires du football professionnel, première division et deuxième division confondues, y compris les « ventes » de joueurs - pardonnez-moi cette terminologie journalistique, il faudrait plutôt parler de transferts -, est de 1,5 milliard d'euros. A titre de comparaison, c'est à peu près le chiffre d'affaires de l'industrie du cinéma. Pour autant, nous sommes nettement derrière nos concurrents européens. A cet égard, pour bien comparer les éléments, il faut prendre en compte non pas le chiffre d'affaires complet, « vente » de joueurs incluse, mais le chiffre d'affaires sans cette dernière activité puisque c'est ainsi que raisonnent les autres pays. Si l'on compare les championnats de première division, nous sommes en gros à 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires – je vous laisserai un tableau très précis sur ce point –, c'est-à-dire cinquième et, malheureusement, bon dernier des cinq grands championnats européens, puisque le chiffre d'affaires de l'Espagne et de l'Italie se situe aux alentours de 1,6 milliard d'euros, celui de l'Allemagne s'établit à 1,7 milliard d'euros, et celui de la *Premier League* anglaise, très loin devant, atteint 2,5 milliards d'euros.

J'aimerais dire un mot également sur ce que peut apporter le football professionnel aux finances publiques en général. Je cite souvent un chiffre éloquent, ce qui m'est parfois reproché : ce qu'apportent la Ligue, les clubs de football et les footballeurs professionnels à l'État et aux organismes sociaux en termes d'impôts et de charges sociales représente environ 620 millions d'euros par an. Je tiens à votre disposition la décomposition plus précise de cette somme, laquelle équivaut à peu près au montant des droits télévisés.

M. Philippe Dominati, président. – Les droits télévisés viennent en plus ?

M. Frédéric Thiriez. – Non, les droits télévisés sont dans les 1,5 milliard d'euros du chiffre d'affaires global. La somme de 620 millions représente la contribution fiscale et sociale du football professionnel dans son ensemble.

Si l'on élargit un peu le périmètre économique du football au-delà des clubs, en incluant les partenariats avec des entreprises locales, les fournisseurs des clubs, les chaînes de télévision, les fabricants d'équipements sportifs, la filière économique du football dans son ensemble produit un chiffre d'affaires de 4,5 milliards d'euros et représente 25 000 emplois. Je fournirai à la

commission une étude très intéressante réalisée par l'Union des clubs professionnels de football sur ce sujet.

Le troisième point concerne les contrôles qui portent sur les clubs. Vous savez que l'un des sujets de fierté de la France, par rapport à ses concurrents, réside dans le contrôle financier des clubs. Voilà plus de vingt ans, nous avons créé un organisme appelé la Direction nationale du contrôle de gestion, la DNCG, qui est une commission indépendante, consacrée par la loi, ayant pour but d'examiner de manière très serrée, chaque année, les comptes des clubs et leurs comptes prévisionnels pour les trois années qui suivent. Lorsque des éléments lui paraissent anormaux ou mauvais, elle dispose d'un pouvoir de sanction assez étendu, pouvant consister en une simple amende infligée au club, un encadrement de la masse salariale ou une interdiction de recruter de nouveaux joueurs, mais pouvant éventuellement aller jusqu'à la sanction suprême qu'est la rétrogradation en division inférieure. Je dis que nous en sommes fiers parce que nous étions les seuls, jusqu'à récemment, à avoir ce type d'organisme en Europe. L'Allemagne, la Belgique et, un peu, la Suisse s'y sont mis, mais, surtout, à la demande de la France, il faut le dire, Michel Platini s'est inspiré de notre système pour créer au niveau européen un système équivalent, qu'il a appelé « le fair play financier » – une jolie appellation –, qui est en fait une sorte de copie de notre système français de DNCG. J'ajoute, cela peut intéresser la commission, que nous sommes en lien assez étroit avec deux organismes d'État : d'une part, TRACFIN et, d'autre part, le service central de prévention de la corruption du ministère de la justice. Nous avons passé avec ce dernier une convention de coopération pour échanger des informations. Par ailleurs, nous sommes amenés à saisir TRACFIN dès que des capitaux qui nous semblent douteux essaient de s'introduire dans les clubs français, ce qui s'est produit à trois ou quatre reprises, à Nice, Monaco et Marseille. J'en ai d'ailleurs un souvenir personnel assez fort. Grâce à un bon travail avec TRACFIN, nous avons réussi à éviter que des investisseurs douteux ne viennent prendre pied dans le football français, qui doit rester propre.

Le quatrième et avant-dernier point, j'en ai presque fini, monsieur le président, m'amène à évoquer le problème majeur de compétitivité par rapport à nos concurrents, pas tant sur le plan fiscal – je me garderai bien de réclamer, nous ne l'avons d'ailleurs jamais fait, un régime fiscal de faveur pour les footballeurs, lesquels doivent payer leurs impôts comme tout le monde ! – que sur le plan des charges sociales patronales. A cet égard, je me permettrai de vous remettre une étude importante réalisée par l'Union des clubs professionnels de football, qui montre à quel point le football français est défavorisé par le poids des charges sociales. Je vous livre un seul exemple extrait de cette note : prenons un joueur bien payé, à hauteur de 600 000 euros bruts par an – c'est un bon niveau de salaire en ligue 1 française –, son coût total, charges sociales patronales incluses, est de 786 000 euros pour un club français, 676 000 euros pour un club anglais, 630 000 euros pour un club italien, 612 000 euros pour un club espagnol et 611 000 euros pour un club

allemand. J'insiste sur ce dernier cas, parce que les Français aiment bien se comparer aux Allemands en général. Voilà un exemple où le même joueur, du fait du poids différencié des charges sociales, va coûter 611 000 euros au club allemand, contre 786 000 euros au club français. Il y a là un véritable problème.

Monsieur le président, vous allez penser que je suis pessimiste, mais le dernier point que je souhaite aborder me conduit à vous alerter sur les dangers qui pèsent sur l'avenir économique des clubs français, du fait de la négociation des droits télévisés pour la période 2012–2016, qui se passe mal, en raison du désinvestissement, soit total, soit partiel, des deux opérateurs français, je veux parler de Canal+, d'un côté, et de Orange, de l'autre.

Orange, qui avait investi 200 millions d'euros dans le football au cours du précédent contrat, s'est totalement désengagé, en tout cas de la télévision. Heureusement, à force de beaucoup de travail, nous avons réussi à attirer un nouveau compétiteur, le groupe qatari Al-Jazeera, qui a permis de pallier, en partie seulement, la défection d'Orange. De son côté, Canal+ poursuit sa stratégie de désinvestissement du football. En effet, ce groupe, qui investissait 600 millions d'euros par an dans le football voilà quelques années, est ensuite passé à 465 millions d'euros il y a quatre ans, pour arriver à 420 millions d'euros aujourd'hui.

L'arrivée d'Al Jazeera est loin de compenser ce désinvestissement des opérateurs français. Il nous manque aujourd'hui 80 millions d'euros par an, simplement pour maintenir les ressources des clubs. A l'heure actuelle, je l'avoue, je ne sais pas comment je vais faire. Je poursuis des discussions avec les opérateurs « mobile », puisqu'il nous reste à vendre les droits pour mobile. La négociation est extrêmement difficile. Pour vous donner un ordre de grandeur, sans trop vous inquiéter, la somme de 80 millions d'euros par an représente à peu près ce que verse la première division à l'ensemble des clubs de deuxième division. Je ne veux pas menacer qui que ce soit, mais vous imaginez bien que les clubs de ligue 1, dont les ressources provenant des droits télé sont en baisse de 80 millions d'euros, et qui, actuellement, versent exactement 90 millions d'euros par an à la ligue 2, ne seront plus aussi attentifs à cette solidarité entre les deux ligues. Derrière se profile le risque d'une explosion, tout simplement, du système français de solidarité entre tous les acteurs du football. On se dirigerait alors vers un système à l'espagnol, où chaque club négocie pour son compte, sans aucune centralisation.

Voilà, monsieur le président, les thèmes sur lesquels je souhaitais insister. Je vous remets les documents que j'ai cités au long de mon intervention, ainsi que le rapport d'activité de la Ligue et les comptes des clubs, puisque le football français est le seul en Europe, aujourd'hui, à publier intégralement les comptes de tous les clubs.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

La parole est à M. Jacques Saurel.

M. Jacques Saurel, professeur en centre de droit du sport à l'université d'Aix-Marseille. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité aux travaux de votre commission. Naturellement, j'ai bien noté qu'il s'agissait de l'évasion des capitaux et des actifs hors de France, ce qu'on appelle communément « l'évasion fiscale », puisque les incidences fiscales sont la priorité.

Je vais essayer de brosser en quelques minutes l'étendue du sujet selon deux angles : les clubs sportifs et les sportifs eux-mêmes. Contrairement à mon voisin, je ne me limiterai pas au football. Je parlerai pour l'ensemble des sports, étant entendu que le football professionnel tient la part principale du « gâteau ».

Je commencerai par les clubs.

Nous le savons, en général, ce sont avant tout des sociétés anonymes sportives professionnelles, des SASP, qui gèrent le sport professionnel, en l'occurrence à hauteur de 95 %. On parle donc de sociétés commerciales. On pourrait imaginer que des sociétés commerciales de cette nature puissent « pratiquer » l'évasion fiscale.

Or, contrairement aux autres secteurs socio-économiques, le sport professionnel est en difficulté ; on vient de vous l'expliquer. Mais il a surtout une particularité, qui tient à certains éléments.

D'abord, il est interdit à certaines personnes, à des individus de tenir des participations dans plusieurs sociétés pour la même activité sportive. Et il n'y a pas, à ma connaissance, de sociétés qui dépendent de grands groupes internationaux. Les clubs sportifs, notamment les clubs de football, sont relativement indépendants.

Par conséquent, nous n'avons pas la même relation économique que celle qui peut exister dans le secteur industriel entre une société filiale en France et une société mère au Luxembourg, aux Pays-Bas, voire en Pologne.

De ce fait, vous avez déjà entendu parler des prix de transfert, qui sont l'un des éléments de l'évasion fiscale. Ces prix de transfert ne sont pas connus du monde sportif. Fort heureusement, les joueurs ne sont pas une marchandise. On ne peut pas non plus décréter que le prix d'un joueur venant d'Allemagne est de tel montant plutôt que de tel autre.

Nous n'avons donc pas de groupe de sociétés société mère/société filiale. Nous n'avons pas de prix de transfert. Ce sont des clubs qui sont généralement déficitaires. Si l'on reprend le football professionnel, le rapport sur la dernière saison de ligue 1 montrait que le déficit atteignait tout de même 63 millions d'euros, contre 130 millions d'euros la saison précédente.

Ainsi, l'évasion qui consisterait à transférer un bénéfice réalisé en France par une société française vers une société étrangère, au surplus mère ou filiale, ne peut pas être réalisée à défaut de résultat positif.

Je passe sur le carrousel TVA, qui est également une méthode pour pratiquer de l'évasion fiscale.

Vous allez me dire qu'il n'y a pas d'évasion fiscale dans le sport professionnel aujourd'hui en France... Je ne voudrais pas arriver à cette conclusion. Il existe tout de même un risque ; ce risque, c'est la fraude aux cotisations sociales.

J'entends bien que le sujet est « l'évasion fiscale ». J'étends cela aux prélèvements obligatoires. En effet, comme vous allez le voir, les prélèvements obligatoires, qui comprennent à la fois l'ensemble de la fiscalité pure et les cotisations sociales, constituent un phénomène très important.

Pourquoi les « cotisations sociales » ? Ainsi qu'on vient de vous l'expliquer, les clubs français paient des cotisations sociales d'un montant très élevé. Il y a donc une tendance à vouloir éviter de payer des cotisations sur les rémunérations versées aux joueurs. La tentation est par conséquent de trouver un moyen de rémunérer ces joueurs par des sociétés écran via ce qu'on appelle communément, trop communément à mon avis, « le droit à l'image ».

Récemment, à l'occasion de l'annonce par le candidat François Hollande d'un taux d'imposition de 75 %, un journaliste d'une radio d'informations, qui demandait l'avis de ses auditeurs, disait : « De toute façon, on sait très bien » – il n'en apportait pas la preuve ! – « que les clubs versent une partie des rémunérations sur des comptes *offshore*. »

J'étais en voiture ; j'ai été un peu surpris d'entendre pareille affirmation. D'abord, il n'y avait aucune démonstration, aucune explication, aucune justification. Je passe sur ce phénomène...

Il n'y a pas de compte offshore, sauf dans certaines situations que la justice a eu à connaître. Il y a eu quelques cas, des procès assez retentissants. J'ai eu l'occasion, puisque je suis basé à Aix-Marseille, de suivre intégralement en 2005 le procès de l'Olympique de Marseille, pendant les quinze jours de débat. J'ai pu mesurer combien certaines pratiques existaient. C'est vrai. Mais plus on met en exergue une pratique, moins elle est généralisée par ailleurs en quelque sorte. C'est parce qu'elle existe en petit nombre qu'on essaie de la monter en épingle. Il est vrai que deux joueurs ont été recrutés à cette occasion par l'Olympique de Marseille. L'un a eu un destin national par la suite, en tant que joueur dans l'équipe de France de 1998. Ils ont été recrutés, et une partie de la rémunération a été payée par le club de Barcelone, qui vendait le joueur à l'Olympique de Marseille, et ce afin d'éviter les charges sociales du nouveau club employeur.

Ce sont donc des pratiques qui peuvent exister, mais qui ne sont pas fréquentes. Elles sont difficiles à mettre en œuvre. Aujourd'hui, en raison de la DNCG et de contrôles importants, les pratiques de cette nature ne sont pas trop fréquentes.

Voilà pour les clubs. J'en viens à présent aux sportifs.

Je distingue deux types de sportifs : les sportifs qui jouent en équipe, donc dans des sports collectifs, et les sportifs individuels.

Pour les sportifs individuels, le droit à l'image existe aussi, comme, on le verra, pour les sportifs collectifs. Le sportif individuel cherchera à se faire rémunérer pour le droit d'exploitation de son image sur une société qu'il aura créée dans un autre pays, même en Belgique, sans aller chercher un paradis fiscal quelconque.

Quoi qu'il en soit, la France détient un article, l'article 155 A, communément appelé « dispositif anti-abus ». Cette disposition consiste à considérer que la rétribution du droit à l'image versé à la société constituée a en réalité été attribuée au sportif exerçant son activité en France, auquel cas il sera taxé en France.

Pour le sportif individuel, il y a également une échappatoire à l'impôt, que l'on confond avec « évasion » et « fraude » : c'est l'expatriation fiscale. L'expatriation fiscale, c'est la possibilité qu'a tout citoyen de transférer son domicile fiscal à l'étranger. Il y a tout ce qui a été dit sur les citoyens qui partent en Belgique, mais il y a également les sportifs qui vont s'installer en Suisse. Ce n'est pas illégal ; c'est tout à fait légal.

Ils se rendent en Suisse et doivent répondre à certaines conditions. Ils doivent négocier un forfait avec l'administration fiscale helvétique, payer un impôt en Suisse en fonction, bien sûr, du montant des dépenses réalisées dans ce pays, et ils y sont normalement imposés. Cela n'empêche pas tout sportif français ou étranger exerçant une activité en France de payer ses impôts en France sur la rémunération des prestations sportives accomplies en France. Si Jo-Wilfried Tsonga, résident suisse, paie un impôt en Suisse, il paiera un impôt en France en tant que non-résident s'il se produit à Roland-Garros, nonobstant – je vous passe les détails – la retenue à la source qui sera effectuée par l'organisateur du tournoi.

Les joueurs de football, de basket et de rugby ne peuvent pas bénéficier d'un tel régime. Non pas que cela ait été interdit, mais comme ils exercent leur activité principale en France, ils répondent aux conditions de l'article 4 B du code général des impôts. Par conséquent, ils sont résidents fiscaux en France et paieront leurs impôts en France sur leur activité sportive.

Reste bien sûr la possibilité pour ces joueurs d'être rémunérés pour l'exploitation du droit à l'image qu'ils ont concédé, là aussi, à une société qui aura été établie à l'étranger. Encore une fois, le dispositif de l'article 155 A les contraindra à payer un impôt en France sur cette rémunération.

Il n'y a pas que les sportifs. Il y a également d'autres personnes. Je pense à des agents de joueurs, puisque la jurisprudence a défrayé la chronique à ce sujet. De nombreux agents de joueurs se font rémunérer à l'étranger de cette manière ; ils sont imposés en France.

Voilà le cadre fiscal des sportifs professionnels.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur – Je prie M. Poac de bien vouloir m’excuser de prendre la parole maintenant, mais j’ai un engagement qui m’oblige à quitter cette audition à dix-sept heures dix.

Je vais donc vous interroger, mais ne vous étonnez pas si je pars avant d’avoir entendu toutes vos réponses. Je pourrai en prendre connaissance en lisant le compte rendu de l’audition. Et mes collègues pourront également vous poser d’autres questions.

Monsieur Thiriez, vous avez insisté sur le lien entre la ligue que vous présidez et la puissance publique. Pensez-vous qu’il s’agit d’un avantage ou d’un inconvénient, notamment dans le cadre de la concurrence européenne que vous avez évoquée ?

Vous avez également mentionné vos relations avec TRACFIN. Êtes-vous également soumis, comme les établissements bancaires notamment, à l’obligation de signalement quand vous avez un doute sur l’origine de capitaux que vous voyez apparaître dans les budgets de certains clubs ?

Ensuite, M. Saurel a évoqué les territoires *offshore*. Je suis moi-même lecteur d’un grand hebdomadaire français réputé consacré à la discipline sportive que vous représentez et j’ai lu un article sur une société appelée Sevco 1270 - cela concerne un club anglais, Arsenal, pour ne pas le nommer -, qui serait une société offshore montée par le club en question pour payer des joueurs ainsi que d’autres personnels du club. En avez-vous entendu parler ?

J’aimerais aussi que vous puissiez nous présenter la loi Beckham, une loi espagnole. Il existe, m’a-t-on dit, des projets de réforme. Est-ce en cours ? Avez-vous des éléments d’information sur ce point ?

À propos des sociétés *offshore*, vous semblez indiquer que cela ne concernerait pas les clubs français. Toutefois, s’il en existe, sont-elles nombreuses ? Sont-elles installées dans des territoires *offshore*, c’est-à-dire des paradis fiscaux, pour gérer notamment – vous avez évoqué ce point – certains éléments de la rémunération de joueurs dans des clubs ?

M. Frédéric Thiriez. – Pour ma part, je suis très fier que la ligue française soit délégataire de l’État, en l’occurrence du ministère des sports, pour l’organisation des championnats.

Je vous assure que c’est une lourde responsabilité. Il s’agit d’organiser 800 matchs par an dans le climat que vous voyez à la télévision, un climat qui peut malheureusement être parfois épouvantable. Chaque samedi soir, je suis auprès de mon téléphone en me demandant si nous aurons des blessés, voire un mort. C’est une responsabilité extrêmement lourde, mais je la prends très au sérieux.

En outre, l’avantage que nous avons aussi en France – encore une fois, c’est un exemple unique par rapport aux autres ligues européennes, que je connais bien, puisque je suis vice-président délégué des trente ligues

européennes –, c'est que nous associons les acteurs du jeu aux organes de décision.

Dans toutes les ligues européennes, ce sont les clubs qui dirigent la ligue. Chez nous, les clubs sont même minoritaires au conseil d'administration de la ligue, qui comprend les organisations syndicales de joueurs, d'entraîneurs, d'arbitres, d'employés administratifs des clubs, ainsi que des personnalités dites « qualifiées » ou indépendantes. Celles-ci ont la majorité. Ainsi, les clubs n'ont en réalité pas la majorité au conseil d'administration de la ligue.

À mon sens, c'est un gage d'indépendance et de recul par rapport parfois au point de vue des clubs, qui sont tout de même quelquefois très obsédés par leur intérêt particulier.

J'en viens à la deuxième question. Oui, monsieur le sénateur, je suis soumis à l'obligation de signalement ! Il m'arrive régulièrement de faire des signalements.

M. Jacques Saurel. – La société Sevco 1270 a été constituée en 2005 par Arsenal pour rémunérer une partie des joueurs de ce club. Elle utilisait deux comptes bancaires *offshore* dans les îles anglo-normandes.

Il faut le savoir, de nombreux joueurs étrangers ne sont pas domiciliés fiscalement en Grande-Bretagne ; ce sont ce qu'on appelle des « résidents ordinaires ». Or ils bénéficient en quelque sorte de l'avantage de la remittance basis : ils ne seront soumis à l'impôt en Grande-Bretagne que sur la rémunération perçue dans ce pays pour l'activité qu'ils y ont exercée. En revanche, ils ne seront pas soumis à l'impôt en Grande-Bretagne pour toutes les sommes pour lesquelles ils ont été rétribués à l'étranger, à la seule condition qu'ils ne rapatrient pas lesdites sommes en Grande-Bretagne de manière directe ou indirecte. Si un joueur utilisait en Grande-Bretagne la carte du compte bancaire qu'il détient à l'étranger, ne serait-ce que pour payer un restaurant, il serait alors taxable. Voilà pour Sevco 1270.

M. Philippe Dominati, président. – Je souhaite avoir une précision. Si je comprends bien ce que vous nous indiquez, le système fonctionne avec l'accord de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire du gouvernement britannique. Il y a donc une tolérance.

Vous nous dites que ce sont les plus compétitifs, mais il y a une concurrence déloyale. C'est bien cela ?

Il s'agit donc non pas d'une fraude, mais d'une incitation. Le dispositif ne procède pas de la seule volonté du club ; il a été accepté par les autorités politiques. Nous sommes bien d'accord ?

M. Jacques Saurel. – Tout à fait. D'autant qu'il y a trois types de résidents domiciliés en Grande-Bretagne.

Vous avez évoqué la loi Beckham. C'est une loi qui s'appliquait - j'emploie l'imparfait - uniquement en Espagne. Lorsque David Beckham a

été recruté pour intégrer le Real Madrid en 2004 ou en 2005, ses avocats, qui étaient assez nombreux, sont arrivés à Madrid et ont demandé l'institution d'une loi de faveur pour lui. C'est pour cela que cette loi a ensuite été appelée « la loi Beckham ». David Beckham et tous les joueurs étrangers bénéficient d'un abattement sur la base imposable à l'impôt sur le revenu en Espagne. Soit dit en passant, cela a fait bondir un des grands joueurs du Real Madrid, Raul, un espagnol, qui n'a pas du tout apprécié. Cette loi a perduré à peu près quatre ans. C'est le précédent président du Conseil qui a été amené à la faire supprimer voilà environ deux ans.

En revanche, en France, nous avons ce dispositif. C'est, depuis 2008, l'article 155 B du code général des impôts. La loi adoptée en 2006 valait uniquement pour les techniciens étrangers. Pouvaient en bénéficier, par exemple, les Allemands venant travailler à Airbus à Toulouse ou les Japonais venant travailler à ITER à Cadarache. A partir de 2008, on en a étendu le champ d'application. Et les joueurs peuvent en profiter.

En effet, sous certaines conditions, ils peuvent bénéficier d'un abattement de 30 % sur leur revenu perçu du club, nonobstant le fait qu'ils peuvent également y ajouter – ce n'est pas « ou », c'est « et » – le lissage de leur revenu tiré de l'activité sportive. Ce lissage va consister, articles 84 A et 100 bis du code général des impôts, à lisser sur trois ans ou cinq ans, en général cinq ans, le revenu perçu.

Si un joueur étranger vient en France – le cas auquel je fais référence se remarque davantage dans le monde du rugby que dans celui du football – et est recruté pour un salaire de 600 000 euros, avec le lissage sur cinq ans, on va d'abord pratiquer l'abattement de 30 %. Nous ôtons donc 180 000 euros ; cela fait 420 000 euros. Sur cinq ans, on va diviser le revenu par cinq – comme le joueur n'a pas été fiscalisé en France sur les années n-1, n-2, n-3, n-4, c'est zéro –, et c'est évidemment reporté ensuite...

M. Frédéric Thiriez. – Je souhaite apporter une précision.

C'est le régime des impatriés. Il ne faut tout de même pas considérer que c'est une niche fiscale propre au football. Je me permets de le rappeler. Il n'y a aucun régime particulier pour les footballeurs dans notre pays, et heureusement ! Le régime des impatriés est valable pour tout le monde. Il concerne actuellement, si mes connaissances sont exactes, 60 footballeurs sur 1 200 joueurs professionnels.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais poser une dernière question avant de partir.

Certains propriétaires de club, certains présidents, participent au budget de leur club, par exemple via des abandons de créances ou des versements directs. Cela ne peut-il pas être parfois, notamment à l'occasion de transferts de joueurs, un vecteur d'évasion fiscale ? N'a-t-on pas eu dans l'histoire récente des expériences de ce genre dans certains clubs français ?

Un conseiller fiscal de la Ligue de football professionnel. Si je peux me permettre d'intervenir, je peux vous apporter quelques éléments de réponse.

Si une personne physique qui est à la fois président et associé d'un club consent un abandon de créances, elle aura *a priori* plutôt tendance à s'appauvrir au profit de son club. En consentant un prêt, elle prend un risque financier.

Je ne vois pas, sauf si vous avez des précisions sur ce point, comment cela pourrait être une source d'évasion fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous vous poserons la question par écrit, de manière plus détaillée.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Je remercie nos interlocuteurs, qui ont répondu par avance à un certain nombre de questions.

Je remercie en particulier le président Thiriez d'avoir fait référence au rapport que j'avais consacré à l'économie du football professionnel. Je constate qu'il s'en souvient parfaitement.

Je voudrais rappeler un élément. A l'occasion, justement, de la rédaction de ce rapport, j'ai eu un bref entretien avec le président d'un grand club de football de l'époque ; c'est toujours un grand club, mais le président a changé. Je lui ai demandé des comptes certifiés de son club, il m'a répondu ne pas en disposer. Il m'a même dit « préférer payer l'amende. » C'était en 2004.

Pouvez-vous nous dire si les choses ont évolué depuis ? D'après vos propos, il semble que ce soit le cas, mais j'aimerais que vous reveniez sur ce point.

Par ailleurs, je me souviens d'un acteur du football de l'époque qui avait refusé de contribuer à nos travaux, en m'indiquant craindre de finir au fond de la Seine, les pieds coulés dans une dalle de béton. Je précise que cette personne est toujours dans le milieu du football ; j'ignore si elle est toujours active dans le marché des transferts.

Et je voudrais évoquer les transferts, qui – vous l'avez rappelé – occupent une place importante dans l'économie du football. Pouvez-vous m'indiquer quels contrôles des transferts sont effectués ? Considérez-vous qu'ils doivent être mis à niveau ? Les choses vous paraissent-elles parfaitement satisfaisantes à cet égard ?

Enfin, et toujours en référence à ce rapport de 2004, j'avais proposé de réfléchir à la mise en place d'un *salary cap*, sans grand succès, je l'avoue. Cette proposition avait été formulée auprès des instances du football, et même de tous les sports professionnels. Pensez-vous pour votre part qu'une telle mesure permettrait de réguler les salaires dans le football ? Ou serait-elle contournée par un dispositif ad hoc ?

M. Frédéric Thiriez. – Sur les comptes non certifiés, j'avoue que je suis tout de même très surpris, parce que je ne vois pas comment aujourd'hui une société anonyme peut échapper à l'obligation de faire certifier ses comptes par son commissaire aux comptes.

Dans le football, c'est particulièrement rigoureux. Non seulement il faut faire certifier ses comptes par les commissaires aux comptes, comme pour toute société, mais, en plus, il faut ensuite aller en justifier et « discutaitter » le bout de gras devant la Direction nationale du contrôle de gestion. C'est donc en fait une « double peine ».

D'ailleurs, les présidents de club s'en plaignent. Ce à quoi je leur réponds que c'est comme cela et que c'est justement la fierté de la France d'avoir une régulation très forte sur les finances des clubs.

M. Yvon Collin. – Cela n'existe plus, si tant est que cela ait jamais existé !

M. Frédéric Thiriez. – En tout cas, le système est rigoureux, et les présidents de club s'en plaignent.

Sur le *salary cap*, je vous répondrai : « Oui, mais... ».

En pratique, une mesure comme le *salary cap*, au sens où vous l'entendez, c'est-à-dire la fixation d'une limite absolue, je suppose, en valeur monétaire – il s'agit par exemple de dire : « aucun salaire ne pourra dépasser 1 million d'euros –, n'est possible qu'à l'échelle européenne, voire mondiale. Si on crée un *salary cap* au niveau national, vous imaginez bien que cela va considérablement handicaper le football français.

Donc, oui, c'est imaginable au niveau européen, voire mondial.

En revanche, ce qui est très possible, et qui existe d'ailleurs en pratique en France, c'est une sorte de *salary cap*, mais en pourcentage : la masse salariale ne doit pas dépasser x %, en gros 70 %, du chiffre d'affaires du club.

M. Yvon Collin, président. – C'est l'esprit du *salary cap*.

M. Frédéric Thiriez. – C'est le cas aujourd'hui. La DNCG regarde cela de très près. Si, dans un club, la masse salariale dépasse 70 % du chiffre d'affaires, on passe en contrôle de masse salariale, avec interdiction de recrutement, etc.

Il y a beaucoup de clubs italiens ou espagnols dans lesquels la masse salariale représente 120 % ou 130 % du chiffre d'affaires ; 130 % du chiffre d'affaires !

Et comme on a parlé de concurrence déloyale, je voulais en profiter pour rappeler que l'Espagne nous pose un énorme problème. Il n'y a pas que l'histoire anglaise.

Vous avez vu, et c'est la vérité, que les clubs espagnols sont extrêmement endettés par rapport au fisc espagnol. Ils doivent, me semble-t-il,

750 millions d'euros au fisc espagnol, qui, dans sa grande générosité, leur a accordé un délai jusqu'en 2020, je crois, pour apurer leurs dettes.

Je dois vous dire que je réfléchis très sérieusement avec mes clubs à porter plainte devant la Commission européenne pour aides d'État. Car, malheureusement, je ne pense pas que « le fair play financier » de Michel Platini permette d'appréhender ce type de comportements. Je crains que cela ne lui échappe. En revanche, porter plainte pour aides d'État me paraît tout à fait envisageable.

Enfin, le contrôle des transferts est aujourd'hui très régulé. Les transferts internationaux passent tous par la FIFA avec ce qu'on appelle le *transfer matching system*, ou TMS. Tous les chiffres sont sur la place publique. Aujourd'hui, aucun transfert ne peut être occulte. Les montants sont connus. C'est aussi le cas au niveau français.

J'avoue que je ne vois pas ce que l'on peut faire de plus... Si ! Ce que l'on pourrait faire, c'est arrêter enfin de payer des commissions d'agent en pourcentage du montant des transferts. C'est cela le vrai scandale ! Il n'est pas normal que les agents soient rémunérés au pourcentage sur le montant des transferts. Il faut une loi. Je souhaiterais qu'il y en ait une pour interdire une telle pratique. Les agents gagnent beaucoup trop d'argent, au détriment des clubs et des joueurs.

M. Yvon Collin. – Je travaille à la rédaction d'une proposition de loi sur le sujet.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je voulais juste faire une remarque de pure forme.

J'aimerais bien que toutes les personnes qui s'expriment prêtent serment, quelle que soit leur qualité.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez raison, ma chère collègue. Veuillez donc considérer que la prise de parole du conseiller fiscal de la Ligue de football professionnel provenait de M. Thiriez.

Mais, sur la forme, vous avez raison. D'ailleurs, les propos qui ont été tenus n'étaient en rien « révolutionnaires » ; ils étaient simplement de nature à éclairer nos travaux.

Mme Corinne Bouchoux. – Il n'y a aucun souci. D'ailleurs, j'ai beaucoup apprécié les interventions.

La question que je voulais poser paraîtra peut-être connexe. J'entends bien ce qui a été dit sur le poids des agents et sur la moralisation que vous prônez, monsieur Thiriez. J'aurais voulu connaître votre avis sur tout ce qui se développe s'agissant des paris en ligne et des paris en parallèle.

N'y voyez-vous pas également une niche à fraude et évasion fiscales ? D'ailleurs, vous-même, comme beaucoup de monde, pourriez en pâtir, en plus des contribuables. Quelle est votre analyse sur la vogue des paris divers, notamment sur Internet, qui se propagent assez rapidement et dont les conséquences sur l'économie de votre secteur sont sans doute importantes ?

M. Frédéric Thiriez. – Madame la sénatrice, je suis très heureux que vous me posiez la question des paris en ligne, parce que je vous assure que nous avons beaucoup travaillé sur ce point et que la législation adoptée par la France est enviée dans tous les pays d'Europe.

Je dis bien : dans tous les pays d'Europe. A chaque réunion européenne où je vais, chacun nous dit : « Comment avez-vous fait en France pour faire passer cela ? Nous voudrions faire pareil chez nous, mais nous n'y arrivons pas, car c'est difficile. Aidez-nous ! »

D'abord, nous, et moi en particulier, n'avons jamais demandé la libéralisation des paris en ligne. Nous ne sommes pas demandeurs. Cela ne nous rapporte rien, et je m'en méfie. Dès l'instant où le poison du soupçon peut peser sur un match, l'éthique du football est atteinte et la crédibilité même de la compétition peut être menacée.

Nous avons subi la libéralisation des paris en ligne. Nous ne l'avons pas demandée, et nous n'en avons tiré aucun bénéfice. Au contraire. Cela nous a créé beaucoup de soucis.

Vous avez vu que, par exemple, récemment, il y a eu une alerte sur un match. Je vais vous dire ce que nous avons fait, d'ailleurs avec l'aide du Parlement, et notamment du Sénat. Nous avons fait admettre, pour la première fois en Europe, que le droit d'exploiter les paris en ligne appartenait aux organisateurs des compétitions. Outre l'agrément officiel délivré au nom de l'État par l'Autorité de régulation des jeux en ligne, l'ARJEL, l'organisateur de la compétition, c'est-à-dire la Fédération ou la Ligue, doit autoriser tel opérateur à intervenir sur ces compétitions. Ce droit de propriété s'accompagne d'une redevance de 1 % du montant des mises, qui nous sert à financer la surveillance et le dispositif d'alerte des paris en ligne.

C'est ce que nous faisons. Honnêtement, cela marche très bien, pour ce que nous pouvons voir. Notre prestataire, qui est d'ailleurs le même que celui de l'UEFA, s'appelle Sport-Radar.

Depuis la libéralisation, nous avons eu deux alertes – ce n'est pas beaucoup –, chaque fois sur des matchs que je qualifierais de « secondaires », de deuxième division : une fois sur un match Tours-Grenoble, et l'autre, tout récemment, sur un match Istres-Lens.

Comment cela fonctionne-t-il ? Nous sommes alertés soit par l'ARJEL, soit par notre opérateur, Sport-Radar. Dans ce cas, d'une part, les opérateurs de paris en ligne suspendent la cote et arrêtent les opérations de paris et, d'autre part, nous donnons des consignes très spécifiques aux officiels

sur le match, c'est-à-dire arbitres, délégués, pour qu'ils regardent s'il y a des choses anormales dans le déroulement du match.

Ensuite, généralement, l'ARJEL saisit le parquet. Nous nous mettons à disposition du service des courses et jeux, qui est notre partenaire dans ce domaine. Nous l'avons fait encore tout récemment pour l'affaire Istres-Lens. L'enquête se poursuit, et on a le résultat.

Pour tout vous dire, dans l'affaire Tours-Grenoble, le service des courses et jeux n'a finalement rien trouvé. L'affaire a donc été classée. Pour l'affaire Istres-Lens, qui ressemble tout à fait à l'affaire Tours-Grenoble – il s'agit de montants anormaux de mise, d'ailleurs très localisés géographiquement –, nous attendons les résultats de l'enquête. Mais si ça se trouve, l'affaire sera aussi classée.

Je ne réponds donc pas complètement à votre question, parce que j'avoue mon incompetence sur l'aspect « évasion fiscale ». Ce que je peux vous dire, c'est que, pour nous, c'est un souci, et pas du tout un bénéfice. Nous essayons de faire notre travail du mieux que nous pouvons. En Europe, tous les pays aimeraient bien avoir une législation sur le modèle de la loi française.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – Mon intervention globale, qui n'a rien à voir avec la fraude, concerne le monopole de Canal+, ainsi que son désengagement.

En fait, ce n'est pas fini. Canal+ a saturé le football avec les championnats anglais, espagnol, italien et maintenant allemand. Dès lors qu'il y a saturation avec un produit concurrent, le public compare.

Par exemple, si on a le lundi soir un match de deuxième division – cela arrive – sur une des chaînes et un grand match anglais sur Canal+ Sport, le match de deuxième division n'a aucune de chance de faire un succès d'audience !

À mon sens, votre délégation de l'État doit vous permettre d'intervenir sur cette saturation. Car le processus n'est pas terminé. Certes, cette fois-ci, ils y sont allés à reculons. Mais, en réalité, ils ont les droits anglais ou espagnols pour des « queues de cerise », par comparaison avec ce que paient les vrais opérateurs en Angleterre ou en Espagne.

Cette saturation est donc une politique complètement délibérée. Ils ont tout fait pour que la chaîne généraliste se retire et se contente de l'équipe de France ; elle a quand même des matchs, mais seulement ceux de l'équipe de France.

Dans le même temps, vous avez les grands championnats étrangers.

À mon avis, et il est partagé par tous les braves gens qui vont regarder des matchs, à terme, ce sont les quatre, cinq ou six grands clubs français ayant

un potentiel de télévision qui prendront le match et qui négocieront directement.

Sur ce qui nous intéresse, je pense que le vrai problème, ce sont les agents et les sociétés d'agent. Ils sont parfaitement organisés. Un certain nombre de questions se posent. Qui paie les agents ? J'avais cru comprendre qu'ils devaient recevoir du joueur, et pas du club. Finalement, ils reçoivent des deux. On ne sait jamais trop d'où cela vient.

Par exemple, les agents sont très présents pour la moitié des joueurs de l'équipe de France, avec des problèmes d'influence qui sont incontestables. Je crois donc qu'il faudrait clarifier leur mode de paiement. Il faudrait qu'ils aient un statut un peu plus adapté au contexte européen.

J'en viens au problème de Michel Platini, celui du « *fair play financier* » par rapport aux grands clubs espagnols. Je doute qu'il parvienne vraiment à faire évoluer les choses dans le bon sens.

Il y a la question de la fiscalité. Voilà quelques années, le Real Madrid devait à la ville de Madrid. Celle-ci a racheté les terrains pour faire de l'immobilier, et cela a permis de renflouer le club. Le dispositif s'est tellement institutionnalisé que je ne vois pas ces grands clubs renoncer à leur standing actuel.

À mon sens, s'agissant de la question du *fair play financier*, nous allons avoir beaucoup de difficultés si nous n'arrivons pas à trouver des solutions sur les droits télévisés, et notre problème actuel de compétitivité ne pourra que s'aggraver.

Aujourd'hui, grâce à notre système de solidarité entre les clubs, le treizième peut devenir champion de France. Mais le jour où seuls les quatre ou cinq grands clubs pourront véritablement commercialiser leurs droits, la situation risque d'être fort différente. Ce serait dommage.

Que pouvons-nous faire en tant que parlementaires ? De mon point de vue, Canal+, qui est un véritable hérisson de chaînes diverses et qui peut tout diffuser à tout moment, pose un vrai problème de monopole. Tout va être saturé. Vous aurez beaucoup de mal à trouver des moyens financiers.

Ma dernière question concerne les Qataris, qui investissent beaucoup ici. Savez-vous, monsieur Thiriez, si tous les salaires et avantages sont vraiment versés sur le territoire français – j'ai du mal à le croire –, ou si une partie est versée en d'autres lieux ? Dès lors qu'une partie des salaires sont versés au Qatar ou ailleurs, je pense qu'il y a là une évasion quasiment inhérente à ce genre d'investissements.

M. Frédéric Thiriez. –Ce sont des sujets tellement passionnants qu'on a vraiment envie d'en parler pendant des heures.

Qui, et c'est une vraie question, paie les agents ? Dans toute l'Europe, ce sont les clubs. D'ailleurs, c'est pareil pour les agents d'artistes ; c'est le producteur, et non l'artiste, qui paie l'agent.

En 2004, nous avons demandé et obtenu du législateur la reconnaissance – il y avait une ambiguïté dans la loi – de la possibilité pour les clubs de payer l'agent, à condition que ce soit totalement transparent et que le joueur soit d'accord. Tout allait donc bien, tout était transparent, jusqu'au jour où ce système est tombé à l'eau. En effet, il a été décidé – je crois que c'est un amendement fiscal à un projet de loi de finances – que cela ne pouvait plus marcher et que la commission d'agent versée par le club devait être considérée comme un avantage en nature pour le joueur, donc imposée au nom du joueur.

Résultat : aujourd'hui, c'est, je l'avoue, la cacophonie la plus totale et les clubs eux-mêmes ne savent plus comment faire. Une intervention urgente du législateur s'impose donc. Ce qui m'ennuie, c'est que je ne suis pas responsable du problème des agents ; cela relève de la Fédération. J'aimerais bien m'en occuper. Il faut vraiment une intervention du législateur pour clarifier définitivement ce point.

À mon avis, le système qu'on avait mis au point avec le législateur en 2004 était parfait et irréprochable du point de vue de la transparence. Maintenant, c'est catastrophique !

À propos de Canal+, vous avez évoqué le spectre de l'éclatement de la centralisation des droits et de la négociation individuelle. Ce serait une catastrophe terrible ! Je suppose que nous sommes tous d'accord sur ce point.

La centralisation des droits par les ligues, c'est le sens de l'Histoire. Même les Italiens, après avoir été des partisans de la négociation individuelle club par club pendant des années, sont enfin venus à la centralisation. Et, d'ailleurs, ils ont augmenté leurs droits télé de 30 % avec la centralisation. En Espagne, c'est – pardonnez-moi l'expression – un « foutoir » innommable ; on ne sait même pas officiellement quel est le montant des droits télé.

Par conséquent, tous mes efforts seront faits pour maintenir cette centralisation. Sans centralisation, il n'y aura plus de solidarité, non seulement entre les clubs de première division, mais aussi au profit du football amateur. Je rappelle tout de même que nous versons 17 millions d'euros à la Fédération sur les droits télé, 35 millions d'euros au titre de la taxe Buffet pour l'ensemble des sports autres que le football et 90 millions d'euros à la deuxième division sur les droits de la première division.

Quant à Canal+, vous avez prononcé le mot décisif : « monopole ». Je crois savoir que l'Autorité de la concurrence s'en occupe enfin aujourd'hui. Leur stratégie – je le dis sans agressivité, c'est mon partenaire – est très simple : c'est à chaque fois d'éliminer la concurrence. Il y avait TPS qui leur faisait concurrence ; ils ont réussi à tuer TPS. Ensuite, le groupe Orange est apparu sur le marché, et nous l'avons aidé à venir ; ils ont réussi à dégoûter Orange, qui s'est retiré de la télévision.

M. Francis Delattre. – TF1 aussi était candidat !

M. Frédéric Thiriez. – On a alors sollicité d'autres concurrents étrangers, puisqu'il n'y en avait plus en France. Ce fut le cas du groupe américain ISPN et du groupe qatari Al-Jazeera. Heureusement que l'un des deux est venu ! Sinon, nous serions morts aujourd'hui ; nous pourrions déposer le bilan des quarante clubs de football français.

Enfin, concernant le Qatar, je voudrais vous rassurer sur la manière dont cela fonctionne. Les salaires ne sont pas versés au Qatar. Tout est parisien. D'ailleurs, j'ai beaucoup apprécié ce qu'a fait le président du Paris Saint-Germain, M. Nasser Al-Khelaïfi. Sa première démarche après m'avoir rencontré voilà quelques mois a été de demander à être entendu par la DNCG.

Je vous assure que ce sont des gens – cela fait un an et demi que je négocie avec eux des choses compliquées – extrêmement rigoureux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – En vous entendant, on a un peu l'impression que le modèle économique du football français est en train de changer, et très rapidement. Non seulement il change rapidement, mais en plus il nous échappe jusqu'à un certain point.

Je reviens sur ce que vous avez dit à propos de la « solidarité », terme que vous avez utilisé deux fois, dans la réglementation qui est la nôtre sur le territoire national. La solidarité, c'est quand même une vertu.

Vous avez reconnu, et je crois partager votre avis sur ce point, que notre cadre juridique de fonctionnement était plutôt satisfaisant par rapport à d'autres pays, même s'il pouvait être imparfait.

Vous avez évoqué la solidarité entre la première division et la deuxième division.

À mon sens, l'évolution actuelle est largement incontrôlable. Il s'agit de puissances d'argent qui ne fonctionnent pas forcément sur les mêmes bases. Vous avez fait référence au cas espagnol, dont le mode de fonctionnement semble le plus erratique.

Il n'en demeure pas moins que Canal+ est effectivement un monopole - *Le Figaro* a publié aujourd'hui un grand article qui n'a pas dû vous échapper – et est devant l'Autorité de la concurrence. Si vous me permettez l'expression, Canal+ devra être un jour désossé pour être plus conforme aux règles de la concurrence, du moins telles que nous les concevons sur le territoire national.

Comme le groupe Orange est déjà évincé, on voit monter en puissance des forces étrangères, le Qatar, pour ne pas le citer. Pas plus tard que ce matin, ce pays a annoncé être prêt à investir – vous rectifierez si j'ai mal compris – plusieurs centaines de millions d'euros pour agrandir le Parc des princes.

Il s'agit de sommes colossales. Peut-être que je ne comprends pas très bien les règles du jeu – en m'adressant à vous, j'essaye justement d'avoir un point de vue un peu plus éclairé sur les questions que nous nous posons –, mais je m'interroge tout de même sur les conséquences possibles à terme.

Ce matin, j'ai entendu le président du Paris Saint-Germain déclarer en anglais : « Nous voulons faire du Paris Saint-Germain un club d'envergure internationale au même titre que les grands clubs comme le Barça ou le Bayern de Munich. » C'est tout à son honneur, mais cela peut avoir des conséquences.

En effet, si cette démarche peut dans un premier temps flatter notre fierté, *quid* à terme des autres ? Lorsque Canal+ sera placé en situation de respecter la concurrence – cela va prendre peut-être un certain temps, mais cela viendra tôt ou tard –, nous aurons un mode de diffusion éclaté.

On pourrait alors se retrouver avec deux ou trois clubs véritablement intéressants. Quant aux autres, ils seront du niveau de la deuxième division, avec tout le respect qu'on peut avoir pour la deuxième division, ou, pire, de la division d'honneur. Tout cela parce qu'on n'arrivera plus à suivre dans le modèle vertueux que nous nous sommes donné et que vous avez souligné à plusieurs reprises.

Mon propos n'est pas du tout ironique, ni calculé, ni stratégique. Je crois que la situation est dangereuse pour nous. Le président du Paris Saint-Germain est non seulement en mesure d'investir, et très rapidement, 400 millions d'euros dans la construction du stade, mais il dispose en plus de toute une armada audiovisuelle étrangère, sur laquelle il va naturellement s'appuyer – si j'étais à sa place, c'est ce que je ferais – pour évincer nos organes de diffusion audiovisuelle nationaux.

C'est sur cela que je voulais vous interroger.

M. Frédéric Thiriez. –Le sujet est tellement intéressant qu'il mériterait en réalité des heures d'échanges.

Je comprends parfaitement vos craintes. Je les partage, mais en partie seulement.

Oui, le modèle économique du football en France doit changer. Mais dans quel sens ? Le retard considérable que nous avons en France n'est plus sur les droits télévisés, puisque nous avons réussi depuis quelques années à nous mettre à peu près au niveau des droits de nos concurrents en Europe.

Le retard considérable que nous avons, c'est sur les stades. La vétusté de nos stades est indigne d'un pays qui se prétend une grande nation de football.

Et c'est d'ailleurs précisément pour cela que j'ai été à l'origine, avec d'autres, de l'idée d'organiser en France l'Euro 2016. C'est afin de refaire nos stades. Nous avons aujourd'hui dans les cartons neuf à dix projets de stades neufs ou complètement rénovés. Vous avez été impressionnés par les

400 millions d'euros que le Qatar est prêt à mettre sur le Parc des princes pour le Paris Saint-Germain, mais vous savez comme moi que le stade de Lille coûte encore plus que cela. Le stade de Lyon, qui est entièrement financé par le privé, coûte plus de 400 millions. Marseille va investir des sommes considérables dans son stade, tout comme Bordeaux. Et, quelque part, tant mieux ! Cela permettra de nous rapprocher du modèle allemand, où les recettes de stade sont à un niveau quand même convenable, alors qu'elles sont très faibles en France.

Reste la question de la solidarité. La solidarité, c'est la Ligue qui en est le garant, à travers les droits télévisés. En l'occurrence, et j'espère que j'aurai votre soutien, il faudra que cela demeure toujours comme cela.

Les droits télévisés centralisés assurent aujourd'hui 57 % ou 58 % des ressources des clubs. Ce sera sans doute un peu moins dans l'avenir si les recettes de billetterie augmentent avec les stades, mais ce sera toujours environ la moitié des recettes des clubs. C'est là-dessus que l'on pourra jouer pour assurer une répartition équitable et solidaire permettant à chacun, comme vous le dites très justement, de tenter sa chance dans un championnat à vingt, et non un championnat à deux, comme c'est le cas en Espagne. En Espagne, il y a deux clubs ; nous, nous avons un championnat à vingt.

D'ailleurs, la victoire de Montpellier, même si les techniciens et les spécialistes font la fine bouche, me ravit personnellement. En effet, vous avez observé qu'en cinq ans nous avons eu cinq champions différents. C'est unique en Europe. Ailleurs, ce sont toujours les mêmes qui gagnent : Manchester, le Real Madrid... Chez nous, on a eu Montpellier, Lille, Marseille, Bordeaux et Lyon sur les cinq dernières années : cinq champions différents ! C'est cela que nous aimons. Ce ne sont pas toujours les mêmes qui doivent gagner.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Notre débat montre la nécessité d'une harmonisation des règles en Europe. Il est temps.

Ma question s'adresse à M. Yann Poac. Je voudrais lui demander en quels termes se posent les questions d'optimisation fiscale pour les sportifs professionnels.

M. Yann Poac, associé fondateur de la société Hipparque Patrimoine, cabinet indépendant spécialisé dans la gestion de patrimoine et le conseil de la clientèle privée. – Je classerai les sportifs professionnels dans une catégorie plus globale, celle des particuliers à hauts revenus.

Comme M. Saurel le soulignait, d'un point de vue corporate, il n'y a pas d'évasion fiscale au niveau des clubs. Il y a un encadrement d'un point de vue juridique et comptable, et il y a l'organe interne à la Fédération qui contrôle les clubs.

Inversement, je n'imagine pas qu'une partie des rémunérations soient au Qatar. Et quand bien même ce serait le cas, le problème est non pas de sortir l'argent, mais de pouvoir l'utiliser un jour.

M. Francis Delattre. – Ils l'utilisent en Argentine !

M. Yann Poac. – Ce sont des articles de presse qui laissent supposer certaines situations...

M. Francis Delattre. – Je ne suppose rien !

M. Yann Poac. – Dans les faits, le système est tout de même très contraignant, et il est difficile de passer outre, de surcroît pour un résultat dont l'efficacité est loin d'avoir fait ses preuves.

Par conséquent, qu'il s'agisse de sportifs, d'acteurs ou de particuliers à très hauts revenus, nous ne sommes pas dans le cadre des niches fiscales ou du plafond des niches fiscales. Par rapport au montant des revenus, cela ne rapporterait rien.

Ces particuliers vont se concentrer sur leur revenu global imposable, c'est-à-dire essayer de minorer ce revenu global imposable par des dispositifs légaux, comme la loi Malraux ancien régime ou les monuments historiques, qui permettent aussi de maintenir un certain patrimoine en l'état.

Ils vont donc attaquer ce revenu global dans des proportions qui peuvent être très importantes pour le commun des salariés en France, mais qui nécessitent aussi beaucoup de liquidités.

Le dispositif est tout à fait légal. En fonction de leur choix et de la rentabilité de l'investissement, ils vont s'orienter là-dessus, et pas sur des montages avec des sociétés *offshore* ou autres.

En fait, je ne vois pas comment des clubs pourraient avoir recours à de telles pratiques. Du point de vue des écritures, cela me paraît très compliqué. Ou alors il s'agit vraiment de dispositifs très particuliers.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai trouvé très intéressant le débat sur l'économie du football professionnel et les difficultés rencontrées, ainsi que les comparaisons européennes. Simplement, on est largement sorti du cadre de la commission d'enquête sur l'évasion fiscale. Je souhaite donc y revenir.

Vous considérez, je le comprends, qu'il n'y a ni système ni filière organisés d'évasion fiscale dans le football professionnel.

Peut-être des joueurs très bien payés utilisent-ils des dispositifs d'évasion fiscale, mais comme des cadres d'entreprise très bien payés ou des personnes avec un patrimoine très important qui chercheraient à optimiser leur fiscalité via les dispositifs que nous avons déjà beaucoup évoqués ici.

En revanche, à votre connaissance, il n'y a pas de système d'évasion fiscale dans les clubs.

Si j'ai bien compris, mais je n'ai pas forcément bien tout entendu, il y a la question des droits à l'image qui pourraient être reversés dans d'autres pays.

Vous vous inquiétez sur la possibilité de faire rentrer de l'argent versé dans d'autres pays. Mais, si ce n'était pas le cas, il n'y aurait pas d'évasion fiscale ! Il y a évidemment des systèmes qui permettent à des revenus versés dans des paradis fiscaux de revenir en France ; personne n'a envie de passer sa vie au Liechtenstein. Il est donc certain que le système fonctionne dans les deux sens.

Mais, pour le football, considérez-vous vraiment que, hormis sur le droit à l'image, il n'y a ni système de versement à l'étranger ni possibilité d'en organiser ?

J'ai aussi une question annexe, puisque je découvre le problème des agents. Quel est, en pourcentage, la rémunération d'un agent qui opère le transfert d'un joueur ?

M. Frédéric Thiriez. – Généralement, c'est 10 %. C'est beaucoup trop.

M. Philippe Kaltenbach. – Surtout quand on connaît la base.

M. Frédéric Thiriez. – En effet. Si 10 % de 100 000 euros, ça va, 10 % de 1 million d'euros ou de 10 millions d'euros, c'est insupportable et totalement injustifié !

Pour être agent en France, il faut être licencié par la Fédération et passer un examen. Et lorsque vous êtes un agent étranger, vous devez prendre un correspondant en France.

M. Philippe Kaltenbach. – Même si ces montants sont importants, ils sont quand même fiscalisés en France ?

M. Frédéric Thiriez. – Sur le droit à l'image, je voudrais tout de même être très clair.

Le droit à l'image, ça ne peut être que s'il y a des contrats individuels entre un joueur de football et une marque, par exemple Gillette. Dans ce cas, évidemment, la Ligue ne le voit pas ; cela ne la regarde pas. C'est un contrat individuel entre M. Dupont et un annonceur publicitaire.

En revanche, il n'y a pas de droit à l'image du côté des clubs. Les joueurs sont payés par des salaires, point final. Et ces salaires « point final », avec primes bien sûr, sont soumis à des charges sociales et à l'impôt sur le revenu de la personne.

Il y a l'optimisation fiscale légale que font les professionnels, mais il n'y a pas de fraude. Plus exactement, il peut y avoir des fraudes, mais comme pour tout Français...

M. Francis Delattre. – Dans les négociations, il y a souvent un partage !

M. Frédéric Thiriez. – Non, c'est fini. Dans sa sagesse, le Parlement – pour une fois, je regrette sa décision – a supprimé le système du droit à l'image que nous avons réclamé et obtenu en 2004.

M. Francis Delattre. – A l'étranger, ça marche ainsi !

M. Frédéric Thiriez. – Oui, mais, malheureusement, en France, alors que nous avons précisément obtenu la reconnaissance officielle du droit à l'image collective – cela permettait de diminuer un petit peu le poids excessif des charges sociales patronales, que je dénonçais voilà quelques instants –, le dispositif a fonctionné deux ans, puis le Gouvernement y a mis fin. Du coup, il n'y a plus de droit à l'image.

M. Francis Delattre. – Dans les clubs étrangers, il y a souvent un partage cinquante-cinquante !

M. Frédéric Thiriez. – Dans les clubs étrangers, oui. Mais, malheureusement, je ne m'occupe que de la France.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je voulais vraiment vous remercier de la spontanéité de toutes vos réponses, ainsi que de leur exhaustivité.

J'aurais juste voulu – je me doute de votre réponse, mais je souhaite l'entendre, ne serait-ce que pour qu'elle figure au compte rendu – que vous me rassuriez : à votre connaissance, les pratiques d'enveloppe en liquide dans le monde des agents ont-elles complètement disparu ?

Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote qui avait fait l'objet d'un entrefilet dans un quotidien dont le nom commence par P, voilà une quinzaine d'années.

Dans la commune de la Varenne-Saint-Hilaire, il semblait y avoir un tropisme, puisque trois agents bien connus du monde du football y vivaient ; je pense d'ailleurs que vous en connaissez au moins un.

Or un agent, que je ne nommerai évidemment pas, est venu inscrire son enfant dans l'établissement dont j'occupais modestement les fonctions d'adjointe au chef d'établissement avec une enveloppe en papier kraft remplie de billets ! Je n'avais jamais vu autant de billets. Il a fallu que le proviseur et moi-même lui courions après pour lui rapporter cette enveloppe, et il m'a dit cette phrase touchante : « *Madame Bouchoux, c'est une bricole ; vous n'imaginez pas. Vous avez pris mon fils.* » Je lui ai répondu : « *Monsieur, c'est la loi. Vous êtes du secteur et vous habitez ici. Vous n'aviez pas à me remercier.* » On m'avait expliqué à l'époque qu'il y avait quand même certains usages... Cela dépassait l'entendement. Certes, c'était il y a quinze ans.

Mais pouvez-vous nous rassurer sur le fait que toutes ces pratiques ont disparu et que nous sommes à présent complètement « dans les clous » dans le monde des agents, pour ce que vous en savez ?

M. Frédéric Thiriez. – J’aimerais bien pouvoir vous dire qu’il n’y a plus aucun délit, plus aucune fraude dans notre pays. Malheureusement, je ne le peux pas.

Tout ce que je peux vous dire, c’est que je suis soumis non seulement à l’obligation de signalement à TRACFIN, mais aussi à l’article 40 du code de procédure pénale. Dès que j’ai connaissance de faits délictueux, je dénonce au parquet. Et, croyez-moi, je le fais, certes pas tous les jours, mais plusieurs fois par an.

Je ne peux pas vous garantir que ces pratiques n’ont plus lieu. Si ça se trouve, un scandale éclatera demain.

Mais, très franchement, je ne vois pas comment les agents que je connais se livreraient aujourd’hui à de telles pratiques. Malheureusement, encore une fois, c’est sans garantie.

Mme Corinne Bouchoux. – Ainsi, des progrès ont été réalisés – on me l’avait déjà expliqué – dans la formation à l’éthique des agents. Il y a donc une amélioration de la prise en compte de la situation.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le président de la Ligue de football professionnel, comme vous le voyez, il ne devait pas y avoir d’appréhension à apporter un éclairage aux membres de la commission d’enquête.

Dans quelques semaines, il va y avoir l’Euro de football.

Je poserai plutôt la question au président de la Fédération française de football lorsqu’il viendra. Nous avons une équipe nationale. Nous avons des voisins importants : l’Angleterre, l’Allemagne, l’Italie, l’Espagne...

Des équipes nationales, la seule équipe qui sera composée de joueurs contribuables à l’étranger ou exilés fiscaux, selon les termes de la commission d’enquête, sera notre équipe nationale, l’équipe de France.

Vous avez bien montré la difficulté dans laquelle se trouve le football français à l’égard de ces pays. Et on peut s’interroger. Pourquoi un jeune sportif, dont la vocation et la passion sont de jouer au football – ce n’est pas de faire de la fiscalité ! –, est-il amené à quitter son pays ? Pourquoi juge-t-il certains clubs allemands, anglais, espagnols ou italiens plus attractifs ? Bref, pourquoi décide-t-il de faire partie des exilés fiscaux ?

Notre jeunesse s’exile, comme nos artistes et nos acteurs de cinéma. Ce n’est donc pas un problème lié aux sportifs, et votre témoignage est important.

Nous pourrions penser que tout va bien et qu’il y a en réalité une certaine opulence dans votre sport, un sport populaire.

Et lorsque vous nous donnez les chiffres, vous parlez de difficultés sur les droits audiovisuels. J'ai senti comme un parfum de libéralisme dans les interventions. Moi qui n'ai pas voté la loi sur l'audiovisuel, je dois dire que cela mérite une vraie réflexion.

Mais, au-delà du problème de l'audiovisuel, nous allons bientôt étudier une loi de finances. Vous avez dit qu'en matière de fiscalité vous parliez seulement des prélèvements obligatoires avec les charges sociales. Mais peut-on encore les alourdir ? Peut-on encore augmenter les charges ? Compte tenu des projets fiscaux actuels, j'aimerais savoir si vous avez les marges nécessaires pour qu'on puisse aller plus loin, notamment sur les hauts salaires. Vous savez très bien que cette question a été évoquée ; elle est sous-jacente, et elle viendra bientôt.

M. Philippe Kaltenbach. – Les Français ont voté en toute connaissance de cause, monsieur le président.

M. Philippe Dominati, président. – Ce qui concerne le football concerne les chefs d'entreprise, les artistes. J'aimerais bien connaître votre sentiment sur ce sujet.

J'ai écouté avec intérêt ce que vous avez dit sur la compétitivité. Je suis parisien et, tout comme mon collègue Louis Duvernois, j'ai lu ce matin les propos d'un investisseur qui vit en France. Votre souci, vous nous l'avez indiqué tout à l'heure, est d'avoir des capitaux.

Dans les compétitions étrangères, on voit qu'ailleurs il s'agit d'une activité, presque d'une industrie qui gagne de l'argent. J'ai lu voilà quelques jours un article dans Les Échos sur les compétitions européennes.

Et vous, vous nous dites : « On est un peu en difficulté. On est à la traîne des cinq pays. » Les chiffres que vous nous donnez sont ceux-là.

M. Philippe Kaltenbach. – L'Espagne ne gagne pas d'argent.

M. Francis Delattre. – Le seul grand club européen qui tienne économiquement la route, c'est le Bayern de Munich ! Même les clubs anglais ont des dettes !

M. Philippe Dominati, président. – Je vous demande donc une vue générale.

Si un joueur de football âgé de vingt ans à vingt-cinq ans, qui a la passion de son sport, veut aller à l'extérieur, c'est un peu dommage !

Je voudrais donc savoir si les conditions d'accueil en France sont suffisantes.

M. Frédéric Thiriez. – Il y a beaucoup de choses à dire là-dessus.

Noël Le Graët vous répondra sur l'éthique nationale, mais je n'ai pas bien compris votre inquiétude.

Aujourd'hui, et c'est une de mes satisfactions, plus de la moitié, presque les deux tiers des joueurs sélectionnés par Laurent Blanc pour faire partie de l'équipe de France jouent dans des clubs français. Je rappelle qu'en 1998 tous les joueurs sauf un étaient « étrangers », comme nous disons, c'est-à-dire jouaient à l'étranger. Là, ce sont les deux tiers des membres de l'équipe de France qui jouent en France.

Cela fait plaisir, à la fois pour les finances publiques de notre pays, et pour moi, en tant que patron de la ligue professionnelle, puisque cela démontre que le niveau de mon championnat s'est relevé. Auparavant, on allait toujours les chercher ailleurs.

L'affirmation selon laquelle le football va mal en France et bien à l'étranger ne correspond pas du tout à la réalité. Aujourd'hui, les chiffres de l'UEFA montrent que le déficit de l'ensemble des clubs de première division en Europe est de 1,5 milliard d'euros. Nous, ce n'est rien ; le déficit en France, c'est 60 millions d'euros. Certes, c'est trop pour moi. Mais 60 millions d'euros, ce n'est rien par rapport à 1,5 milliard d'euros. Vous avez des grands clubs européens qui ont chaque année un déficit de 200 millions d'euros. Le football européen va donc très mal. C'est d'ailleurs pour cela que Michel Platini essaie ce système de contrôle financier à l'échelle européenne.

L'imposition est un sujet très délicat, parce que les footballeurs sont des bons citoyens.

Je me suis exprimé en tant que président de la Ligue pour m'opposer au projet de taxation marginale à 75 % ; je pense que c'est mon rôle. En revanche, les footballeurs sont des gens bien élevés et des citoyens. S'ils doivent payer 75 % de leurs revenus, ils paieront 75 % de leurs revenus, comme tout le monde. C'est d'ailleurs ce que la plupart ont dit dans la presse.

Simplement, mon devoir est d'alerter la représentation nationale sur le fait que nous avons déjà aujourd'hui le taux marginal d'imposition sur le revenu le plus élevé d'Europe. Avec la contribution exceptionnelle, nous sommes à 50,70 %, contre 45,6 % en Italie, 50 % en Angleterre, 45 % en Espagne et 47,5 % en Allemagne.

On a déjà un taux marginal d'impôt sur le revenu très élevé. Que veut-on ? Que ces jeunes gens continuent à partir dans d'autres pays ? Non ! Moi, je voudrais que nos talents, si c'est possible, restent en France.

Mais, encore une fois, la loi sera la loi, et tout le monde s'y pliera.

M. Philippe Kaltenbach. – Combien de footballeurs professionnels gagnent plus de 1 million d'euros par an en France ?

M. Frédéric Thiriez. – J'avais donné le chiffre dans une interview ; c'est significatif. J'avais dit 130 joueurs. Mais ces 130 joueurs, ce sont les meilleurs.

Et les footballeurs, je les connais un peu maintenant. Ce sont des jeunes gens très souvent célibataires et européens dans l'âme. Pour eux, Paris,

Madrid, Londres, c'est le même pays ! Et il n'y a pas besoin de parler la langue du pays pour jouer au football. Ce sont donc des gens très mobiles.

Par conséquent, pardon de le dire, il est vrai que si nous allons dans cette voie d'imposition encore supplémentaire, nos meilleurs talents vont partir. Est-ce cela que l'on veut ? Évidemment, c'est la représentation nationale qui décidera.

M. Yann Poac. – Il y a un autre paramètre à prendre en compte : la taxation à 75 %, ce n'est pas que 75 %.

Prenons un footballeur qui gagne bien sa vie en termes de revenus. Si, à côté de ses revenus, il a des revenus patrimoniaux, des revenus fonciers, des dividendes ou autres, il paie 75 % plus 15,5 % de prélèvements sociaux. En effet, la France a la particularité d'avoir des prélèvements sociaux qui financent un système excellent, mais qui sont très élevés.

On arrive donc à un taux de 90,5 %. Certes, c'est seulement sur une partie, et qui est déjà très élevée, au-dessus de 1 million d'euros. Mais je ne sais pas quelle est la sensibilité des sportifs à certains seuils d'imposition, par rapport à d'autres clubs.

Si on ajoute à cela les charges patronales de clubs qui peuvent mettre plus d'argent parce que cela leur coûte moins cher d'avoir les joueurs... Et il y a aussi l'aspect personnel.

M. Philippe Dominati, président. – Combien avez-vous de joueurs communautaires espagnols, italiens, qui jouent et qui viennent finir leur carrière dans le championnat de France, en ligue 1 ou en ligue 2 ? Y en a-t-il beaucoup ?

En général, lorsqu'il y en a un, on le signale. Mais pourquoi ne reste-t-il pas très longtemps sur le territoire français ? A ma connaissance, un jeune espoir belge, Eden Hazard, est venu. Voilà quelques années à Marseille, il y avait aussi un Italien qui avait plus de la trentaine. Mais pourquoi n'avons-nous pas de joueurs communautaires ? Pourquoi des Espagnols, des Italiens, des Allemands, des Anglais ne viennent-ils pas dans notre championnat ? Et je ne parle même pas forcément des bons joueurs : ce pourrait être des joueurs moyens.

M. Frédéric Thiriez. – Tout simplement parce que les salaires – à la limite, ce n'est même pas un problème de fiscalité – sont deux fois et demie plus élevés en Angleterre qu'en France, et deux fois plus importants en Italie, en Allemagne ou en Espagne qu'en France.

C'est donc un problème de compétitivité, de force de frappe économique. On est encore en retard en France par rapport à nos concurrents.

Accessoirement, il y a l'argument sportif. Beaucoup de jeunes footballeurs brillants pensent qu'aller jouer en Angleterre est « un plus » pour leur carrière, pour leur parcours.

Mais l'argument de la rémunération est tout de même frappant. Quand on vous propose deux fois et demie ce que vous gagnez aujourd'hui, c'est difficile de refuser.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. – Là, on sort complètement du débat, mais j'imagine que les clubs seraient prêts à augmenter les salaires pour attirer de meilleurs joueurs. S'ils ne le font pas, c'est parce que leurs recettes ne sont pas suffisantes. Les recettes, ce sont les droits télévisuels et les recettes liées à l'activité autour du stade. C'est sur ces deux possibilités de recettes que les clubs doivent travailler.

Ce n'est pas à l'État de payer les joueurs. C'est aux clubs d'assurer leurs recettes en faisant en sorte qu'il y ait une vraie concurrence sur les droits de retransmission et que les stades soient aussi des lieux qui permettent aux clubs de faire rentrer de l'argent, comme en Allemagne.

C'est sur ces modèles économiques-là que les clubs doivent travailler.

Mais ce n'est pas l'État qui a la solution. C'est principalement les clubs qui doivent gagner plus d'argent pour rémunérer plus les joueurs et attirer les meilleurs. Je ne vois pas comment il peut en être autrement. L'État ne va tout de même pas se substituer aux clubs.

M. Frédéric Thiriez. – Je ne demande pas que l'État paie les joueurs. Je demande juste qu'on n'augmente pas trop le poids des prélèvements fiscaux et sociaux, qui sont déjà en France exorbitants par rapport à nos concurrents.

M. Philippe Kaltenbach. – L'adjectif « exorbitants » est excessif !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je profite juste honteusement de la présence de nos dignes invités pour évoquer les salaires du football féminin.

Quand on voit maintenant la qualité de certains matchs – je pense à des clubs comme Lyon – et la qualité des joueuses, on a sans doute du souci à se faire en termes d'offre.

Peut-être se passera-t-il dans quelques années au football ce qui se passe au tennis, c'est-à-dire une certaine saturation, pour de nombreuses raisons, des spectateurs. Ils se retourneront alors vers le football féminin, qui est tout de même moins contaminé par l'argent et qui, quelque part, est plus sain.

M. Francis Delattre. – Au tennis, les dotations du tournoi féminin sont égales aux dotations du tournoi masculin !

Mme Corinne Bouchoux. – C'est vrai. Mais c'est très récent.

M. Frédéric Thiriez. – Je suis tout à fait d'accord avec vous, madame la sénatrice. Je suis un supporter du football féminin. Dans ce domaine, comme dans d'autres, on peut dire que la femme est l'avenir de l'homme.

D'ailleurs, Aimé Jacquet a mis en avant trois raisons – peut-être n'appréciez-vous pas l'une d'elles – qui m'ont convaincu d'être un supporter du football féminin.

Premièrement, c'est une manière d'accroître notre public. Aujourd'hui, il n'y a que 28 % de femmes dans les stades ; ce n'est pas normal. Il faudrait arriver à 50 % de femmes dans les stades.

Deuxièmement, c'est un sport à part entière, qui est beau en soi. C'est sans doute un peu différent du football masculin, mais c'est plus technique et souvent plus agréable à voir, plus fluide.

Troisièmement, et c'est peut-être l'argument qui vous plaira le moins – pourtant, il est juste d'un point de vue éducatif –, pour un petit garçon de huit ans, neuf ans ou dix ans qui commence le football, il n'y a pas de meilleur éducateur qu'une femme.

Pour ces trois raisons, le football féminin me semble être un vrai chantier d'avenir. Mais je pense que le président de la Fédération vous dira des choses plus intelligentes que moi sur ce sujet.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, messieurs.

**Audition de M. Christophe de Margerie,
président-directeur général de Total**
(29 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, mesdames, messieurs, nous accueillons aujourd'hui Christophe de Margerie, président directeur général de Total.

Je vous rappelle, monsieur le président directeur général, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, et de dire la vérité, rien que la vérité.

Pour ce faire, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Christophe de Margerie prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire destiné à situer votre groupe. Vous pourrez également répondre aux questions que la commission vous a préalablement adressées. Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur, M. Éric Bocquet, ainsi qu'aux autres membres de la commission.

M. Christophe de Margerie, président directeur général de Total.— Monsieur le président, je suis content, sinon heureux, d'être ici ce matin. L'évasion des capitaux est en effet un sujet particulièrement important, surtout aujourd'hui, puisqu'il explique en partie un manque de compréhension entre l'opinion publique et les acteurs économiques, singulièrement s'agissant de Total, qui est la plus grosse société française, avec toutes les responsabilités et tous les devoirs que cela comporte.

Je me réjouis d'avoir été invité à m'exprimer devant la commission d'enquête, pour répondre à des questions qui me semblent absolument primordiales, sur les interprétations que suscitent nos résultats, nos comptes et nos impôts. Donc, même si l'on peut considérer que je ne fais que répondre à une demande, sachez que je suis content d'avoir l'occasion de m'exprimer

devant les sénateurs de la commission d'enquête ici présents et que, oui, je jure de dire toute la vérité.

Je ne suis pas un fiscaliste hors pair, contrairement à certains de mes collaborateurs ici présents. Si des questions techniques sont posées, nous apporterons des précisions sous une forme adéquate. Je ne serai probablement pas toujours en mesure de répondre à des questions trop spécifiques.

Total, qui est présent dans 170 pays, opère réellement dans 130 d'entre eux. Dans les autres, l'entreprise vend les produits qu'elle fabrique.

Notre activité est complètement intégrée dans la chaîne du pétrole, de l'exploration-production au marketing, c'est-à-dire jusqu'au client final. C'est une spécificité de la politique de Total par rapport à ses grands concurrents, qui décident de plus en plus de sortir du marketing. Nous estimons, pour notre part, que la proximité avec nos clients, même si, de temps en temps, cela provoque quelques difficultés, fait partie des responsabilités d'une société. Si celle-ci n'est pas capable ou n'ose pas vendre ses propres produits sous prétexte qu'ils sont trop chers, il faut qu'elle change de métier !

En tout cas, vous ne nous verrez pas adopter, sauf lorsque la situation devient ingérable, une politique consistant à nous désengager de l'aval. J'insiste sur ce point, qui est vraiment une spécificité de la maison.

Nos activités vont de l'exploration production au raffinage, à la pétrochimie et à la chimie. Le groupe a récemment décidé de se restructurer, en regroupant sa pétrochimie et son raffinage, qui sont des métiers tout à fait équivalents et qui permettent, en particulier en Europe, en tout cas nous l'espérons, de redonner une compétitivité à nos grandes installations industrielles.

Bien que le marketing ne soit pas mis à part, il s'agit d'un métier différent, qui entre dans le cadre du commerce international. L'affaiblissement des liens entre le raffinage et le marketing, surtout avec les changements d'acteurs dans le monde – mais ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui – fait que cette logique de restructuration était évidente à nos yeux. Il s'agit d'un changement assez important pour les employés qui sont amenés à la vivre.

Nous sommes présents dans de nombreux pays, et en France. Permettez-moi de faire passer à ceux qui ne l'auraient pas déjà eue une plaquette présentant l'activité de Total en France. Cela fait maintenant plusieurs années que nous publions un tel document. Pourtant, on a beau distribuer tout ce que l'on veut, il est toujours surprenant de constater que cela ne passe pas ! Je réessaie donc une nouvelle fois.

Cette plaquette est courte, lisible, vérifiable, tous les chiffres ayant été audités par nos commissaires aux comptes. Nous n'avons rien à cacher. Parmi les sociétés internationales et pétrolières intégrées, nous sommes l'une des premières pour ce qui est de la présence dans le pays d'origine, en particulier en matière d'emplois et de personnels, ce dont nous sommes très

fiers. De temps en temps revient toutefois un « problème » de désamour, surtout lié, pour moi, à des motivations électoralistes et politiques, face à une entreprise qui gagne beaucoup d'argent. Telle est la raison pour laquelle mon audition revêt une importance particulière.

On prétend très souvent que Total ne paierait pas d'impôts, manipulerait ses prix de transfert pour éviter d'en payer, soit dans les pays producteurs, soit en France.

Notre groupe étant taxé en France à 36,10 %, ailleurs à 80 % et globalement à 53 %, inutile de vous dire que je préfère payer l'impôt en France ! Cette réponse est bien évidemment insuffisante, mais elle devrait tout de même ouvrir les yeux de certains, qui pensent que nous ferions exprès de ne pas payer nos impôts en France.

On dit aussi que Total manquerait de transparence, ce qui empêcherait de savoir où et combien le groupe paie d'impôts. Je reviendrai sur le régime du bénéfice mondial consolidé, ou BMC, dont nous avons été amenés, nous, à demander l'arrêt l'année dernière.

Ce BMC, tout le monde le sait, permettait aux agents du fisc français de vérifier absolument tous nos comptes, dans tous les pays du monde, paradis fiscaux ou non. Nous envoyions nous-mêmes ces fonctionnaires dans un certain nombre de pays qu'ils choisissaient pour parachever leurs vérifications. Aucun pays n'était exclu de la liste ! Je n'irai pas jusqu'à dire que la fin du BMC est une perte de transparence, mais c'est très certainement, pour les inspecteurs du fisc, une perte de contrôle. Quelques personnes, à Bercy, le savent.

Il paraît que le BMC constituait, au bénéfice de Total, une niche fiscale inacceptable. Je vous assure du contraire. En outre, le bénéfice mondial consolidé avait été mis en place par l'Assemblée nationale, donc par les politiques, pour développer les sociétés françaises à l'étranger ; le dispositif a très bien fonctionné. Merci à ces parlementaires courageux ! Apparemment, les temps changent : ce qui était considéré comme un bien pour la France, à savoir le développement à l'étranger, est aujourd'hui, sans vouloir faire de la provocation, dénigré sur le thème des délocalisations. Il ne faut tout de même pas se tromper ! Il existe peut-être des délocalisations, mais il y a aussi une volonté des grandes sociétés de se développer à l'étranger, avec fierté, avec des employés français, avec de la technologie française ! Et tout cela n'a rien à voir avec de la délocalisation.

On nous reproche de nous installer en Tunisie, en qualifiant notre implantation de « délocalisation ». Ensuite, les mêmes personnes viennent nous dire que la seule manière de renforcer la démocratie dans ce pays, c'est d'y investir ! Moi, je ne sais pas faire ! Un jour, c'est de la délocalisation, le lendemain, de l'investissement ! Cette question mériterait un débat un peu moins lapidaire, surtout par les temps qui courent, où chacun est à la recherche de croissance et de création de valeur.

D'aucuns soupçonnent par ailleurs Total d'utiliser des filiales implantées dans des paradis fiscaux et des trusts pour ne pas payer d'impôt. Permettez-moi de revenir sur la notion de bénéfice mondial consolidé. Tous les comptes de ces trusts, ainsi que la raison de leur existence, étaient connus du fisc. De surcroît, toute reconstitution entraînait l'application du taux français. Autrement dit, en l'absence de taux, dans le cadre du BMC, c'est le taux français de 36,10 % qui s'appliquait. C'est moins que 53 %, mais ce n'est pas zéro.

Donc, aucun paradis fiscal ou trust n'est aujourd'hui utilisé par Total pour ne pas avoir à payer d'impôts.

Total ne paierait pas d'impôts ? Je suis au regret de dire que nous sommes l'une des sociétés qui paient le plus d'impôts au monde, avec un peu plus de 14 milliards d'euros en 2011, soit un taux effectif de 53 %, par conséquent supérieur au taux français de 36,10 %.

Indépendamment du fait que nous payons globalement l'impôt, on nous reproche de ne pas acquitter, en France, l'impôt sur les sociétés. C'est faux. Nous avons versé à ce titre environ 300 millions d'euros en 2011. Depuis 2000, c'est-à-dire depuis la fusion de Total et Elf, nous avons acquitté en douze ans environ 2,7 milliards d'euros, soit en moyenne 225 millions d'euros par an.

Bien sûr, par rapport à nos résultats, cela peut paraître faible, surtout aujourd'hui, mais il faut comparer les profits avec les profits. En effet, quand on rapproche les profits que nous réalisons en France avec ceux que nous dégageons dans l'ensemble des pays où nous travaillons, on s'aperçoit que les impôts que nous payons en France sont en ligne avec les résultats que nous y faisons, ce qui paraît tout à fait logique.

En gros, Total paie ses impôts dans les pays où il réalise ses résultats. Il n'y a pas de montages spécifiques qui permettraient de contourner quoi que ce soit. Au cas où cela vous aurait échappé, je rappelle que Total est une société très visible, non seulement en France, mais aussi dans tous les pays où nous sommes présents. Quand nous gagnons beaucoup d'argent en Norvège et en Grande-Bretagne, nous y payons des impôts. En Norvège, le taux est de 78 % ; en Grande-Bretagne, il peut aller jusqu'à plus de 80 %. Ces pays sont très soucieux de s'assurer que nous payions des impôts chez eux, sur des revenus qui viennent de chez eux, afin que nous n'allions pas les payer ailleurs. Cela s'appelle le principe de territorialité de l'impôt, bien connu en France, lié aux conventions fiscales internationales, vues et revues par le Parlement français.

On dit, mais cela n'est pas vraiment entendu, que, si la France n'appliquait pas ce principe de territorialité et taxait les profits de source mondiale, une telle imposition ne pourrait se faire sans déduire de l'impôt français les impôts déjà acquittés à l'étranger. C'est un point important : même si on oubliait le principe de territorialité, les impôts que nous payons à l'étranger viendraient en déduction de l'impôt que nous aurions à payer en

France, ce qui reviendrait quasiment au même. Cela découle d'un principe fondamental appliqué dans tous les pays et défendu par l'OCDE, à savoir le principe d'élimination de la double imposition.

Or ce mécanisme de taxation mondiale, avec déduction des crédits d'impôt étrangers, c'était le bénéfice mondial consolidé, que l'on a tant reproché à Total, et qui a été supprimé l'année dernière. Nous avons en fait un système qui permettait au fisc français de tout retraiter, sur une base française, avec un impôt français, dont nous déduisions, avec des certificats, les impôts payés à l'étranger, ce qui est le plus extrême respect de la loi sous toutes ses formes.

On dit aussi que Total et ses filiales françaises paient d'autres impôts. C'est vrai, et nous insistons sur ce point. Bien sûr, l'impôt sur les sociétés est le plus visible, mais c'est surtout le plus utilisé contre nous quand il est nul, parce que cela permet d'éviter de parler des autres impôts. En 2011, nous avons tout de même payé en France 1,2 milliard d'euros d'impôt, non compris bien évidemment toutes les charges sociales que nous acquittons sur nos salariés en France.

Me référant à la brochure que vous avez sous les yeux, j'en citerai très rapidement les chiffres principaux, pour vous montrer l'importance de notre société pour notre pays.

Nous sommes le premier raffineur français, avec près de 50 % des capacités de raffinage, et le deuxième opérateur gazier - c'est le fruit d'une longue histoire, notamment le monopole. Avec plus de 4 000 stations-service, Total est le plus gros distributeur, mais attention, on mélange souvent ici les données : certes, les grandes surfaces réalisent globalement 60 % du volume, contre 20 % pour Total, mais, si l'on considère la taille de chacune des grandes surfaces prises individuellement, nous sommes effectivement le numéro 1.

Avec des investissements s'élevant à 1,5 milliard d'euros, destinés à moderniser notre outil industriel et à le rendre de nouveau compétitif, nous sommes l'un des plus gros investisseurs en France. Notre masse salariale représente 3,2 milliards d'euros, dont 120 millions d'euros sont versés au titre de l'intéressement et de la participation.

La France représente 23 % de notre chiffre d'affaires, 14 % des recrutements mondiaux, 50 % des dépenses de recherche et de développement, soit environ 400 millions d'euros. La France compte 14 % de nos sites industriels, 33 % de l'actionnariat du groupe, avec 520 000 actionnaires individuels.

Globalement, le chiffre d'affaires réalisé avec Total par les fournisseurs français s'élève à plus de 5 milliards d'euros. Voilà pour l'impôt sur les sociétés.

On dit également que Total manipulerait ses prix de transfert pour ne pas payer d'impôts. Parlant aujourd'hui sous serment, je vous dis que c'est

faux. Je ne vois pas comment on pourrait le faire ! L'essentiel de nos flux concernent le pétrole brut et les produits pétroliers. Ces prix sont contrôlés de très près par tous les États dans lesquels nous travaillons : c'est en effet leurs propres impôts qui en dépendent. De surcroît, il y a des prix de marché et des cotations, et l'on ne peut pas y toucher. Quand bien même on modifierait une cotation - on n'est pas à un ou deux centimes d'euros près quand il s'agit de prix de transfert, contrairement aux prix à la pompe – parce qu'ils sont vérifiables par des cotations internationales, les prix de transfert sont absolument intouchables ! Tout le monde les connaît, mais, de temps en temps, on fait semblant de les ignorer.

Tous les pays producteurs avec lesquels nous travaillons utilisent exactement les mêmes références, à savoir le Platt's, le marché du Brent ou le celui du WTI. Les formules utilisées sont reconnues dans les États où nous travaillons, en particulier par leurs fiscs. Il ne faut pas croire que ces derniers sont moins intéressés que le fisc français par nos impôts et notre argent !

On pourrait aussi s'amuser à dire qu'il vaut mieux payer des impôts en France plutôt qu'en Grande-Bretagne. En tout cas, tant que le taux français est fixé à 36,10 %, ce serait beaucoup moins cher pour nous ! Mais cela ne correspond pas à la volonté de ces pays.

L'avantage d'une société comme la nôtre, c'est que nos activités sont visibles. Le coût d'une plateforme est de 30 milliards de dollars, voire plus. Il s'agit d'investissements colossaux, qui atteignent plus de 20 milliards par an. Si vous vous demandez où vont nos résultats, ne vous penchez pas sur les dividendes ou les salaires des mandataires sociaux. Il n'y en a d'ailleurs qu'un, c'est moi ! L'investissement est clairement prioritaire. Nos plateformes ne sont ni à Jersey ni au Bermudes. Dans le monde entier, Total est visible, ce qui n'est peut-être pas vrai de toutes les entreprises.

Les 14,1 milliards d'euros d'impôts que nous payons correspondent très exactement à l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, nous faisons partie d'une association, le EITI, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Total a apporté son franc soutien à cet organisme, né sous l'égide de l'ONU, que le groupe et moi-même respectons beaucoup. J'y ai d'ailleurs pris une part vraiment active. Il se différencie de ce que l'on appelle le *Publish What You Pay*, défendu par les Anglo-Saxons, en particulier les Américains. Nous estimons cette deuxième formule moins bonne, dans la mesure où, au lieu de pousser les États à changer par toutes sortes de moyens, parfois énergiques, le *PWYP* impose des solutions. Or nous sommes plus favorables à une évolution des esprits qu'à des changements imposés. Si le EITI n'est pas parfait, il commence cependant à fonctionner. *Publish What You Pay* remet complètement en cause l'idée selon laquelle on peut faire bouger les choses autrement que par la loi et le droit, c'est-à-dire par la conviction.

Je maintiens que nous défendons le EITI par rapport au *PWYP*.

Le BMC a permis aux agents du fisc français, qui sont bien évidemment soumis à l'obligation de confidentialité, de connaître toutes les informations concernant les pays dans lesquels nous travaillons, du moins jusqu'à la fin de 2010. Désormais, il faudra procéder de manière un peu différente. Il est vrai que la situation n'est pas identique pour la presse, qui n'a pas accès à ces informations. Mais celle-ci doit-elle avoir accès à toutes les informations dont dispose le fisc français ? Ce n'est pas une décision qui dépend de Total, et encore moins de son président.

On dit que Total utilise des filiales dans les paradis fiscaux et des montages. Je répondrai en donnant quelques chiffres.

Oui, nous sommes dans un certain nombre de paradis fiscaux, mais les montages ne sont pas réalisés à des fins de réduction d'impôt.

A la fin de 2011, nous avons 48 filiales dans des paradis fiscaux, où l'impôt est inférieur à la moitié de l'impôt français, ce qui est la définition du paradis fiscal. Sur ces 48 filiales, 42 réalisent des activités économiques réelles ou remplissent les critères établissant que l'implantation est liée à des raisons autres que fiscales, relatives à une activité industrielle et commerciale normale.

Permettez-moi de prendre l'exemple de Jersey, qui peut paraître quelque peu provocateur. Nous y avons des stations de pétrole. Certes, nous pourrions les retirer, mais il s'agit d'une activité réelle, sans rapport avec les avantages offerts par un paradis fiscal.

Nous avons également des usines de fabrication en Roumanie. Ce pays fait partie des paradis fiscaux, compte tenu de la définition que je viens de vous rappeler. Je pourrais également parler des lubrifiants que nous fabriquons à Hong Kong et de toutes sortes de choses. Il s'agit bien là d'activités réelles.

Pour six filiales, nous ne remplissons pas les critères fixés par les textes pour démontrer que nous ne sommes pas implantés pour des raisons liées aux avantages fiscaux. On applique donc le fameux article 209 B du code général des impôts, et on paye, sur les profits dégagés dans ces six filiales, l'impôt en France, au taux de 36,10 %. Celles-ci ne sont donc pas imposées à zéro, mais bien à 36,10 %. C'est moins que 53 %, mais je suppose que, pour la France, le fait que le contribuable paye 53 % n'est pas une fin en soi ! Ce qui l'intéresse, ce sont les impôts acquittés en France.

En outre, 15 de nos filiales ayant leur siège social aux Bermudes ou ailleurs détiennent des actifs, notamment les champs pétroliers des pays producteurs, où nous sommes fortement taxés. Dans ce cas également, la domiciliation dans un paradis fiscal ne nous donne aucun avantage fiscal par rapport à l'implantation en France. Si ces filiales étaient immatriculées en France, elles ne paieraient aucun impôt, puisqu'elles se contentent le plus souvent de détenir des actifs liés aux acquisitions réalisées.

Aujourd'hui, la vraie difficulté, c'est de rapatrier ces actifs en France ou ailleurs, compte tenu des problèmes juridiques et fiscaux que cela peut poser en termes de plus-values et d'augmentation des valeurs au moment des transferts.

Je le répète, ces sociétés étaient soumises au contrôle de l'administration fiscale française, comme les autres sociétés françaises, dans le cadre du BMC.

Aujourd'hui, très clairement, la politique du groupe est de ne plus créer d'entités dans ces pays et de rapatrier, lorsque c'est possible, les sièges sociaux des entités existantes. Nous avons réalisé, au cours des dernières années, deux rapatriements et une dizaine d'autres sont en cours d'étude. Je sais que ce n'est pas aussi rapide que vous le souhaiteriez, mais ces transferts seront réalisés au fur et à mesure, afin d'éviter une perte de nos droits liée à la liquidation de l'activité. Nous courons en effet le risque d'avoir à justifier de nouveau auprès des pays producteurs que nous n'avons pas perdu nos droits. En temps normal, cela ne pose pas de problème. Dans certains pays producteurs, des négociations sont en cours, ce qui peut nous permettre de sortir gentiment...

S'agissant des fameux ETNC, les États et territoires non coopératifs, la situation est encore plus simple. Nous ne sommes implantés que dans trois pays figurant sur la liste publiée par la France au 1^{er} janvier 2012 : Brunei, le Botswana et les Philippines.

Dans chacun de ces pays, nous exerçons une activité industrielle et commerciale, Brunei étant de surcroît un pays producteur bien connu. On comprend très bien la nécessité de la lutte contre le blanchiment d'argent, mais cela ne peut se faire dans notre cas au détriment de l'activité commerciale que nous exerçons. Dans le cas de Brunei, la plupart des grandes compagnies internationales y sont installées. On y trouve en effet du gaz naturel liquéfié, et une énorme usine de liquéfaction, dont Shell est l'opérateur. Les activités dans ce pays sont donc bien réelles, facilement vérifiables et ne sont en aucun cas menées pour payer moins d'impôt.

J'en profite pour lancer un message au Sénat : pourrait-on envisager une clause de sauvegarde dans les textes sur les ETNC, afin d'éliminer ce type d'effet collatéral, qui ne correspond certainement pas à l'intention du législateur ? Il s'agirait de dissocier la notion de pays « à risques » de celle de pays où sont réalisées, de façon tout à fait légitime et propre, des activités industrielles et commerciales reconnues internationalement.

Enfin, les trusts, sont souvent diabolisés comme étant synonymes de dissimulation. Chez Total, ils existent uniquement pour des raisons juridiques et non pas fiscales.

J'évoquerai un seul exemple, à savoir la remise en état des sites. Dans de nombreux pays, nous sommes amenés à préparer le futur, c'est-à-dire à constituer des provisions, dans certains cas en *cash*, ce qui permet aussi de

récupérer l'argent des partenaires locaux ou des États locaux qui n'ont peut-être pas toujours la même visibilité ni le même esprit éthique que Total. Nous créons donc des trusts, qui sont en fait des comptes séquestres sur lesquels l'argent est déposé et ne peut être utilisé qu'en un temps et un lieu donnés, soit à la fin des concessions. A ce moment-là, on est en mesure de récupérer les sommes en question, pour les utiliser exclusivement à la remise en état des sites ; elles ne peuvent être utilisées à d'autres fins par les États dans lesquels nous travaillons. Cela ne signifie pas que nous ne leur faisons pas confiance. Simplement, nous nous méfions un peu de certains d'entre eux.

Donc, dans la quasi-totalité des cas, ces trusts ne sont utilisés que pour mettre des fonds de côté pour une utilisation future. On peut le vérifier contrats à l'appui, qui expliquent comment ces fonds peuvent être dégagés ou non. Ils servent uniquement à payer des entreprises qui font du commerce et de l'industrie, et non pas du tout des personnes morales ou physiques, qu'elles soient françaises ou étrangères.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur de Margerie, de cet exposé complet.

Je passe maintenant la parole à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur le président directeur général, votre groupe étant un acteur majeur de l'économie française et internationale, il était tout à fait justifié que nous vous entendions.

Vous indiquez que Total est présent dans 130 pays dans le monde, y compris des paradis fiscaux. Vos propos m'ont en quelque sorte réjoui, dans la mesure où certains ont nié l'existence de leur implantation dans de tels pays.

Vous parlez d'activités « visibles ». Certaines, en effet, le sont, telles l'exploitation, la distribution, le stockage ; mais il en existe également qui le sont moins ou qui ne le sont pas du tout ; je pense notamment à l'assurance. Ainsi, dans les paradis fiscaux où vous êtes implantés, exercez-vous des activités en relation avec l'assurance de vos autres activités ?

J'en viens maintenant à la fiscalité, qui est l'objet central de notre démarche. La politique fiscale du groupe constitue-t-elle selon vous un élément de sa stratégie ? Quels sont les principes sur lesquels cette politique serait définie ?

Ma dernière question, d'ordre plus général, s'adresse davantage à l'acteur économique que vous êtes. Diverses analyses imputent aux paradis fiscaux une responsabilité importante dans la déstabilisation du système financier que nous vivons depuis quelques années et la perturbation des conditions d'une croissance économique équilibrée. Les partagez-vous ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – La première question est probablement la plus facile.

Les assurances font partie des activités historiques du groupe. Elles se trouvent de temps en temps implantées dans des paradis fiscaux, que je maintiens surtout pour des raisons de facilité de fonctionnement. Il faut bien le rappeler, les paradis fiscaux présentent tout de même un certain nombre d'intérêts – je ne parle pas sur le plan fiscal –, en particulier juridiques, puisqu'ils permettent de plus grandes facilités d'opération. Surtout, ne l'oublions pas, si Total est certes une société française, avec des comptes en euros, la formation de nos résultats se fait quasi exclusivement en dollars. Par conséquent, le fait de bénéficier d'une comptabilité en dollars nous aide.

Si la France pouvait, comme certains pays européens, envisager que ses sociétés puissent avoir une comptabilité en dollars, cela permettrait peut-être aussi d'éviter l'utilisation de paradis fiscaux.

De toute façon, les activités d'assurance, qui, comme toutes les autres, relèvent de l'article 209 B du code général des impôts, sont soumises à l'impôt en France, au taux de 36,10 %. Il n'y a donc absolument aucun avantage fiscal de ce côté-là pour Total.

S'agissant de la stratégie fiscale du groupe, si vous m'entendiez soutenir, monsieur le rapporteur, que notre but est de payer le plus d'impôt possible, vous seriez sans doute surpris. Ce n'est donc certainement pas notre objectif, encore que nous sommes présents dans des pays producteurs qui sont très souvent dans un état de pauvreté nettement supérieur à celui de la France. Je suis un peu gêné – c'est d'ailleurs l'un de mes griefs à l'égard de certaines personnes – que l'on ne cesse de mettre en avant les intérêts de la France, alors que l'argent vient d'autres pays dans lesquels les habitants, que l'on ne peut pas oublier, sont plus nombreux et moins riches que nous.

La notion de redistribution est très importante à nos yeux, en particulier pour ce qui concerne le pétrole et le gaz, parce qu'elle va bien au-delà de la seule dimension du revenu et qu'elle implique le futur d'une nation, le futur de ces pays. Allez leur expliquer que le groupe doit payer des impôts à l'étranger sur des profits qui viennent de chez eux... A plusieurs reprises, j'ai demandé à des parlementaires de venir avec moi sur place pour faire comprendre la situation, mais je peux vous dire qu'ils n'en ont rien fait. Or les États dont nous parlons ont un peu de mal à accepter que la France récupère plus de 50 % d'impôts sur leurs produits à la pompe, alors qu'aucun argent n'est dégagé par la France, hormis le fait que Total est l'opérateur. Que nous disent-ils, ces pays ? Occupez-vous de vos vaches, nous nous occupons de nos moutons, et si Total gagne trop d'argent, nous pouvons régler le problème, par exemple en augmentant les impôts sur nos produits, puisque l'argent vient de chez nous ! Je vous assure que ce n'est pas une blague, et cela m'attriste parfois.

Oui, notre objectif est de payer le moins d'impôts possible, tout en veillant, dans le cadre de l'acceptabilité, à en payer suffisamment dans les

pays où nous opérons. Ces sommes doivent être versées à qui de droit, c'est-à-dire dans le respect de notre code de conduite et d'éthique : nous ne payons que des organismes officiels, et jamais des personnes physiques, sous quelque prétexte que ce soit... Nous vérifions tout. S'ils ne sont pas d'accord, on ne paie pas. Je peux vous assurer que les choses ont bien changé ces dernières années. Ce qui a malheureusement existé à une époque n'a plus cours, mais on voudrait nous faire croire que tel est encore le cas. Non, désolé, cela n'existe plus, en particulier pour ce qui concerne Total.

Nous vérifions que nos impôts sont bien payés, et nous passons notre temps, surtout lorsque le prix du brut augmente, à négocier avec les États, qui veulent taxer toujours plus. Assez curieusement, plus ils gagnent, plus ils veulent gagner, observant plus notre assiette que la leur. Avec un taux d'imposition à 70 %, quand les prix du brut augmentent, ils gagnent beaucoup plus d'argent ! Nous aussi, mais cela les agace. Ils cherchent donc à en récupérer chez nous.

Notre politique, c'est la négociation contractuelle, et l'impôt en fait partie. Aujourd'hui, nous payons chaque année un peu plus d'impôts que l'année précédente. Sur l'amoncellement pétrolier, notre taux moyen d'imposition doit atteindre 57 %, soit un taux supérieur à celui de notre imposition globale, de 53 %.

Ce qui est un peu compliqué, c'est que l'impôt ne représente pas la totalité de ce que nous payons dans les pays producteurs. Nous leur versons aussi des royalties, qui viennent s'ajouter à l'impôt sur les sociétés, lequel s'élève à 14 milliards d'euros. N'oublions pas non plus le partage de production : nous donnons une partie de la production directement à l'État de production. Ainsi 80 % à 85 % de la rente minière va aux États producteurs. Par conséquent, le premier bénéficiaire est le pays producteur où nous opérons, ce qui est normal.

Enfin, concernant la responsabilité des paradis fiscaux dans la déstabilisation du système financier en cours, si leur existence peut sans doute faciliter certains mouvements, ce serait bien trop simple d'y voir la cause de tous nos maux.

Le cas de Total est très clair à cet égard : notre implantation dans les paradis fiscaux n'est pas motivée par des motifs fiscaux et ne change en rien les impôts que nous payons. Cela est vrai pour la plupart des très grandes sociétés comme Shell, Exxon ou BP, qui représentent la plus grosse partie des flux mondiaux. Peut-on dire la même chose de toutes les sociétés internationales ? La réponse est non !

Ainsi, compte tenu des volumes en cause, je ne peux pas affirmer que les paradis fiscaux constituent la raison majeure des difficultés actuelles de l'économie mondiale. Toutefois, ils y participent sûrement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quels sont les trois pays où vous payez le plus d'impôts ?

M. Christophe de Margerie. – Il faut distinguer l'impôt du partage de la rente, car ce n'est pas tout à fait pareil. Aujourd'hui, les Émirats arabes unis sont le pays où nous récupérons le moins : nous gagnons très exactement un dollar par baril, le prix du marché étant à 120 dollars le baril. Vous voyez donc comment se partage la rente. Comme il se trouve que ce n'est pas uniquement par l'impôt que se fait la différence, il est difficile de parler d'impôt proprement dit.

La Norvège, la Grande-Bretagne et le Nigeria sont sûrement les trois pays où le niveau de l'impôt est le plus élevé. En Angola, il s'agit davantage d'un partage de production. A la limite, l'impôt moyen que nous payons dans les pays producteurs, qui se situe aux alentours de 60 %, correspond à l'impôt sur les sociétés. Il y a également tout ce que nous payons en plus, lié en particulier au partage de la rente, dont le coût est en réalité beaucoup plus élevé.

La Grande-Bretagne et la Norvège ayant des systèmes conformes à ceux de la France – il n'y a pas de contrat de partage de production, ce sont des concessions traditionnelles –, nous y sommes taxés par le biais de l'impôt, dont le taux oscille en Grande-Bretagne entre 62 % et 81 %. Il est désormais supérieur à celui de la Norvège, qui impose à 78 %. Et ils ne sont pas prêts à y renoncer !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Combien d'États et de territoires dans lesquels vous intervenez connaissent un impôt sur les sociétés dont le taux est inférieur à 18 % ? Quels sont-ils ? Quel est le montant des bénéfices qui y sont réalisés ?

M. Christophe de Margerie. – Je les ai cités tout à l'heure. Ce sont les fameux trois pays où nous avons une vraie activité.

M. Philippe Dominati, président. – Brunei, le Botswana et les Philippines.

M. Christophe de Margerie. – Absolument ! Il faut ajouter quelques autres où nos filiales exercent des activités opérationnelles.

Dans certains autres États, nous pourrions également payer moins d'impôts, mais nos comptes sont automatiquement redressés et taxés au taux de 36,10 % dans le cadre de l'article 209 B du code général des impôts. Il n'existe donc pas de pays dans lequel nos activités ne seraient pas d'ordre commercial et dont le taux d'imposition serait inférieur à celui de l'impôt français.

M. Éric Bocquet, président. – Quelle somme cela représente-t-il en valeur dans les trois pays en question ?

M. Christophe de Margerie. – Pour Brunei, un peu plus, mais ce n'est pas grand-chose. Je pourrai vous faire parvenir les chiffres, monsieur le rapporteur.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Je pense que Total a un rôle particulier à jouer, probablement à la fois dans l'économie française et au regard de l'exemplarité qui doit être la sienne, en particulier dans la période que nous traversons.

J'ai senti, monsieur le président directeur général, que vous étiez plutôt sur la défensive au début de votre intervention. Il arrive en effet fréquemment que votre groupe soit fustigé ou attaqué dans la presse ou, tout simplement, par le commun des mortels.

Pourquoi ? La question doit être posée.

Selon moi, trois raisons peuvent être avancées.

Première raison, le citoyen lambda considère que la hausse de l'essence n'est pas tout à fait conforme à la réalité de la hausse du prix du pétrole, un certain délai les dissociant curieusement. Les prix à la pompe ne suivent pas de manière systématique l'évolution des cours.

La deuxième raison est liée à la pollution d'un certain nombre de côtes atlantiques. Toutefois, je ne m'étendrai pas sur ce point, ayant eu l'occasion d'intervenir à cet égard lors de votre audition par la commission de l'économie.

La troisième raison tient à la fiscalité. D'ailleurs, si je me suis levé très tôt, à quatre heures et demie, et si j'ai fait le déplacement depuis Saint-Nazaire, c'est pour vous interroger sur ce sujet.

La société que vous présidez a une particularité : elle émane à l'origine de fonds publics. C'est donc par le biais de ceux-ci qu'elle a réalisé l'ensemble de ses investissements, même si elle s'est considérablement développée par la suite.

Il s'agit, me semble-t-il, de la première capitalisation boursière en France, représentant plus de deux fois le budget de l'éducation nationale. Ce sont des montants importants, pour ne pas dire énormes.

La société est née de concessions d'exploitation offertes à un moment donné par l'État, ce qui impose selon moi, en termes de « civisme fiscal », des attitudes absolument exemplaires ; vous avez tenté de nous faire la démonstration, et je vous en remercie.

Je vous poserai quatre questions.

Premièrement, quel sera le niveau des investissements réalisés en 2012 par Total ? Quel sera, sur les bénéfices, le niveau de rémunération des actionnaires et celui de l'impôt, en particulier national ?

Deuxièmement, verriez-vous un inconvénient majeur à ce que le bénéfice mondial consolidé de l'entreprise Total soit divulgué à l'opinion publique, tout simplement par voie de presse, et à ce que la représentation

parlementaire en soit tenue informée ? Pour ma part, je n'imagine pas que cela puisse faire difficulté.

En effet, dès lors que l'opinion et ses représentants ont le sentiment qu'on leur cache quelque chose, la situation devient, on le comprend bien, plus difficile. Or, dans le cadre du fonctionnement de notre démocratie, cela n'est pas bon.

Troisièmement, est-il arrivé que Total négocie une exonération pour ne pas payer d'impôts sur les profits à venir ? J'ai en effet eu l'occasion de lire un article sur ce sujet.

A ce stade, je ferai une remarque d'ordre plus général. Voilà quelques années, le responsable d'une très grande entreprise comme Total ne défendait d'autre logique que celle qui consiste à réaliser le maximum de bénéfices pour investir, rémunérer les actionnaires et payer les salariés. Dans la période présente, la logique est un peu différente. Chacun le sait, la plupart des États, dont la France, sont aujourd'hui très fortement endettés. En conséquence, la logique entrepreneuriale de gouvernance d'une grande entreprise comme Total peut et doit être elle-même un peu différente.

Du coup, j'en reviens à ce civisme fiscal qui m'apparaît absolument indispensable, non pas du fait des origines de Total – quoique ! –, mais parce que cela peut contribuer à la richesse économique d'un pays et, par voie de conséquence, au développement de l'entreprise que vous dirigez.

Il me semble donc que la logique qui était celle de différentes gouvernances voilà quelques années ne peut et ne doit plus être la même aujourd'hui. Sinon, nous courons à la catastrophe.

Quatrièmement, permettez-moi de vous interroger sur ce qui peut paraître un détail, mais le diable se cache parfois dans les détails. Vous avez parlé d'exemplarité, et je partage complètement cette exigence. Dans ce cadre, pouvez-vous indiquer, même si ce n'est pas cela qui permettra de combler les déficits budgétaires, l'écart de revenu, dans l'entreprise Total, entre le moins bien payé et le mieux payé ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – Je vous remercie, monsieur le sénateur, de toutes vos questions, qui constituent un excellent tremplin en ce qu'elles mêlent plusieurs sujets précis, dont les problèmes d'image et de gouvernance.

Je tiens à vous le dire, l'adjectif « défensif » que vous avez utilisé correspond assez peu à mon caractère, qui est plutôt « réactif ». Je me permets de faire cette petite correction, car mon exposé liminaire, certainement pas défensif, s'inscrivait en réaction à certains propos.

Très souvent, pour des raisons sur lesquelles je ne m'interroge plus parce que j'ai la réponse, on s'obstine à vouloir nous faire dire le contraire de

ce que nous expliquons. C'est cette partie de votre intervention qui mérite d'être corrigée. J'y reviendrai en vous répondant plus globalement.

Nous pouvons répéter les informations cent fois, si personne n'a envie de les entendre, particulièrement ceux qui disposent du pouvoir de les transmettre, tout est plus difficile.

A cet égard, nous pouvons parler de ce qui se passe en ce moment autour de l'*Erika*, en particulier sur le plan juridique, bien que ce ne soit pas le sujet du jour. Ce fut évidemment un événement très important, mais il remonte à 1999, voilà maintenant treize ans. Chacun a pu constater la manière dont le groupe Total est traité à l'occasion d'un débat portant non sur le fond, mais sur la forme. Nous n'y sommes pour rien. Laissons à la justice de notre pays le soin de faire son travail. La justice n'est pas bonne quand elle vous donne raison et mauvaise quand elle vous donne tort. C'est tout ce que j'ai à dire à ce stade, d'autant que, je le répète, ce n'est pas le sujet du jour.

A entendre certains parler de l'*Erika* tous les matins, l'image du groupe ne va clairement pas s'améliorer, quoi que nous fassions. Ce n'est pas une augmentation d'impôt qui y changerait quoi que ce soit, vous le savez bien, monsieur le sénateur. Qu'il serait facile de pouvoir s'acheter ainsi une bonne conduite : fort heureusement, tel n'est pas le cas !

J'en viens à vos questions de fond, en commençant par le prix à la pompe. Nous nous sommes déjà expliqués cinquante fois. Point positif : il y a eu un retour.

Vous avez tout de même dit que le consommateur trouvait que Total ne répercutait pas correctement les évolutions de prix. Je pense que c'est faux. L'histoire du blocage des prix n'est plus d'actualité : ce n'était pas, selon moi, une bonne méthode, et je m'en suis déjà expliqué. De toute façon, le Parlement est souverain.

Veillons à ne pas faire passer de tels messages systématiques. Ceux-ci viennent très souvent de parlementaires, qui, d'office, quoi que nous fassions et disions, affirment que nous ne répercutons aucune évolution de prix. Même quand nous vous les donnons, les chiffres sont considérés comme faux. Cela fait bien de dire que Total ment. Puisque je dépose aujourd'hui sous serment, je peux vous jurer que ce que vous dites en la matière, de la part d'autres, est absolument faux.

Il est d'ailleurs tellement intéressant de faire de la distribution en France que toutes les grandes compagnies – les Exxon, Shell, BP – sont toutes parties récemment ! Sans doute n'aiment-elles pas les profits et gagnaient-elles trop d'argent dans notre pays...

Voilà pourquoi les seuls acteurs à continuer leur activité et à se développer sont les grandes surfaces : celles-ci utilisent le carburant comme un produit d'appel et gagnent leur argent ailleurs. Je comprends parfaitement que nous ne puissions pas vendre d'alcool sur nos centres de distribution, mais

pourquoi les grandes surfaces en proposent-elles à vingt mètres de leurs stations-service, sans que les parlementaires y trouvent à redire ?

Je tenais à remettre tout cela en perspective, monsieur le sénateur. Vous le voyez bien, loin d'être sur la défensive, je suis plutôt porté sur l'attaque : si l'on veut agir, il faudra le faire à deux. Ne renvoyons pas simplement toute la faute sur l'entreprise Total, qui, toute seule, n'arrivera pas à améliorer son image tant qu'on ne lui donnera pas un coup de main. Et je pense que cela en vaut la peine.

J'en viens au sujet, dont il faut parler, de la fiscalité et des fonds publics. En plus, c'est celui que je connais le mieux.

En 1924, l'État français, récupérant les actifs de l'Allemagne, et de personne d'autre, mais n'ayant pas les moyens de les gérer, a décidé de créer une société, la Compagnie française des pétroles, la CFP, laquelle mit en place une filiale, la Compagnie française de raffinage. C'est cette dernière qui avait des obligations en termes d'approvisionnement du marché français.

En contrepartie de cet apport, la CFP, devenue Total, a depuis cette date payé jusqu'en 1994, si ma mémoire est bonne, des royalties au gouvernement français. Cela fait donc des années que nous lui avons remboursé notre dette, avec profit.

L'État a, par la suite, cédé sa participation en gagnant de l'argent. Il ne possède aujourd'hui plus rien, après avoir récupéré sa mise je ne sais combien de centaines de fois. Le contribuable français n'a rien perdu, bien au contraire, d'un tel transfert de l'État à Total. J'aurai le courage de dire que l'entreprise a été ainsi beaucoup mieux gérée.

Nous avons maintenant une belle société privée, indépendante, puisque l'État ne dispose plus de rien. Les droits que nous avons à son égard sont ceux que nous avons à l'égard de nos concitoyens : c'est notre responsabilité sociétale et civique, qui n'est absolument pas liée à 1924.

Je suis désolé de devoir le souligner, mais l'histoire est terrible sur ce point, et les chiffres sont parfaitement clairs : nous avons payé toute notre dette. Il est trop facile de prétendre que nous aurions une pseudo-dette morale : outre que ce n'est absolument pas quantifiable, cela ne veut rien dire.

Dans de nombreux autres pays, les choses se sont faites sous une forme beaucoup plus agressive, comme vous le savez, sans que les nouveaux propriétaires remboursent quoi que ce soit à leur État.

Donc, sur cette partie-là, j'estime que nous avons vraiment fait tout notre devoir. Pendant des années, le Gouvernement a nommé les patrons de Total et délégué des commissaires au conseil d'administration. Un jour, l'État a décidé de lui-même de sortir pour gagner de l'argent. Il ne peut pas agir de la sorte et prétendre ensuite continuer à exercer un droit sur la société : le droit, cela se mérite aussi !

Quant aux impôts acquittés en France, je précise que la répartition se fait d'abord globalement, au niveau international. Nous sommes cotés dans plusieurs pays. Aujourd'hui, *grosso modo*, sur les 12 milliards d'euros précités,...

M. Philippe Dominati, président. – Peut-être pourriez-vous préciser la nature de votre actionnariat ?

M. Christophe de Margerie. – Pour faire simple, l'actionnariat est, aux deux tiers européen, dont la moitié, soit un tiers du total, français. Notre pays étant de loin celui qui compte le plus grand nombre de nos actionnaires, il bénéficie des impôts correspondants, notamment sur les dividendes. Dans le deuxième tiers européen, on trouve surtout la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la Belgique, compte tenu des anciens rapports avec Petrofina.

Dans le dernier tiers figurent, pour les trois quarts, les États-Unis. Ce que l'on appelle le reste du monde détient 8 % : cela a créé un grand débat, au Parlement en particulier. J'ai moi-même beaucoup défendu l'entrée des fonds souverains au sein du capital des sociétés françaises. Si, désormais, tout le monde trouve cette idée géniale, car de nature à apporter de l'argent frais, à l'époque, certains nous mettaient en garde, craignant une prise de contrôle de Total. Or prendre le contrôle de Total qui détient ses actifs à travers le monde n'est pas très commode quand on est chinois.

Donc, 8 % seulement de notre actionnariat provient des pays du Golfe, Abou Dabi notamment, et de la Chine. Compte tenu du fait que ces territoires représentent à peu près 80 % de notre activité, vous voyez que le lien entre nos actionnaires et notre activité n'est pas très bon, d'où notre volonté de le rééquilibrer.

De surcroît, mais cela mériterait un autre débat, nos actionnaires se montrent de moins en moins intéressés par notre style de métiers, alors que les pays émergents le sont beaucoup plus.

Comment se répartissent les 12 milliards d'euros ? Il faudrait plutôt prendre en compte le cash-flow, qui est plus important par définition, mais restons-en au résultat. Sur ce total, 5 milliards d'euros vont à l'ensemble de nos actionnaires. C'est la quatrième année consécutive que nous n'augmentons pas le dividende, alors que les résultats ne sont pas si mauvais.

Bien évidemment, nous avons augmenté les salaires. Comme chacun le sait, nos salariés français bénéficient d'une revalorisation nettement supérieure à la moyenne nationale. Les chiffres sont connus. Il faudra donc penser, à un moment, à rehausser le dividende, d'autant que, faute d'augmentation, la prime pour dividende n'a pu être versée.

Après discussion avec les syndicats, Total a versé à ses salariés, mais pas à tous, une prime de 1 200 euros, venant s'ajouter aux hausses de salaire. C'est, par définition, un montant très nettement supérieur à celui de toutes les primes sur dividende qui ont pu être payées au niveau du CAC 40.

Les investissements du groupe représenteront, en 2012, 16 milliards d'euros, une somme tout à fait considérable, largement supérieure, bien évidemment, aux 5 milliards d'euros de dividende. Sur ces 16 milliards d'euros, 1,5 milliard bénéficie à la France, soit beaucoup plus que ce que nous observons en termes de profits, voire d'opérations.

Contrairement à ce qui est expliqué, Total est un groupe très nettement, pour utiliser un terme anglo-saxon, « leveragé ». Autrement dit, en proportion du niveau de notre activité, nous dépensons beaucoup plus d'argent et sommes bien plus présents dans ce pays. Nombre de sociétés françaises sont d'ailleurs dans ce cas. Cela fait partie de ces mélanges qui sont faits sur les impôts payés par les PME et par les autres. Là aussi, je trouve qu'un tel débat n'a pas lieu d'être, d'où, de temps en temps, une petite forme d'énervement lorsque l'on compare des éléments qui ne sont pas comparables.

Il faudrait rapprocher les résultats obtenus dans un pays du niveau des impôts payés plutôt que de comparer le montant des impôts tel quel. D'autres sociétés du CAC 40, que je ne nommerai pas, bien qu'apparaissant comme très françaises, exercent, contrairement à ce que l'on pense, plus de 90 % de leur activité en dehors des frontières.

Je le reconnais, monsieur le sénateur, Total a un devoir supplémentaire, que nous assumons. La bonne manière de le faire n'est pas en acquittant des impôts qui ne sont pas dus : je ne vois pas pourquoi j'irais demander à payer des sommes quand la loi ne nous l'impose pas.

En revanche, nous avons beaucoup d'activités en France. Lisez la plaquette sur l'activité de Total en France : elle présente tout le travail que nous faisons avec un grand nombre de municipalités et de PME. Ces entreprises n'arrêtent d'ailleurs pas de le reconnaître et de le rappeler. Des prix nous sont même décernés ! Pourquoi cela n'est-il pas « repris », si je puis me permettre ce mauvais jeu de mots ? Je ne sais pas. La société Total est classée comme celle qui est la plus « PME », aussi bien en France qu'à l'étranger. Voilà qui est attesté par Bercy et par beaucoup d'autres.

Nous avons beau le répéter tout le temps - il nous est reproché de mal communiquer, c'est possible - mais le fait que Total puisse aider les PME est, quelque part, impensable pour certains. Notre plaquette est conforme, valide. Si vous voulez la contester, vous avez le droit, mais contestez le papier, le contenu. Les gens préfèrent nier tout simplement les faits, et pas le papier.

Oui, Total apporte son aide aux collectivités en France. Vous n'imaginez pas le nombre de lettres que je reçois chaque jour pour demander de l'aide pour ceci ou cela. Nous y répondons, et c'est normal. Nous avons peut-être tort, monsieur sénateur, mais nous ne faisons pas autant de publicité que nous devrions sur toutes nos actions. Si je vous en dressais la liste, vous seriez très surpris. Savez-vous que nous avons la plus grosse fondation ? Si vous n'êtes pas d'accord, dites-le, mais en citant des chiffres.

M. Yannick Vaugrenard. – Si vous voulez.

M. Christophe de Margerie. – Les chiffres sont implacables. Le fonds Hirsch, c'est nous ; l'ADIE, c'est aussi nous. Nous avons avec leurs responsables des relations absolument extraordinaires et nous avons conjointement décidé de ne pas faire de publicité sur ces actions, pour leur conserver une certaine normalité.

Avons-nous tort de ne pas plus en parler ? La question mérite d'être posée, car beaucoup de gens nous le reprochent. Effectivement, quand on ne communique pas, les autres le font à votre place.

Sur le plan civique, j'y attache une importance tout à fait primordiale, Total fait beaucoup dans ce pays, que nous aimons. Nous préférierions agir avec des partenaires, comme dans le cadre de l'EITI, pour soutenir des objectifs auxquels nous croyons, et pas parce que nous y serions contraints par la loi. C'est en tout cas mon souhait.

Il n'y a pas si longtemps, j'ai ajouté un petit argumentaire à mon discours : les personnes qui comptent et veulent nous attaquer en ont tout à fait le droit ; mais qu'elles ne viennent pas ensuite demander de l'argent ! C'est mon côté « direct », car il est trop facile de venir demander de l'argent et, après, de nous traiter, entre autres, de « machins », d'« escrocs », pour utiliser des mots qui ont été prononcés, je n'invente rien ! Une brillante candidate à la présidence de la République nous a même comparés à des fabricants de fausse monnaie et a prétendu que, dès qu'elle se levait le matin, j'empestais son atmosphère.

M. Philippe Dominati, président. – Ces propos n'ont pas été tenus ici.

M. Christophe de Margerie. – Non, mais ils ont été prononcés par une candidate à la présidence de la République, tout de même ! Quelle ne fut pas ma surprise de voir le débat atteindre ce niveau, d'autant que je n'ai pas entendu beaucoup de politiques s'y opposer...

M. Philippe Dominati, président. – Passons aux questions suivantes.

M. Christophe de Margerie. – J'ai parlé des impôts payés en France.

Pour ce qui est de la divulgation de nos comptes, nous sortons une grande quantité de documents : outre les nombreux communiqués, nous publions une revue spéciale à destination des parlementaires. Par définition, tous les comptes sont publiés. Je viens moi-même les expliquer quand on m'y invite, dans le cadre d'auditions organisées aussi bien à la Chambre qu'au Sénat. Je suis prêt à le refaire, en toute transparence.

Si je ne suis pas sûr que le grand public attende une explication globale sur nos comptes consolidés, j'estime que les représentants de la Nation ont le droit de l'avoir. Je suis non seulement prêt à la fournir, mais demandeur. Nous le faisons tous les ans devant nos actionnaires. Vous pouvez venir à nos assemblées, qui rassemblent plus de 3 000 personnes, à 99 % françaises.

J'ai été interrogé sur la gouvernance et le « civisme fiscal ». Je n'ai malheureusement pas de réponse précise à apporter, car je ne comprends pas très bien ce que cette dernière notion recouvre. Payer des impôts que l'on ne doit pas, en quoi est-ce du civisme ? Ce serait même un ABS, mais, là, je fais de la provocation !

Quant à la question de savoir si Total utilise des mécanismes pour ne pas payer les impôts futurs, je réponds « non » pour la France. Cela existe à l'étranger, sous le nom de *tax holiday*.

Cet outil était fort peu intéressant dans le cadre du bénéfice mondial consolidé : dans la mesure où celui-ci était retraité en France, le fait d'obtenir une *tax holiday* à l'étranger ne servait à rien. Maintenant que le BMC est supprimé, ce genre d'avantage contractuel devient plus attractif. C'est un mécanisme tout à fait légal, qui a surtout cours dans les pays du Golfe : pour lancer une activité très lourde en investissements, à hauteur de plusieurs milliards d'euros, mais dont les premiers résultats sont faibles, on vous donne la possibilité de différer vos paiements d'impôts à une échéance de cinq ou dix ans, avec effet permanent ou rétroactif ; tous les cas de figure existent. Bien évidemment, cela fait partie de la panoplie des avantages fiscaux susceptibles d'être octroyés par certains pays à Total.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Total a réalisé 12 milliards d'euros de bénéfices en 2011, dont 5 milliards consacrés à la rémunération des actionnaires. J'ai bien entendu votre propos sur les investissements. Mais quel est le montant de l'impôt sur les bénéfices en France : 1,5 milliard d'euros ?

M. Christophe de Margerie. – Non, 300 millions d'euros.

M. Yannick Vaugrenard. – Il importe de bien connaître les ordres de grandeur.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel taux effectif d'impôt sur les sociétés ces 300 millions d'euros représentent-ils ?

M. Christophe de Margerie. – Pour l'instant, Total enregistre un excédent net d'exploitation négatif. Le taux effectif est en fait de 36,10 %.

Monsieur Vaugrenard, nous en revenons à notre échange sur l'image. Nous parlons ici de sommes sur lesquelles nous avons payé de l'impôt ailleurs. En France, nous n'avons pas gagné d'argent. Pourtant, nous acceptons de continuer à y travailler, à y avoir notre personnel, nos sites, nos centres de recherche. Trouveriez-vous normal que Total paie en France un impôt sur de l'argent gagné en Grande-Bretagne ? Qu'en penserait le citoyen britannique ?

A quel niveau placez-vous les 50 % d'impôts prélevés sur le prix à la pompe ? Ceux-ci ne sont certes pas payés par Total, mais sont tout de même

pris sur les produits pétroliers. *Quid* de la valeur ajoutée créée en France ? Et des 3,8 milliards d'euros de masse salariale que nous y payons ?

M. Yannick Vaugrenard. – Nous pourrions avoir un échange là-dessus. Ce serait avec plaisir, mais là n'est pas le sujet.

M. Christophe de Margerie. – C'est vous qui l'avez lancé. Je suis bien obligé de répondre, sans quoi l'image du groupe en pâtira.

M. Yannick Vaugrenard. – Si je le fais à mon tour, nous allons y passer la matinée et une partie de l'après-midi. Or je souhaite que vous répondiez aux autres questions que je vous ai posées. Il était important d'obtenir des informations sur les 300 millions d'euros et les 12 milliards d'euros, pour que chacun puisse se faire sa propre opinion.

M. Christophe de Margerie. – Ces montants vous étaient-ils inconnus ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous les avez évoqués tout à l'heure, mais cela me semblait important de les souligner de nouveau.

Vous avez indiqué être favorable à une information complète par rapport au bénéfice mondial consolidé, y compris envers la presse, à condition, bien entendu, je vous entends, d'être suffisamment didactique pour être compris par tout le monde. Je le serai également.

Je vous ai posé deux autres questions précises. Est-il arrivé que Total négocie une exonération pour ne pas avoir à payer d'impôt sur les profits à venir ? Au titre de l'exemplarité, puisqu'il en a été beaucoup question, quel est l'écart de revenu, chez Total, entre celui qui touche le moins et celui qui touche le plus ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – Je commencerai par la seconde question, ô combien complexe, puisque mon salaire, c'est bien connu, est tenu secret... Voyez, cela fait partie des sujets que j'aime bien. Imaginez qu'il s'est même trouvé quelqu'un pour demander une résolution spéciale afin que soit publié, comme si c'était compliqué à calculer, le rapport entre le SMIC et mon salaire ! J'espère, monsieur le sénateur, que vous connaissez le montant du SMIC ; pour ce qui est de mon salaire, vous devez le connaître également.

M. Yannick Vaugrenard. – Je pensais que votre convention collective prévoyait un salaire minimum supérieur au SMIC.

M. Christophe de Margerie. – Absolument ! Mais je trouve cette question véritablement gratuite. Mon salaire est bien connu et très simple à calculer : j'ai touché, en 2011, 1,5 million d'euros de part fixe et 1,53 million d'euros de part variable, soit 3,03 millions d'euros, montant en baisse par rapport à 2010. Je vous communiquerai par écrit le salaire le plus bas de Total.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous en remercie. Revenons-en à la première question.

M. Christophe de Margerie. – Je ne sais pas s'il faut parler d'exonérations, mais Total a, il est vrai, obtenu en France, comme de nombreuses autres sociétés, des subventions pour investissement, conformément au droit commun, et ce dans un certain nombre de domaines. Je pense en particulier à la raffinerie de Gonfreville.

Tout cela est bien connu et a été accepté par les différentes instances compétentes. Nous avons également bénéficié de déductions fiscales liées à nos dépenses de recherche. Nous n'avons rien négocié, nous nous sommes contentés d'appliquer le droit. A l'étranger, en revanche, la fiscalité fait partie intégrante des négociations contractuelles. Je citerai de nouveau la *tax holiday*.

Le groupe étant très grand, je me dois d'être précis dans les chiffres.

Pour la branche pétrole France, la négociation salariale a porté la rémunération minimale annuelle garantie en France à 22 900 euros, soit 37 % de plus que le SMIC. Je connais ces chiffres puisque je préside le CCE français et européen. Nous avons un grand débat parce que toutes les sociétés du groupe n'ont pas les mêmes conditions de travail ni les mêmes salaires.

C'est vrai que la branche pétrole est plus avantagée que les autres, compte tenu des revenus tirés de cette activité. Afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, j'indique que, pour les personnels travaillant dans nos stations-service, lesquelles appartiennent à d'autres filiales du groupe, le rapport est moins en faveur des salariés, les salaires étant plus proches du SMIC.

Pour vous livrer une réponse précise, il faudrait que je vous donne les montants au niveau de ce que l'on appelle les US du groupe, les US étant les unités sociales.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le président-directeur général, dans la mesure où la commission a toujours travaillé de manière résolue, mais très paisible, je souhaiterais que la discussion puisse continuer sur un ton calme et courtois, de part et d'autre.

J'ai relevé dans vos propos un élément qui me semble important. Il y aurait, quelque part, un malentendu ou un « pas entendu », en tout cas une incompréhension, entre ce que vous pensez être votre politique en matière d'impôt et de fiscalité et la perception qu'en ont un certain nombre de nos concitoyens, qui ne seraient peut-être pas assez informés.

Je confirme pour ma part que les parlementaires sont tout à fait informés. Nous recevons une littérature abondante de votre service communication, qui travaille très bien. Nous pouvons donc nous plonger dans les chiffres que l'on veut bien nous donner.

J'ai une question assez simple à vous poser, mais n'y voyez ni provocation ni malice de ma part.

Si vous deviez, pour l'avenir, modifier la géographie des implantations de vos filiales afin de la mettre en résonance avec ce qui a été évoqué tout à l'heure, c'est-à-dire la mauvaise perception, qu'en ont nos concitoyens, à tort ou à raison, quels seraient les pays ou les destinations que vous jugeriez emblématiques pour montrer, si, bien sûr, vous en aviez l'intention, que Total a saisi un certain message ?

Je vous poserai une seconde question, là aussi sans la moindre malice ni l'once d'une provocation - ce n'est pas du tout mon genre, mes collègues le savent bien. Quelles seraient, de votre point de vue, les mesures à prendre par Total si un réel civisme écologique devait être amené à se développer ? J'ai bien entendu tout ce que vous faites déjà avec les fondations, notamment vos actions en faveur de l'environnement, que je ne conteste à aucun moment. Convenez tout de même que cela n'efface pas l'*Erika*.

Telles sont les deux questions matérielles et factuelles que je vous pose.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – D'abord, je tiens à dire que je ne me suis pas senti du tout attaqué. Il m'arrive, c'est vrai, de répondre de manière un peu directe. Certaines questions, je le comprends, dépassent forcément le cadre de la simple interrogation, puisqu'elles contiennent déjà une partie de la réponse. C'est pour cela que je me permets de parler plus franchement, mais n'y voyez aucune agressivité de ma part. J'y insiste, nous sommes là pour donner, dans la transparence, les explications nécessaires.

Nous savons que ce sujet des 300 millions d'euros *versus* 12 milliards peut nourrir un certain sentiment de complexité. Mais n'oublions pas un élément important. Moi qui suis connu pour parler assez librement et simplement avec beaucoup de monde, je suis toujours surpris par l'écart de perception que je constate entre, d'un côté, ce qu'il nous est très souvent présenté comme l'opinion publique, et, de l'autre, l'homme ou la femme de la rue.

Cela va peut-être vous paraître curieux – ou alors je ne rencontre que des gens particulièrement gentils... –, mais ceux à qui j'explique le pourquoi de ces 300 millions d'euros ou de mon salaire le comprennent assez bien. Je prends des exemples tout simples.

Je retire effectivement les 12 milliards d'euros pour éviter que cela ne fausse le débat et je parle beaucoup plus d'équilibres d'épicerie : voici ce que je gagne, voilà ce que je dépense, voilà comment je fais à la fin. Je vous assure que mes explications passent plutôt bien. Si le montant de l'impôt payé en France pose problème, c'est que les gens pensent que Total y gagne de l'argent. Le vrai sujet est là. Pourquoi ? Parce que tout le monde veut le faire

croire en évoquant des prix de transfert extraordinaires. Les Français croient ainsi que nous gagnons des fortunes à la pompe et ne comprennent donc pas pourquoi nous ne payons pas d'impôt.

A ce moment-là, ils ne devraient pas comprendre non plus pourquoi le fisc - disant cela, je mets les parlementaires et les responsables de ce pays en face de leurs responsabilités -, au lieu de nous laisser en butte à ces attaques et d'entrer dans un jeu à mon avis néfaste, n'explique pas que Total ne fait qu'appliquer le droit en vigueur. Personne n'a intérêt à ce que notre groupe ne soit pas bien vu par nos propres concitoyens. En tout cas, pas moi. Je ferai tout pour me battre sur ce point.

Le vrai sujet, ce n'est pas les 300 millions d'euros, c'est le fait que les gens pensent que nous ne disons pas la vérité, que nous gagnons beaucoup plus, qu'une bien plus grande part des 12 milliards d'euros nous revient. Il n'est pas normal de laisser continuer à le faire croire, alors que tel n'est pas le cas.

Je vais me battre différemment. Je ne parlerai plus du tout des 14 milliards d'euros, qui passent moyennement bien. J'expliquerai vraiment quels sont nos résultats en France et leur origine. Cela gênera plus de monde parce qu'il va falloir que l'on s'explique sur les raisons pour lesquelles Total ne peut pas gagner suffisamment d'argent en France pour payer des impôts.

Ma marque de civisme, ce sera d'expliquer que Total peut gagner de l'argent en France à condition qu'on le laisse en gagner, au lieu d'exiger que nous payions des impôts que nous ne devons pas. Voilà un débat qui s'annonce intéressant. Il faudra que notre service communication monte encore d'un cran en termes de capacité !

M. Philippe Dominati, président. – Revenons-en aux questions qui vous ont été posées.

M. Christophe de Margerie. – Mon propos n'était pas sans lien avec la question relative à l'implantation géographique, car le premier pays, à nos yeux, c'est la France. Est-il normal que Total y exerce une activité ? Ce n'est pas par hasard que je me suis ainsi exprimé.

Effectivement, compte tenu de la manière dont cela se passe en France, de nombreux actionnaires trouvent que nous y faisons trop de choses. C'est la première fois depuis quelques années que nous sommes fortement questionnés – je n'irai pas jusqu'à dire « attaqués » – par nos actionnaires étrangers. Globalement, dans la mesure où ils constatent que certains n'arrêtent pas de nous traiter de « voyous », de « machins », ils ne comprennent pas pourquoi nous continuons à investir sur le territoire national, alors que nous n'y gagnons pas d'argent.

Je suis amené à leur répondre que Total peut gagner de l'argent en France. Notre entreprise y compte d'excellents employés, y développe des technologies de première classe : nous avons pu, dans la douleur, engager les

restructurations nécessaires ; cette condition étant réalisée, nous devrions être en mesure d'investir des sommes importantes.

Notre premier pays est donc bien la France, d'où mon explication initiale.

Par ailleurs, nous sommes forcément amenés, compte tenu de notre métier, à aller dans des pays qui ne sont pas considérés comme les plus démocratiques de la planète. En même temps, de temps en temps, nous y observons des avancées.

Je prendrai volontairement un exemple qui me fait plaisir, celui de la Birmanie. Total y a pris des risques importants, en montrant une capacité à rester travailler là-bas tout en respectant un code de conduite. La *Lady*, prix Nobel, que je connais, n'a jamais prononcé depuis des temps immémoriaux – 1997 – les propos qu'on lui a prêtés : non, on n'allait pas voir ce qu'on allait voir, elle n'allait pas demander à Total de partir lorsqu'elle serait aux responsabilités !

Non seulement nous sommes toujours présents en Birmanie, mais tout le monde y revient, les Anglo-Saxons en force, notamment les Américains. J'espère que la France aura le courage de ne pas simplement jouer les redresseurs de conscience pour assumer le rôle qui lui revient, travailler à l'international.

Je suis très fier que Total ait pu contribuer à une certaine forme d'apaisement dans un pays dont la situation, sur le plan politique, s'améliore mais reste compliquée. J'ai un petit *scoop* à livrer : je dois rencontrer la *Lady* bientôt, ce qui est un grand bonheur personnel.

Nous irons toujours dans les pays où il faut aller. Mais nous ne pouvons pas quitter les régions où nous sommes installés. Notre activité, faite de lourds investissements, ne se résume pas ainsi : « J'entre, puis je m'en vais. » Un exportateur ou un importateur a la possibilité d'arrêter ses relations commerciales avec tel ou tel pays. Total ne peut pas ainsi laisser une plateforme au milieu de la nature, en disant : nous reviendrons dans deux ou trois ans, lorsque l'opinion publique, pour reprendre cette expression à mon compte, l'aura décidé. Cela nous pose effectivement des problèmes importants. Malgré tout, *in fine*, si nous n'y arrivions pas, nous serions amenés à partir.

Le Yémen est aujourd'hui l'un des plus gros soucis de Total. Nous avons de très grosses opérations en cours là-bas. Vous savez ce qui s'y passe sur le plan physique : deux de nos employés ont été touchés, l'un tué, l'autre blessé. Nous sommes à la limite de l'acceptabilité.

Pour autant, le pétrole vient de là, tout comme le gaz. Je le dis avec beaucoup de conviction, n'y voyez pas l'indice d'un capitalisme mal éclairé : quitter de tels pays, c'est aussi les priver d'une partie de leurs possibilités d'accéder à terme à la démocratie.

Nous ferons en sorte de peser systématiquement le pour et le contre et d'expliquer les raisons pour lesquelles Total ne peut pas simplement partir. Pourtant, en termes de communication, il pourrait paraître parfois plus facile - cela arrangerait beaucoup de monde - de décider que, si tel pays n'est pas bien, nous le quittons. En plus, je le dis très honnêtement, compte tenu de nos résultats, nous pourrions souvent nous permettre de le faire pour nous simplifier la vie, sans que cela touche en rien nos résultats ou notre éthique.

M. Philippe Dominati, président. – Qu'avez-vous à dire sur la fiscalité écologique ?

M. Christophe de Margerie. – Notre première manière d'agir, c'est de nous intéresser à différentes sortes d'énergies, pas simplement au pétrole ou au gaz.

A la plus grande surprise de certains, nous avons fait une grosse acquisition dans le solaire, aux États-Unis, mais nous travaillons un peu partout dans le monde, y compris en France. La tâche n'est pas facile, car le solaire va mal.

Le meilleur moyen pour nous d'être véritablement écologiques et efficaces n'est pas d'aller payer une taxe carbone ; c'est de réduire nos émissions. Nous prenons en compte, dans le cadre de tous nos investissements, les éléments susceptibles de nous permettre d'émettre moins. Surtout, nous allons chercher, y compris dans les métiers qui ne sont pas forcément les nôtres, des sources nouvelles, non seulement pour émettre moins de CO₂, mais aussi pour alléger la pression sur les produits en carbone.

Aujourd'hui, le vrai sujet, c'est qu'il n'y a pas assez d'énergie pour faire face à la demande mondiale, et pas simplement en Europe. Le seul point où nous avons quelques petites divergences avec certains écologistes tient au rôle que l'Europe peut jouer : celle-ci n'a pas à porter tous les maux de la planète ; il y a effectivement une limite à ce que l'Europe et ses industries, pas seulement Total, peuvent supporter par rapport aux autres.

L'Europe ne doit pas oublier qu'elle est une toute petite partie du monde, même si c'est probablement celle qui a fait le plus en matière d'environnement.

Simplement, sans qu'il soit du tout question de mettre en avant nos « superprofits », il faut à un moment garder une certaine forme de concurrence pour pouvoir continuer à agir sur le marché.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jacques Chiron.

M. Jacques Chiron. – Je reviendrai sur l'impôt national. Total compte en France, me semble-t-il, 2 000 chercheurs sur 7 centres de recherche. Votre entreprise a-t-elle bénéficié du crédit d'impôt recherche ? Si oui, avez-vous fait en sorte, dans la limite de ce que vous permettent les textes, d'en bénéficier au maximum ?

Vous nous avez dit avoir créé de nombreuses PME-PMI. Celles-ci incluent-elles des structures du type SAS, axées sur la recherche mais dont le but est surtout de payer moins d'impôts ? N'y voyez aucun reproche de ma part, puisque les textes le permettent, ce qui n'est d'ailleurs pas sans nous interroger. Cette recherche a-t-elle permis de développer des produits en France ou à l'étranger ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – Oui, nous avons bénéficié du crédit d'impôt recherche, pour un total de 66 millions d'euros. Je peux vous le dire, puisque j'ai décidé de parler tout à fait ouvertement : ma première réaction fut de ne pas utiliser cet argent ; du fait de ce fameux syndrome qui nous conduit à toujours peser nos actes, je craignais que l'on ne fasse reproche à Total de profiter de ces subventions. On imagine les questions : pourquoi de telles subventions ? Pourquoi à Total ?

Il m'a alors été demandé par plusieurs personnes responsables – je ne dirai pas lesquelles – de faire en sorte que Total montre l'exemple. Comme le mécanisme n'a pas bien fonctionné au départ, on nous a invités à revenir à la normalité et à utiliser ce crédit d'impôt de droit commun. C'était d'autant plus justifié que Total venait de sortir du dispositif du BMC.

Nous n'avons créé aucune société *ad hoc* à cette fin, nous contentant de ne participer qu'à des structures existantes. Nous avons suivi notre propre vocation, en accroissant, par exemple, notre effort de recherche dans le solaire, notamment au niveau de Tenesol. Nous avons investi dans de nombreuses start-up, ne recourant à aucun – je dis bien aucun – mécanisme particulier pour bénéficier de ce crédit d'impôt.

Bercy a même reconnu notre exemplarité en la matière, ce à quoi je tenais tout particulièrement. Franchement, je me suis posé beaucoup de questions ; je me doutais qu'il y aurait des commentaires. Total a touché de l'argent par ce biais, oui : c'est une société « normale ».

Le danger que je perçois bien, c'est justement qu'à la suite de ce genre de réactions extérieures nous avons nous-mêmes tendance à ne pas nous considérer comme une entreprise normale, finissant par renoncer à certaines actions par peur qu'on nous les reproche.

Il est heureux que nous ayons normalement utilisé le crédit d'impôt recherche, car cela a contribué à donner un élan, à entraîner beaucoup d'autres derrière nous.

Il nous avait été reproché de ne pas jouer de rôle de *leader*. Nous l'avons fait. C'était, je crois, nécessaire. Avec les 66 millions d'euros, nous sommes loin d'avoir épuisé le quota français. Le crédit d'impôt recherche est, selon moi, un mécanisme intelligent.

Je rappelle enfin ce que j'ai dit tout à l'heure : Total réalise à peu près la moitié de son effort de recherche en France, exploration mise à part, bien évidemment.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur de Margerie, j'aimerais revenir au cœur du sujet qui préoccupe la commission après les propos que vous avez tenus.

Si je comprends bien, l'abandon du mécanisme du bénéfice mondial consolidé, qui concernait six grandes sociétés nationales, a finalement occulté la possibilité, pour le fisc français, de contrôler ce qui se passe dans les filiales à l'international. Apparemment, tant qu'il y avait le BMC, Bercy pouvait avoir l'intégralité des comptes des sociétés, quelle que soit leur localisation, y compris quand elles étaient logées dans des paradis fiscaux.

Par ailleurs, j'ai bien noté que, même si Total utilise des structures de sociétés de ce style, pour telle ou telle opération internationale, le fisc est néanmoins informé par vos soins en vertu des dispositions de l'article 209 B du code général des impôts, les bénéfices réalisés dans ces paradis fiscaux étant imposés à 36 %.

M. Christophe de Margerie. – Si résultat il y a !

M. Philippe Dominati, président. – Autrement dit, vous continuez à agir à l'égard du fisc d'une manière à peu près équivalente à celle qui prévalait à l'époque du mécanisme du bénéfice mondial consolidé. C'étaient les précisions que je souhaitais avoir.

M. Christophe de Margerie. – Rappeler cette réalité est très important. A l'évidence, nous ne sommes pas sortis du bénéfice mondial consolidé pour ne plus être transparents et en profiter pour retourner à l'âge de pierre !

Nous continuons, par définition, à respecter la loi. N'oublions pas le débat qui a eu lieu sur le BMC. D'aucuns, prétendant, à tort, que ce mécanisme faisait gagner des milliards à Total, ont affirmé que la meilleure manière d'agir était d'en sortir. Nous en sommes sortis. Les gens vont bien voir que cela ne va rien changer, ou très peu, en matière de résultats et d'impôts français.

M. Philippe Dominati, président. – L'un des défauts du BMC a été décrit par M. Vaugrenard : pour beaucoup, il semblait que c'était une transaction entre Bercy et la société concernée. Mais enfin, ne rouvrons pas le débat !

M. Christophe de Margerie. – Rappelons tout de même qu'un tel mécanisme a été voté par le Parlement.

M. Philippe Dominati, président. – Je le sais bien.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous ne pourrions pas évoquer ce matin tous les sujets figurant dans le questionnaire que nous vous avons adressé. Nous vous demandons donc de bien vouloir nous communiquer par écrit les réponses détaillées aux questions qui resteront en suspens.

Je terminerai en posant deux questions.

D'une part, considérez-vous que la création de valeur appréhendée par les fisco étrangers dans les pays où vous intervenez correspond bien à la création de valeur économique du groupe ? Par exemple, la rente pétrolière est-elle, selon vous, correctement distribuée ?

D'autre part, quelle est la position de votre groupe sur le projet de directive communautaire proposée par notre commissaire Michel Barnier, dont l'objet est d'imposer un *reporting* pays par pays et projet par projet, aux industries extractives notamment ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Christophe de Margerie.

M. Christophe de Margerie. – Nous répondrons évidemment à toutes les questions. J'ai tout de même l'impression que nous en avons déjà traité 90 %.

Le mode de répartition de la rente est un sujet très compliqué, parce qu'il faut engager la discussion pays par pays, les autorités locales réagissant différemment quant à la propriété du sol.

L'Irak propose des conditions contractuelles extrêmement agressives, que nous considérons comme insuffisantes pour nous développer. Tout le monde sait que j'ai demandé à ce que nous travaillions le moins possible en Irak tant que cette situation perdurerait : Total y gagne un peu plus de un dollar par baril, d'où des résultats très faibles. Je ne vois pas pourquoi nous ferions autant d'efforts pour rencontrer de telles difficultés, quand bien même l'Irak est un pays historique pour Total. En termes d'image, en particulier pour moi, l'impact n'a pas été très positif. Il faut donc savoir être clairs.

Le grand sujet aujourd'hui, c'est de quantifier ce que l'on doit recevoir par rapport à ce que l'on apporte, de définir le juste rapport entre la valeur ajoutée, comme vous dites, et le profit. Selon les pays et la culture, c'est très différent. Il faut tenir compte de ce que les pays veulent. Nous essayons de faire comprendre que l'intérêt est d'établir un partenariat sur le long terme. Notre politique est de nous conduire dans un pays comme une société non pas française, mais locale : le Parlement et les autorités locales deviennent alors responsables de nos activités. S'il n'y a plus de « supra-territorialisme » français dans ce domaine, pour autant, il faut pouvoir travailler dans un cadre satisfaisant.

Si certains veulent un plombier, pour reprendre un terme que j'ai utilisé à plusieurs reprises, qu'ils prennent un plombier ! Avec Total, ils avaient un investisseur, qui s'engageait dans la recherche, l'éducation. Nous

nous occupons désormais de certaines écoles et pas simplement du seul volet financier. Nous nous sommes lancés dans un domaine tout à fait nouveau, ce qui n'a pas été facile. En France ou dans d'autres pays, que je ne nommerai pas, il arrive de temps en temps qu'une société privée s'entende dire : c'est bien que vous interveniez, mais, attention, vous n'êtes pas chez vous !

Le groupe Total a pu démontrer que, sans se substituer à l'éducation nationale, il pouvait, plutôt que de simplement donner de l'argent, participer véritablement à des développements complémentaires.

Pour cela, nous devons obtenir un profit qui couvre non pas simplement l'investissement, mais aussi l'exploration et les dépenses futures. Nous tâchons de négocier projet par projet, pour nous permettre de rester le plus longtemps possible sur place sans avoir à ouvrir de nouvelles négociations.

Cela ne fonctionne pas dans tous les pays. Chacun ayant sa propre culture, je ne peux pas faire de réponse générale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'État français intervient-il sur ce dossier de la rente pétrolière, notamment en Europe, puisque vous avez cité les chiffres pour le Royaume-Uni et la Norvège ?

M. Christophe de Margerie. Non ! Nous entrons là dans un domaine très spécifique et extrêmement technique. A l'époque des fameux contrats de partage de production, il n'y avait pas d'impôt en tant que tel : puisqu'il nous fallait effectivement des crédits d'impôt pour pouvoir faire fonctionner le système, nous avons dû discuter avec Bercy pour faire reconnaître le partage de production comme un équivalent d'impôt.

Il y a donc bien eu ce genre de discussions, mais au niveau de l'administration, pas de l'État. Pour le reste, ce sont des rapports d'État à État.

La politique joue-t-elle un rôle ? Oui. Lorsque le Président de la République se rend dans un pays et qu'il parle de Total, cela peut nous aider. Mais tous les présidents, de gauche comme de droite, ont agi de la sorte. Cela s'appelle du soutien aux entreprises. J'espère bien que nous continuerons à en recevoir, parce que les sociétés anglo-saxonnes ne se privent pas sur ce plan.

J'en viens, monsieur le rapporteur, à la proposition de directive du commissaire européen, dont je ne cite pas le nom à dessein.

A mon sens, cette proposition va trop loin. D'ailleurs, lui-même a dû le remarquer aussi, puisqu'il a fait évoluer son idée : il est désormais question de sortir du seul cadre des industries extractives pour englober l'ensemble des sociétés.

Même si je continue à ne pas trouver cette proposition très bonne, un tel élargissement permet d'éviter tout risque de stigmatisation. Nous nous sommes battus pour que les règles de transparence soient valables pour tous, pas uniquement pour les compagnies pétrolières.

Pour autant, je ne pense pas qu'il faille aller aussi loin. Le développement projet par projet est, pour moi, une hérésie. On est en train de fabriquer un monstre administratif épouvantable. A un moment où nombreuses sont les personnes qui se plaignent de Bruxelles, bravo !... Ce n'est pas ainsi que cela va marcher.

Il n'appartient pas à des technocrates, si brillants et compétents soient-ils, d'aller vérifier nos contrats, d'autant que ceux-ci intègrent une importante partie commerciale secrète. Il y a d'autres manières pour faire respecter le droit et la loi.

Il s'agit d'une forme de suspicion complète : dès lors que l'on nous demande à voir les contrats, c'est vraiment la preuve que plus personne ne nous croit. Dans ces conditions, soyons clairs : plus de commissaires aux comptes, plus d'audit, plus rien ; allons-y, étalons tous les comptes et demandons à des fonctionnaires à Bruxelles de vérifier leur légalité !

C'est aller beaucoup trop loin ; c'est de la démagogie, ce qui n'est pas forcément la bonne solution. Nous sommes favorables à plus de transparence, notamment dans le cadre de l'EITI. Nous sommes prêts à venir expliquer nos comptes aux parlementaires autant de fois que nécessaire, à les justifier à 100 %. Mais n'en arrivons pas à faire passer les contrats au crible de fonctionnaires à Bruxelles.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le président-directeur général, il me reste à vous remercier de ces réponses aussi complètes que toniques !

**Audition de MM. Laurent Guillot, directeur financier
de la Compagnie Saint-Gobain, Marc-Antoine Jamet, secrétaire général
de LVMH Moët Hennessy, Xavier de Mézerac, directeur financier
d'Auchan, Pierre-François Riolacci, directeur financier de Veolia
Environnement, et Dominique Thormann, membre du comité exécutif,
directeur financier de Renault**
(29 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Laurent Guillot, directeur financier de la Compagnie de Saint-Gobain, Marc-Antoine Jamet, secrétaire général de LVMH Moët Hennessy, Xavier de Mézerac, directeur financier d'Auchan, Pierre-François Riolacci, directeur financier de Veolia Environnement, et Dominique Thormann, membre du comité exécutif, directeur financier de Renault.

Messieurs, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(MM. Laurent Guillot, Marc-Antoine Jamet, Xavier de Mézerac, Pierre-François Riolacci et Dominique Thormann prêtent serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Messieurs, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire dans lequel vous présenterez rapidement votre société par rapport au questionnaire qui vous a été adressé par le rapporteur, M. Éric Bocquet, puis de répondre aux nouvelles questions qu'il pourra vous poser et éventuellement à celles que vous soumettront les autres membres de la commission.

Monsieur Guillot, vous avez la parole.

M. Laurent Guillot, directeur financier de la Compagnie Saint-Gobain. – Je commencerai mon intervention par une brève description du groupe Saint-Gobain parce qu'elle a un impact sur la problématique qui vous intéresse.

Aujourd'hui, le groupe Saint-Gobain a un chiffre d'affaires de 42 milliards d'euros. Nous produisons et distribuons des matériaux de construction dans soixante pays ; nous avons 200 000 collaborateurs. Notre

stratégie est de concevoir, de produire et de vendre des produits à valeur ajoutée dans l'habitat. Pour cela, nous avons un portefeuille de produits que je vous décris brièvement : le produit emblématique est évidemment le verre, dans lequel nous œuvrons depuis près de 350 ans, auquel il convient d'ajouter toute une série de produits d'isolation, les plaques de plâtre, les mortiers. Nous sommes également présents à travers des grandes marques que sont Placo pour la plaque de plâtre, Isover pour l'isolation. Nous sommes aussi présents dans la distribution de matériaux de construction, à savoir, en France, Point P ou Lapeyre.

J'insiste sur ce portefeuille et sur notre stratégie parce qu'il en découle l'une des deux caractéristiques principales du groupe sur le plan fiscal.

La première caractéristique, c'est que nous vendons et distribuons des produits généralement locaux : soit des produits pondéreux, soit des produits qui, du fait de leur faible coût par rapport aux coûts de transport éventuels, ne peuvent pas être distribués sur de très longues distances. Je citerai deux exemples : les mortiers, composés de sable et de ciment, qui remplacent le mélange réalisé sur site, ne se déplacent pas à plus de cinquante à soixante kilomètres ; les coûts de transport du verre plat, notre produit historique, deviennent prohibitifs au-delà de cinq cents kilomètres. Par conséquent, 85 % à 90 % du portefeuille de nos produits se transportent très mal au-delà de cinq cents kilomètres. Nous produisons localement pour vendre localement.

Vous nous avez interrogés notamment sur les transferts. Il en existe, puisque nous avons des usines en Allemagne et que nous ne nous privons pas de produire dans ce pays quand nous en avons la capacité pour livrer la France, et inversement. Cependant, les transferts sont limités à des pays de proximité et représentent une faible part de notre chiffre d'affaires. Nous estimons que 15 % à 16 % de notre chiffre d'affaires traverse une frontière, ce qui est peu important.

A l'inverse, comme je l'ai dit en introduction, nous sommes présents dans soixante pays, dans lesquels nous produisons localement pour vendre localement. Vous nous avez envoyé une liste de pays. Oui, nous avons des usines et des magasins en Suisse, où nous réalisons un milliard d'euros de chiffre d'affaires : le marché suisse est fantastique et nous n'allons pas nous en priver ! Nous sommes également présents au Chili, en Malaisie. Nous sommes même implantés en Uruguay, pays encore plus compliqué sur le plan fiscal, où nous détenons un dépôt de distribution. Nous possédons une très belle usine de verre plat en Argentine et, pour faciliter les transports, nous avons des activités en Uruguay. Cela ne veut pas dire que nous y réalisons de l'optimisation fiscale. Nous sommes présents dans de très nombreux pays sous forme d'établissement industriel et commercial.

Notre deuxième caractéristique, qui tient au système fiscal français, est que nous relevions du régime du bénéfice mondial consolidé jusqu'en 2006. Ce régime était favorable aux entreprises qui se développaient à

l'étranger, puisqu'il permettait aux nouveaux établissements, qui perdent souvent de l'argent au début, d'obtenir des réductions d'impôts en France. Il fut extrêmement favorable au développement international du groupe. Nous étions implantés dans cinq à dix pays au début des années quatre-vingt, et ce n'est qu'à partir de cette date que nous avons opéré une importante extension géographique, très profitable à la stabilité du groupe et à celle de l'emploi en France.

En contrepartie, notre structure juridique n'a fait l'objet d'aucune optimisation locale, puisque celle-ci se serait retrouvée en négatif dans le bénéfice mondial consolidé. Nous avons encore aujourd'hui plus d'un millier de sociétés juridiques qui n'ont pas été consolidées pour profiter de la consolidation fiscale dans tel ou tel pays. Nos structures juridiques sont totalement liées non pas à des questions fiscales mais à la structure de management du groupe. Nos structures organisationnelles se définissent donc par métier et ne sont nullement liées à une quelconque optimisation fiscale. Cela ne signifie pas que nous n'en faisons pas. Depuis que nous sommes sortis du bénéfice mondial consolidé, ma première réaction, quand je suis arrivé au Brésil en 2007, a été de mettre sous un même chapeau toutes les entités juridiques pour bénéficier de la consolidation locale brésilienne.

Cette situation n'est pas sans conséquence sur notre organisation fiscale. Celle-ci est très décentralisée puisque notre équipe centrale, à Paris, compte moins d'une dizaine de personnes. Dans les délégations, nos équipes sont composées de une à trois personnes, parfois plus dans les pays où l'administration de la fiscalité est très lourde. Dans un pays comme le Brésil, où même l'expéditeur, dans une usine, est considéré comme traitant de questions fiscales, l'équipe peut être un peu plus importante. Le travail administratif, sur le plan fiscal, est plutôt réalisé par des comptables, dont l'objectif est de remplir correctement les liasses fiscales et de faire correctement leur travail sur le plan administratif.

Je ne dis pas que nous ne faisons pas d'optimisation. Par exemple, nous sommes en train de réaliser un important investissement en Colombie, pays dans lequel il existe des zones franches. Il est évident que nous avons un intérêt fiscal à utiliser ces zones franches pour notre investissement à destination du marché colombien. Clairement, notre organisation n'est pas en place pour faire plus que cela. Nous n'y avons pas intérêt compte tenu de la nature locale de nos métiers, et ce n'est pas notre objectif.

Telle est l'introduction que je souhaitais vous présenter, articulée autour des deux points que sont les métiers locaux et le bénéfice mondial consolidé.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jamet.

M. Marc-Antoine Jamet, secrétaire général de LVMH Moët Hennessy. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, dans la même optique que mon collègue, j'essaierai de répondre à quelques-unes des questions qui m'ont été posées dans le questionnaire et en

même temps de dresser avec précision les contours actuels du périmètre du groupe afin que sa perception soit la plus exacte possible.

Nous sommes un groupe français, leader mondial du luxe, qui réalise environ 24 milliards d'euros de chiffre d'affaires et un peu plus de 5 milliards d'euros de résultats. La réalité est cependant plus complexe.

Nous avons souvent été décrits comme un géant institutionnel centralisé, homogène et parisien, alors que, d'une certaine façon pour analyser nos résultats et notre stratégie, y compris notre stratégie fiscale, nous sommes plutôt une confédération d'entreprises de tailles moyenne, petite ou grande.

Nous sommes une création assez récente. Si les maisons sont anciennes, le groupe a une double naissance : en 1984, puis dans le milieu des années quatre-vingt-dix.

Nous sommes également en évolution constante de périmètre ou de produits, en voie continue de modernisation ou de professionnalisation.

Nous sommes moins parisiens qu'il n'y paraît : nous sommes provinciaux à travers le champagne, le cognac, notre réseau d'ateliers de fabrication de la mode et de la maroquinerie, notamment en Lozère, dans le Calvados, la Drome, sans oublier les parfums et les cosmétiques, qui sont concentrés dans le Loiret ou l'Eure-et-Loir. Le groupe est donc assez différent de la vision que l'on peut en avoir en lisant rapidement certains articles de presse.

Notre groupe paraît très monolithique alors qu'il est au contraire assez fluide. Je dirais, par analogie avec les collectivités locales, qu'il est, sinon décentralisé, en tout cas déconcentré à travers une soixantaine de marques, 600 sociétés et filiales, 3 000 magasins. Cela produit non pas une confusion ou une dissimulation, mais au contraire une vérité de gestion et une très grande transparence. C'est un instrument de gestion, un *business model* important pour nous, qui explique que la taille de la holding soit assez petite par rapport à la plupart de nos concurrents, rivaux et amis, beaucoup plus petite que ne le pensent la plupart des gens. Au sein de celle-ci, le *staff* fiscal ne dépasse pas une quinzaine de personnes, moins d'une dizaine pour l'Europe, cinq pour le continent américain, une pour l'Asie. Les structures sont donc assez réduites.

Pour ce qui est de la centralisation de la vision de l'impôt et des revenus, notre groupe est très marqué par sa diversité. Il est marqué par la diversité de ses métiers : les vins et les spiritueux représentent 15 % de ses activités, qui plus est avec une *joint venture* avec Diageo ; la mode et la maroquinerie 37 % ; les parfums et les cosmétiques 15 % ; les montres et la joaillerie 8 % – j'en dirai quelques mots à propos de la Suisse, comme l'a fait l'orateur précédent – et la distribution 25 %.

Notre groupe a une dimension internationale par ses marchés. Nous avons une présence internationale dans le plus grand nombre de marchés possible, là où se trouve la demande : 12 % en France – l'impôt payé en

France est beaucoup plus élevée que la part de marché, voire la part de production et de profits qu'elle représente – 21 % en Europe, 8 % au Japon, 27 % en Asie, 22 % aux États-Unis et 10 % dans les autres pays.

J'insiste également sur les ambiances, qui sont assez différentes suivant les secteurs du groupe : l'ambiance est plutôt artisanale dans les ateliers de mode ; nous sommes dans le monde agricole quand nous dialoguons avec les vigneron pour des marques de champagne ; nous sommes dans une ambiance industrielle, par rapport à la réglementation ou au statut des marques de cosmétiques – on cherche d'ailleurs souvent à nous confondre à tort avec la pharmacie et la chimie ; la distribution peut être relativement traditionnelle avec le Bon Marché, ou très contemporaine avec Sephora.

Nous sommes donc face à tous les systèmes d'impôts, à toutes les impositions par cette exposition au monde. Ce groupe, très français, est très exportateur : si 12 % du marché est français, 88 % est réalisé à l'exportation. Il est donc très internationalisé. Il a d'ailleurs la particularité de dépendre assez peu de l'État ou de la sphère publique pour ses contrats, ses ventes, si ce n'est pour la législation qu'il s'applique. Il joue un rôle considérable dans deux des trois premiers marchés figurant sur le podium du commerce extérieur français, à savoir, hormis l'aéronautique, l'agroalimentaire et les parfums et cosmétiques.

Il importe de souligner que nous participons en quelque sorte à un système de contre-mondialisation, puisque nous produisons en euros mais que seul un quart de la facturation de nos ventes s'effectue dans cette monnaie. Les trois quarts se réalisent dans d'autres devises, notamment 30 % en dollars, 10 % en yens.

Je voudrais enfin souligner un point important par rapport à ce que nous avons pu lire sur le site Internet de la commission d'enquête à propos de la dimension française. Nous sommes un groupe français de dimension internationale qui possède des sociétés, des ramifications et des traditions différentes. Nous sommes un groupe italien à travers Berlutti, Pucci, Bulgari, Fendi, espagnol à travers Loëwe, écossais, voire britannique, avec Glenmorangie, anglais avec Thomas Pink, polonais, suisse à travers un grand nombre de sociétés. Nous fabriquons des montres et de la joaillerie. L'horlogerie est davantage fabriquée en Suisse qu'en Nouvelle-Calédonie ou ailleurs, c'est la raison pour laquelle nous y avons un certain nombre de sociétés. Notre groupe comprend également des sociétés américaines, avec Donna Karan, Marc Jacobs, Benefit, chinoise, avec Weng Jun, ou plus lointaines encore.

Dans ce contexte, notre groupe fabrique de la matière fiscale, puisqu'il crée de la croissance et de l'emploi. Nous comptons environ 100 000 salariés, ce qui ne correspond qu'à une faible partie des emplois créés par rapport à la galaxie des sous-traitants, des personnes qui travaillent avec nous et des emplois indirects. Nous créons ainsi de la matière fiscale à partir

d'éléments peu délocalisables comme des vignobles, des parfums – j'ai du mal à imaginer le siège de Dior ailleurs qu'avenue Montaigne...

Sur l'impôt, on ne peut pas dire qu'il y a une stratégie fiscale du groupe LVMH. Il y a une donnée fiscale : payer l'impôt juste, l'impôt légal, ce qui est parfaitement normal et citoyen. En revanche, il existe une stratégie industrielle et commerciale, qui est de se développer et d'innover avec des produits, des équipes, des réseaux. Nous payions à peu près 800 millions d'euros d'impôt sur les sociétés voilà trois ou quatre ans, nous en payons aujourd'hui 1,5 milliard d'euros, « l'optimisation » va donc dans le sens du doublement de l'impôt acquitté... La moitié est perçue en France, où nous ne réalisons que 12 % de notre activité, le reste aux États-Unis, au Japon et en Italie. Nous représentons 2 % du total de l'impôt sur les sociétés, ce qui n'est pas rien, et l'impôt correspond à 30 % de notre résultat.

En matière de prix de transferts, nous sommes dans une situation différente que celle décrite par l'intervenant précédent. Nous avons beaucoup de prix de transferts, avec des correspondants qui sont généralement dans des démocraties occidentales, dotées de systèmes fiscaux visibles et compréhensibles. Nous sommes dans une relation à deux, comprenant, d'un côté, la France et, de l'autre, le pays acheteur puis revendeur, ce qui est davantage une contrainte qu'un avantage. De ce point de vue, les évolutions évoquées à la fin du questionnaire peuvent nous inquiéter.

Des contentieux peuvent se produire, y compris entre la France et l'Allemagne, dans la répartition de l'assiette fiscale ou de la matière fiscale. Vous nous interrogez sur les contentieux : il s'agit plutôt de contentieux qui se règlent entre États au sujet de la répartition que de contentieux que nous provoquerions. Dans des pays plus lointains, la situation peut être complexe. Les douanes souhaitent obtenir un prix d'import élevé pour prélever le maximum de droits indirects ; à l'inverse, les contributions souhaitent que le prix soit faible afin que la partie créée dans le pays tiers soit plus importante. Il arrive donc que nous soyons confrontés à des querelles entre administrations.

J'aborderai un dernier point sur les prix de transferts : dans des pays émergents ou des pays puissants, où les systèmes fiscaux ne sont pas comparables aux nôtres, on perçoit la volonté très claire des administrations fiscales locales d'avoir plus que leur part. Le parfait respect des réglementations existe partout et la pression que peuvent exercer ces administrations pourrait conduire à une double imposition ou à une surimposition, au-delà des 100 % de l'imposition théorique. Ce constat nous amène à considérer que plus les conventions internationales régleront ces questions, plus les autorités arbitrales prévoiront une réglementation solide et stable, plus grand sera le facteur de sécurité pour un groupe.

Notre groupe n'est pas chargé de lutter contre le blanchiment, l'évasion fiscale et la fraude, bien qu'il en soit la victime indirecte, ces phénomènes venant nourrir et financer la contrefaçon. Il condamne

évidemment toute forme d'évasion et de fraude, et se range parmi ceux qui considèrent – c'était, je crois, votre avant-dernière question – qu'il s'agit d'une menace.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M de Mézerac.

M. Xavier de Mézerac, directeur financier d'Auchan. – Auchan est une société non cotée, contrairement aux autres groupes représentés aujourd'hui. Nous sommes le douzième groupe de distribution alimentaire mondial ; notre chiffre d'affaires en 2011 s'élève à 44,4 milliards d'euros, dont 45 % sont réalisés en France. Nous avons cinq métiers : les hypermarchés, les supermarchés, les galeries commerciales, la banque Accord dans le crédit et une branche que nous avons appelée « nouveaux concepts », regroupant l'e-commerce, le « Drive » et Alinéa. Nous sommes présents dans trois grandes zones. En Europe occidentale, nous sommes implantés en France, en Espagne, au Portugal, en Italie, au Luxembourg. Nous sommes au Luxembourg d'abord pour des raisons opérationnelles, puisque nous y avons une activité et un magasin. Nous sommes présents en Europe centrale, notamment en Russie et en Ukraine, pays sur lesquels je reviendrai ultérieurement à propos des problématiques fiscales. Nous sommes également implantés en Asie depuis une dizaine d'années, essentiellement en Chine, où nous avons progressé très rapidement. Enfin, le groupe compte 269 000 collaborateurs.

Auchan est une entreprise un peu atypique, fondée sur une triple volonté de partage du pouvoir, du savoir et de l'avoir. Le partage du pouvoir, c'est la volonté de décentraliser les décisions au plus proche du terrain. Le directeur d'un magasin hypermarché chez Auchan a donc un fort pouvoir de décision. Le partage du savoir, c'est la formation. Le partage de l'avoir, c'est en particulier le fait que 152 000 collaborateurs d'Auchan détiennent 12 % du capital de l'entreprise. C'est d'ailleurs une caractéristique de l'entreprise dont nous sommes fiers. Nous avons également distribué 217 millions d'euros en 2011 aux collaborateurs français au titre de la participation et de l'intéressement, selon des programmes allant au-delà des simples prescriptions légales.

Nous ne nous contentons pas d'investir en Russie ou en Chine, nous continuons d'investir en France. Même si nous nous développons fortement à l'international, la France représente 45 % du chiffre d'affaires. Notre siège social est en France, notre comité exécutif est basé à Croix, à côté de Lille. Cela fait partie de nos caractéristiques. Nous réalisons d'importants investissements en France : l'activité hypermarché en France a investi 252 millions d'euros en 2011. Nous faisons travailler 17 000 PME, 8 000 fournisseurs, 6 500 producteurs agricoles. Nous avons donc des racines françaises très fortes dont nous sommes fiers.

J'en viens maintenant à la partie plus fiscale, c'est-à-dire au sujet de cette audition. Notre taux effectif d'impôt s'établit à 32,6 % en 2011, en tenant compte d'une opération exceptionnelle en Chine. Si l'on exclut cette

opération, le taux d'impôt affiché sur notre rapport annuel est de 43 %. Pour la France, le taux effectif de l'impôt décaissé s'établit, pour les quatre dernières années, entre 31 % et 33 %, donc bien loin des pourcentages inférieurs à 10 % dont on a pu parler ici ou là.

Nous nous sommes livrés à un petit calcul : en additionnant l'impôt sur les sociétés et l'ensemble des taxes payées par le groupe Auchan en France – l'ex-taxe professionnelle, les impôts locaux, la taxe sur les surfaces commerciales – rapportés au résultat avant impôts, on atteint un taux effectif d'imposition de 59 %.

En termes d'organisation fiscale, nous ne sommes présents dans aucun État ou territoire non coopératif. Nous sommes implantés au Luxembourg car nous y détenons un magasin. Nous avons une centrale de référencement en Suisse, mais nous n'opérons aucune optimisation fiscale dans ce pays. Nous sommes d'ailleurs en train d'organiser son rapatriement en France, parce que ce sera désormais plus efficace d'un point de vue opérationnel. En Belgique, nous détenons une centrale de financement, avec un centre de compétences financières.

Notre politique fiscale, c'est le *business* avant l'optimisation fiscale. En Suisse, nous aurions pu faire de l'optimisation fiscale, mais nous avons préféré faire du *business*. Il convient de bien différencier l'évasion fiscale et le schéma artificiel, voire la fraude, et l'optimisation fiscale. Notre politique exclut l'évasion fiscale, les schémas artificiels opaques, etc. Nous sommes contrôlés en permanence par la DVNI, la direction des vérifications nationales et internationales, par la DIRCOFI, la direction de contrôle fiscal : nous avons actuellement dix contrôles en cours.

En termes d'effectifs, trois personnes sont affectées à la direction fiscale du groupe en France, et trois ou quatre personnes en Espagne, en Italie et en Russie.

Enfin, puisque vous nous y avez invités, je ferai quelques suggestions : la première, c'est que la France reste bien placée dans la concurrence fiscale au sein de la zone euro, qu'elle continue à développer des conventions fiscales avec Hong-Kong, l'Ukraine, la Russie. Aujourd'hui, la Russie nous refuse la déductibilité des facturations que le fisc français lui, exige de nous. Nous sommes dans une situation absurde que le Parlement pourrait nous aider à régler. La seconde, c'est d'éviter l'instabilité fiscale : le vote de cinq lois de finances pour 2011 ne nous aide pas à réduire nos coûts de contrôle fiscal et administratif.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Riolacci.

M. Pierre-François Riolacci, directeur financier de Veolia Environnement. – Veolia Environnement est un groupe industriel de services à l'environnement, dont certains d'entre vous ont peut-être été les clients à travers leurs mandats. Nous avons aujourd'hui trois métiers principaux : la production, la distribution et l'assainissement d'eau ; la collecte, le traitement

et la valorisation des déchets ; les services à l'énergie à travers la filiale que nous partageons avec EDF, Dalkia. Nous nous désengageons aujourd'hui d'un quatrième métier résultant d'une association avec la Caisse des dépôts et consignations dans le secteur des transports publics, à travers Veolia Transdev.

Voici quelques ordres de grandeur : l'eau représente 12 milliards d'euros de chiffre d'affaires, la propreté environ 9 milliards, les services à l'énergie quelque 8 milliards et le transport, que nous ne consolidons plus en chiffre d'affaires, est de l'ordre de 8 milliards d'euros. L'entreprise représente donc, selon les normes comptables actuelles, 29 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

C'est aussi une entreprise regroupant 330 000 collaborateurs. Nous sommes une industrie de main-d'œuvre, de cols bleus, et nous le revendiquons. Nous sommes l'un des plus grands employeurs de France, avec 100 000 salariés. Nous avons investi à peu près un milliard d'euros chaque année depuis trois ou quatre ans.

A l'évidence, la nature des services de Veolia est locale. On ne peut traiter de distribution d'eau, de déchets, de réseaux de chaleur que localement. Notre activité n'est donc, par construction, absolument pas délocalisable. C'est vrai des collectivités publiques, qui représentent 70 % de notre chiffre d'affaires, demain plutôt 60 % ; c'est vrai aussi de nos clients industriels, qui ont la même problématique. Quand on sert une usine ou un distributeur, on est nécessairement local. Les coûts des salariés, les coûts des matières sont locaux, l'essentiel de la sous-traitance est local, à travers l'irrigation d'un réseau de PME.

La conséquence, c'est le caractère très dispersé de nos activités, qui se retrouve juridiquement. Nous avons, en comptant le transport, 2 800 filiales consolidées, dans 77 pays, ce qui représente d'ailleurs un vrai sujet de gestion. Quand on a autant d'entités, il est extrêmement difficile de consolider l'information.

Nos clients veulent avoir des filiales, mais, là encore, pas du tout dans un but d'optimisation juridique ; vous connaissez sans doute certains d'entre eux et vous savez que, s'ils souhaitent absolument avoir une filiale, c'est parce qu'elle présente un caractère local et qu'elle est plus facile à appréhender ; en outre, le sentiment de transparence qu'elle suscite est plus grand. Cette demande nous est imposée par le *business* et nous pouvons difficilement revenir dessus.

La France, j'en ai parlé en termes d'emploi et d'investissement, représente aujourd'hui un peu moins de 40 % de notre activité, contre plus de 90 % à la fin des années quatre-vingt-dix. Notre groupe a donc connu en une dizaine d'années une véritable mutation : pratiquement franco-français au départ, Veolia est devenu beaucoup plus international, même si la France occupe toujours la première place.

Après cet exposé général du groupe, je dirai un mot sur sa stratégie et ses priorités.

Aujourd'hui, Veolia est une entreprise en pleine transformation, qui implique un recentrage, avec des cessions d'actifs très importantes, puisque nous nous sommes engagés à céder 5 milliards d'euros d'actifs sur les années 2012 et 2013. Le recentrage de Veolia sur ses principaux pays d'implantation, l'ajustement de son périmètre est l'une de nos principales priorités, plus que la stratégie fiscale ; j'en dirai un mot dans quelques instants.

Aujourd'hui, quatre États totalisent à peu près deux tiers de l'activité : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, et enfin les États-Unis. Demain, c'est-à-dire en 2013-2014, ces pays-clés représenteront probablement 75 % de notre activité, avant d'être dilués par les pays à forte croissance.

Pour résumer, un mouvement de recentrage doit permettre la croissance. Un second mouvement vise la restauration du profit, car l'entreprise Veolia est confrontée à la baisse de ses profits depuis maintenant quatre ans et doit réagir face à cet événement.

La priorité principale de Veolia est la réduction des coûts afin d'atteindre son objectif : avoir un groupe qui gère ses coûts, se recentre et se désendette.

Dans ce cadre, nous sommes néanmoins présents dans un certain nombre de pays, notamment aux Bahamas, où nous effectuons et traitons la collecte des déchets, également en Belgique, où Veolia gère la station de retraitement des eaux usées, bien sûr à côté de ses autres activités.

Nous intervenons aussi à Monaco, puisque notre groupe est le propriétaire de la Société Monégasque des Eaux et que nous assumons la production et la distribution des eaux à Monaco depuis des dizaines d'années. Notre opérateur est présent là où les marchés sont disponibles, donc effectivement dans des pays qui ne sont pas forcément fiscalement très « purs ».

J'aborderai brièvement la stratégie fiscale du groupe.

Nous n'avons pas véritablement de stratégie fiscale, c'est-à-dire que nous ne choisissons pas nos pays d'implantation en fonction du taux de fiscalité. Nous n'organisons pas nos systèmes de production à travers la fiscalité, puisqu'ils sont systématiquement locaux et qu'ils nous sont imposés par la nature même de nos activités. Troisième point : nous ne tendons pas non plus à l'optimisation de bilan, c'est-à-dire que le niveau des dettes de Veolia, lequel vous est certainement familier, qui s'élève à une quinzaine de milliards d'euros, n'est pas forcément un choix d'optimisation bilancielle. C'est le résultat d'une situation qui a été créée voilà une dizaine d'années lors du transfert de l'ancienne entreprise Vivendi bien connue.

Donc, cette dette importante, nous l'avons toujours – c'est une quille ! –, et en conséquence, les marges d'optimisation sont relativement limitées.

Aujourd'hui, concernant la fiscalité, que voyons-nous et que découvrent nos investisseurs ? Une information totalement transparente.

En 2009, notre taux d'impôt apparent était de 21 %. En 2010, il était de 28 %, et en 2011, de 250 %. Pourquoi ? Parce qu'on enregistre des pertes, mais cela ne crée pas pour autant d'« anti-impôt » ou de capacité à limiter ces pertes. Nous payons tout de même de l'impôt dans un certain nombre d'opérations, ce qui produit un taux d'impôt complètement atypique. Même si nous retraits des événements exceptionnels ou des éléments non récurrents, nous constatons une hausse tendancielle de notre taux d'impôt, qui passe de 31 % en 2009 à 37 % en 2011.

Notre efficacité fiscale, qui est aujourd'hui extrêmement médiocre, est liée au fait que certaines opérations se dégradent et que nous ne disposons pas en face du « coussin » fiscal. Nous payons de l'impôt dans des situations bénéficiaires, mais, pour des situations déficitaires, nous ne bénéficions pas du « coussin » fiscal, donc le taux d'impôt global se dégrade de manière assez significative.

Voilà la réalité brossée à grands traits.

Je voudrais ajouter un point qui est important : notre groupe est coté à New York. Cela n'a pas beaucoup d'avantages, je ne vous le cacherais pas, hormis le fait que les chaînes de contrôle sont extrêmement denses, c'est-à-dire qu'une obligation personnelle très forte et pénalement sanctionnée aux États-Unis pèse sur les dirigeants de l'entreprise. Nous le savons, ce n'est pas une plaisanterie, et cette obligation nous oblige à un suivi, un contrôle assez fort de nos opérations.

Nous sommes soumis, par exemple, à un système de déclaration systématique des fraudes : celles-ci sont évidemment interdites, et dès qu'un employé en commet une, la personne qui en a connaissance doit aussitôt transmettre l'information au plus haut niveau du groupe. Je ne dis pas que nous sommes au courant de toutes les fraudes, parce que certains peuvent dissimuler leurs agissements, mais nous obéissons à un système de déclaration obligatoire, y compris pour l'absence de fraude. Nous devons déclarer que rien de tel n'a eu lieu, ce qui est tout de même difficile à faire si ce n'est pas le cas.

Par conséquent, ce système de contrôle est assez fort, et Veolia, dont 70 % des clients sont publics, ne peut pas se permettre d'être pris en train de dissimuler une fraude fiscale. Nous sommes particulièrement vigilants sur ces sujets, compte tenu des dégâts sur l'image du groupe que de telles opérations pourraient occasionner.

Nous avons mis en place des systèmes qui nous prémunissent contre ce genre de situations, bien entendu dans la limite du mensonge et de la

dissimulation qui peuvent toujours arriver et que nous devons chasser au mieux.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie de votre intervention. Avant de passer la parole à M. Thormann, pourriez-vous nous donner quelques informations supplémentaires concernant un aspect que vous venez d’aborder mais qui n’est pas directement inclus dans l’objet de la commission d’enquête : je pense au fait d’être coté à New York. Voulez-vous dire que le contrôle de la bourse française n’est pas aussi rigoureux à l’égard des dirigeants d’entreprises ?

M. Pierre-François Riolacci. – Il existe ce que l’on appelle les règles de contrôle interne. La France a adopté des dispositions en 2005, me semble-t-il, *via* la loi de sécurité financière, qui s’alignent, sur le fond, sur les règles américaines. En 2008, la Commission européenne a mis en place des directives qui tendent d’ailleurs à faire évoluer les réglementations nationales un peu dans le même sens que les mesures américaines.

Les États-Unis ont adopté, juste après la faillite d’Enron – vous vous souvenez peut-être de cette grande crise en 2002-2003 –, une loi visant à instaurer une responsabilité pénale pesant sur les dirigeants, qui doivent non seulement décrire leur système de contrôle interne, mais se prononcer sur la qualité de ce système et déclarer, sous peine de sanction pénale, qu’il ne présente pas de faille significative ou de faiblesse interne. Cette déclaration peut faire l’objet d’une incrimination pénale aux États-Unis, ce qui n’est pas le cas en Europe, en tout cas en France.

M. Philippe Dominati, président. – La responsabilité individuelle est beaucoup plus forte aux États-Unis que sur les places financières européennes.

M. Pierre-François Riolacci. – Sur le fond, elle est identique : la responsabilité oblige les dirigeants à faire preuve d’une diligence absolue.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Dominique Thormann.

M. Dominique Thormann. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, tout comme mes collègues qui m’ont précédé, permettez-moi de vous remercier de m’avoir invité à m’exprimer devant votre commission d’enquête au nom du groupe Renault. Je suis heureux de cette occasion qui m’est offerte d’éclairer la représentation nationale sur la situation de notre groupe et la manière dont il s’acquitte de ses devoirs à l’égard de l’État et de ses finances.

Je dirai quelques mots, en introduction, sur la situation de Renault.

Notre plan stratégique triennal, qui vise à la recherche de la croissance rentable, a été lancé en 2011. Ce plan est soutenu par deux leviers.

Le premier est le renforcement de l’empreinte industrielle de Renault en France.

Entre 2010 et 2013, 40 % des investissements du groupe, soit 2 milliards d'euros, seront réalisés en France, et 80 % des dépenses de recherche et développement ont lieu dans notre pays. Les véhicules à forte valeur ajoutée – les véhicules utilitaires, électriques ou le haut de gamme – sont fabriqués en France. Enfin, 25 % de notre production et de nos ventes en 2011 a été réalisé en France.

Ce dispositif a assuré l'emploi de 55 000 personnes en France, soit 43 % de l'effectif total du groupe et 61 % de la masse salariale.

Enfin, la France représente plus de la moitié de la valeur ajoutée du groupe, soit 54 %.

Le second levier est le développement à l'international. Il est important car, vous le savez, le marché automobile connaît une forte croissance, par exemple au Brésil ou en Russie. Y gagner des parts de marché est une condition sine qua non du maintien de notre base française, et les véhicules que nous y vendons ont été conçus pour répondre aux besoins locaux et assurent une partie de la valeur ajoutée réalisée en France. La gamme *Entry*, par exemple, y contribue à hauteur de 780 euros par véhicule vendu à l'international.

L'alliance avec Nissan, conclue en 1999 et étendue en 2010 à un partenariat avec Daimler, est également l'un des atouts-clés dans notre internationalisation et dans la meilleure couverture de tous les segments du marché automobile. L'alliance avec Nissan a démontré sa capacité à durer. Elle est aujourd'hui la seule alliance automobile de cette envergure dans le monde.

Grâce à cette stratégie, Renault a réalisé de bons résultats en 2011 dans un contexte économique contrasté, vous le savez, mais la situation reste tendue, particulièrement en ce début d'année 2012. En mars dernier, le marché automobile européen était au plus bas des quatorze dernières années, selon les chiffres publiés par l'ACEA.

Le groupe reste fragile avec une marge opérationnelle consolidée de 2,6 % en 2011, contre des marges allant de 5 % à 11 % pour les constructeurs allemands, coréens ou japonais.

Venons-en maintenant au sujet qui anime cette commission d'enquête.

J'évoquerai d'abord la politique fiscale du groupe, puis je préciserai la contribution actuelle de Renault au budget de l'État et de ses collectivités, sujet auquel, je le sais, vous êtes particulièrement attachés. Enfin, j'expliquerai pourquoi, depuis 2008, le groupe est fiscalement en perte en France.

Tout d'abord, Renault est soumis au régime de la territorialité, ayant quitté le bénéfice mondial consolidé en 2002, voilà dix ans. Le groupe ne dispose d'aucune filiale dans les paradis fiscaux ou États non coopératifs : comme l'un de mes collègues l'évoquait avant moi, nous disposons de

quelques filiales commerciales dans des pays comme le Luxembourg où nous vendons des voitures.

De même, il n'existe aucune structure opaque de type trust ou fiducie au sein du groupe. Toutes nos entités à l'étranger sont dûment inscrites au registre du commerce et des sociétés et/ou des chambres de commerce locales.

Par ailleurs, le groupe Renault dispose d'une direction fiscale qui est constituée d'un nombre limité de professionnels et d'experts et compte 18 personnes au siège. Seules quelques filiales disposent de leurs propres ressources locales lorsque la taille de l'activité le justifie. Les fiscalistes du groupe sont chargés de sécuriser les opérations locales et internationales du groupe, au regard notamment de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et des impôts locaux.

Enfin, en 2011, Renault SAS a alloué un budget de 450 000 euros au titre de conseils fiscaux extérieurs sollicités pour aider notre équipe restreinte à faire face aux exigences de respect et de conformité aux règles fiscales nationales et internationales.

Je résume : la stratégie fiscale du groupe est fondée sur la sécurisation des obligations du groupe en France et dans chaque pays où nous sommes présents sur le plan industriel et commercial.

Passons à la contribution annuelle, en France, de Renault au budget de l'État et des collectivités.

Bien que déficitaire fiscalement depuis 2005, Renault est une entreprise citoyenne qui contribue annuellement, en France, au budget de l'État et de ses collectivités territoriales. Sur les trois derniers exercices, hors droits de douanes et cotisations sociales patronales, Renault a versé en France entre 306 millions et 314 millions d'euros à l'État et aux collectivités territoriales, au titre des taxes dites d'exploitation, d'abord par des impôts directs : la taxe professionnelle, qui a été en grande partie substituée par la cotisation économique territoriale, et a représenté pour Renault 114 millions d'euros en 2011 ; la taxe foncière pour 44 millions d'euros ; la taxe annuelle sur les bureaux pour un montant de 4 millions d'euros.

Ensuite, nous payons les autres impôts, taxes, droits et redevances : les taxes assises sur les salaires relatives à la formation et à l'apprentissage, qui ont représenté 68 millions d'euros en 2011 ; la contribution sociale de solidarité des sociétés, pour 46 millions d'euros, ou encore la taxe sur les voitures de société pour 6 millions d'euros.

On peut noter que, selon nos études et notre expérience, aucun autre pays membre de l'OCDE ne connaît un tel niveau de taxes, hors impôt sur les sociétés, prélevées sur l'activité industrielle et commerciale. Le seul pays comparable en la matière est le Brésil.

Aucun État parmi nos principaux concurrents ne fait supporter à ses entreprises de tels niveaux d'impôts non assis sur les bénéficiaires, ce qui

constitue pour eux un avantage compétitif : aux États-Unis, en Corée du Sud, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie, au Japon, là où se trouvent les principaux constructeurs automobiles mondiaux, les taxes dites d'exploitation sont égales à zéro.

En Allemagne, la taxe professionnelle est l'une des deux composantes de la taxe sur les bénéfices aboutissant à un prélèvement d'impôt global sur les bénéfices d'environ 30 % à 35 % annuellement.

Bénéficiaire systématique jusqu'en 2005, Renault est, malheureusement depuis, fiscalement passé en pertes en France. La situation a été amplifiée pendant la crise de 2008, au cours de laquelle nous avons connu des pertes importantes. Ces pertes fiscales sont essentiellement imputables, depuis 2008, à un environnement macroéconomique défavorable à l'activité automobile en Europe. Elles résultent de pertes industrielles réalisées par Renault depuis le début de la crise : la marge opérationnelle de la branche automobile a été divisée par trois.

Malgré ces pertes, Renault déclare tous les ans environ 50 millions d'euros d'impôts sur les bénéfices au Trésor public. Fort heureusement, Renault est bénéficiaire dans les pays émergents, et son activité de financement des ventes, RCI Banque, l'est également. Renault acquitte l'impôt sur les sociétés dans les pays à fort succès commercial comme le Brésil, la Turquie, la Roumanie, la Russie ou encore la Chine.

La filiale de financement des ventes de Renault, RCI Banque, connaît une activité financière très rentable, y compris en France. Ses bénéfices compensent nos pertes réalisées dans la branche automobile via l'intégration fiscale en France. Hors de France, notamment dans les pays émergents, RCI est également très profitable, ce qui l'a conduit par exemple à verser un impôt sur les sociétés au Brésil ou en Corée.

Quant au taux effectif d'impôt consolidé du groupe, il était de 45 % en 2011, ce qui est relativement haut. Sa forte augmentation par rapport à 2010 s'explique principalement par la dégradation des perspectives de résultat de notre filiale coréenne, ainsi que par le ralentissement de la récupération des déficits fiscaux en France liée à l'introduction du dispositif limitant l'imputation des déficits fiscaux.

En conclusion, je dirai que le plan triennal de Renault vise à assurer la croissance de nos ventes ainsi que la génération d'un *free cash flow* opérationnel récurrent, seul garant de la pérennité de l'entreprise. Ce sur quoi nous sommes tous d'accord, c'est que, pour payer de l'impôt, il faut commencer par faire des profits. C'est tout l'objectif de notre plan.

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie de vos exposés respectifs.

Je donne maintenant la parole à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je tiens également à remercier l'ensemble des intervenants.

Avant d'aborder les quelques questions qui s'ajouteront aux interrogations figurant dans le questionnaire qui vous a été adressé, messieurs, je voudrais vous dire tout d'abord dans quel état d'esprit nous nous trouvons et vous expliquer pourquoi vous avez été invités à être auditionnés devant la commission d'enquête sur l'évasion fiscale.

Il est naturel que notre commission d'enquête s'intéresse aux pratiques fiscales des grands groupes que vous représentez. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité des entreprises dont vous avez certainement eu connaissance est bien sûr parvenu jusqu'aux parlementaires en son temps, et le questionnaire qui vous a été transmis le sera aussi à l'ensemble des groupes du CAC 40, également concernés par le sujet.

Cependant, nous avons pensé qu'un échange oral était irremplaçable, beaucoup plus fructueux, et pourrait compléter certains des propos qui seraient tenus à tel ou tel moment. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé au bureau de la commission d'organiser votre audition de cette manière.

Ce sont donc des considérations pratiques qui l'ont emporté, puisqu'il n'est bien évidemment pas possible, dans le délai de six mois imparti pour cette commission d'enquête, de vous auditionner tous. Nous avons « sélectionné » certains groupes, les vôtres ; soyez remerciés d'avoir accepté de vous prêter à cette démarche.

Je poserai ensuite quelques questions complémentaires au gré de ce que j'ai pu entendre ici ou là.

Je commencerai par une question très générale à M. Jamet.

Vous avez parlé d'« impôt juste ». Comment le définissez-vous ?

M. Marc-Antoine Jamet. – Pour être bref, je dirai que, pour nous, c'est le produit absolu et total des réglementations en court, celui qui est dû car il a été voté et décidé par la représentation parlementaire, puis acquitté par les entreprises situées en France.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est celui qui est légal. Vous ne parliez donc pas de « justice » au sens philosophique ?

M. Marc-Antoine Jamet. – Je ne faisais par référence à une autre utilisation de l'adjectif « juste » en des discours récents... L'impôt juste, c'est celui qui est à la fois précis et normal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je poserai maintenant une question à M. de Mézerac.

Monsieur, vous avez évoqué la Suisse dans votre propos et vous avez dit que vous auriez pu faire de l'optimisation fiscale. Pourriez-vous expliciter ce point ?

M. Xavier de Mézerac. – Une vingtaine de personnes proposent des services à de grands fournisseurs internationaux, comme par exemple le lancement d'un nouveau produit ou d'une nouvelle eau dans tous les pays à la fois, lesquels donnent lieu à des rémunérations par les fournisseurs, puisqu'il s'agit de véritables services ou d'études marketing au niveau international. Donc, cette entité en Suisse va facturer aux grands fournisseurs ces services.

Quand j'ai dit que nous n'avons pas fait d'optimisation fiscale, c'est parce que nous aurions pu décider, au moment de facturer ces services, de garder en Suisse les bénéfices qui en découlaient, dans la mesure où le taux d'imposition y est légèrement plus faible qu'en France. Mais nous ne l'avons pas fait et je vais vous dire pourquoi.

C'est tout simple : les services fournis aux différents pays, par exemple par Auchan France à Nestlé ou à Procter & Gamble résultent finalement du travail et des ventes d'Auchan France grâce auxquels ces services sont rendus possibles. C'est pourquoi les équipes en France demandent la restitution de la totalité de leur facturation. En définitive, la société en Suisse ne fait pas de bénéfices puisqu'elle facture 100 aux fournisseurs et que les entités dans les différents pays concernés comme Auchan France ou Auchan Italie vont ensuite facturer 95 au titre des services qu'elles rendent effectivement dans leurs pays. Il ne restera donc que 5 pour payer les collaborateurs à Genève. En outre, je vous l'ai dit, nous avons décidé de rapatrier cette équipe en France pour être encore plus opérationnels aujourd'hui, ce qui n'était pas possible voilà quelques années.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – S'agissant toujours d'Auchan, qui est mon voisin – vous avez dit que votre siège était à Croix, une ville que je connais puisque je suis sénateur du Nord –, pouvez-vous nous dire si des réflexions sont en cours sur une éventuelle délocalisation du siège du comité exécutif de l'entreprise ?

M. Xavier de Mézerac. – Aucune réflexion dont je serais au courant n'est en cours. D'abord, je suis membre du comité exécutif et, si celui-ci devait être délocalisé, je pense que je le saurais. Quant à nos actionnaires, monsieur le rapporteur, vous connaissez leur attachement aux terres du Nord ; la probabilité que ceux-ci envisagent une délocalisation, même en région parisienne, me paraît plus que faible !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les actionnaires dont vous parlez ont pourtant choisi de résider en Belgique pour des raisons fiscales, comme vous le savez. Ce n'est pas l'entreprise qui est en cause, ce sont les personnes physiques...

M. Xavier de Mézerac. – Si je peux me permettre, monsieur le rapporteur, notre président fondateur, Gérard Mulliez, vit en France ; il n'est pas parti en Belgique, non plus que notre président actuel, Vianney Mulliez, ni le président de Auchan France, Arnaud Mulliez.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Puis-je me permettre de poser la même question à vos collègues auditionnés en même temps que vous ? Des réflexions ont-elles été engagées concernant la délocalisation des sièges de l'entreprise ou de ses comités exécutifs ?

M. Laurent Guillot. – Non, absolument pas !

M. Dominique Thormann. – Non !

M. Pierre-François Riolacci. – A Aubervilliers, mais cela reste raisonnable !

M. Philippe Dominati, président. – Je voudrais obtenir une information complémentaire de la part du groupe Renault.

J'aimerais que vous nous expliquiez, monsieur Thormann, si vous le pouvez, la décision historique – prise sans doute avant que vous ne preniez vos fonctions – de la création d'une holding entre Nissan et Renault en Hollande, visant bien sûr à bénéficier de la fiscalité hollandaise. Cette décision avait été prise par M. Schweitzer il y a je ne sais combien de temps, une dizaine d'années, voire un peu plus. Quelles en avaient été les motivations, quelle était la compétitivité fiscale de cette localisation s'agissant d'une entreprise dans laquelle l'État, me semble-t-il, avait encore beaucoup de poids ? Pourquoi êtes-vous toujours en Hollande ? Ces questions sont un peu complémentaires de celles de M. le rapporteur.

M. Dominique Thormann. – Je vais tenter de vous apporter des éclaircissements, mais ces décisions remontent effectivement à bien des années.

Pour comprendre ma démonstration, il faut savoir que l'alliance entre Renault et Nissan unit deux constructeurs, l'un français, l'autre japonais. Comme le principe fondateur de l'alliance est le respect de l'identité des marques et de la culture des entreprises, il s'agit non pas d'une fusion mais bien d'une alliance.

Comment faire fonctionner une alliance où la participation est croisée, puisque Renault détient 43,4 % de Nissan, qui détient 15 % de Renault ? La participation entre les deux sociétés est bien croisée, mais chacune a son bilan, son compte de résultat. Elles entretiennent entre elles des échanges : par exemple nous construisons des moteurs pour Nissan et Nissan fabrique des organes mécaniques pour Renault. Mais il n'y a pas de fusion entre les deux sociétés.

Par conséquent, les deux sociétés ont leur place de cotation : Renault est cotée à Paris, et Nissan à Tokyo. Il y a deux comités exécutifs, deux conseils d'administration et deux bases d'actionnaires, qui, pour la partie flottante, sont assez distinctes.

J'en viens à la question suivante : quel est ce Renault-Nissan BV, ce RNBV ? Puisque, dans l'industrie automobile, la nationalité des constructeurs est souvent une question assez émotionnelle et qui fait couler beaucoup

d'encre, il fallait un territoire neutre où pourrait être située une société de management. En effet, RNBV n'est pas une société d'exploitation ; elle n'a pas de résultat, aucun actif, c'est uniquement un endroit où l'on peut réunir des moyens humains.

Sont membres d'un comité de l'alliance les membres respectifs de chaque comité exécutif, et nous nous rencontrons une fois par mois. Le service des comités exécutifs de chaque entreprise comprend un petit staff d'une vingtaine de personnes, guère plus, qui a vocation à aider les deux entreprises à travailler ensemble et à réaliser des opérations au bénéfice, soit de Renault, soit de Nissan.

Mais cette société hollandaise ne fait rien ; elle n'a pas de chiffre d'affaires ni de résultat.

M. Philippe Dominati, président. – Ce n'est pas elle qui contrôle les participations ?

M. Dominique Thormann. – Absolument pas ! Il n'y a aucune participation...

M. Philippe Dominati, président. – C'est un outil.

M. Dominique Thormann. – Exactement !

M. Philippe Dominati, président. – Comme cela avait été fait ?

M. Dominique Thormann. – C'est un outil, une société de management qui a d'ailleurs été déposée à l'AMF et expliquée à l'époque. Rien n'a bougé depuis.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais connaître votre avis, messieurs, sur le projet de directive Barnier, qui suggérerait la création d'un *reporting* pays par pays, projet par projet. Nous avons soumis cette question à M. de Margerie. Il trouve que cela va trop loin et parle d'hérésie. Quel est votre sentiment à ce sujet dans vos différents groupes ?

Dans le même ordre d'idées, à l'échelon européen, vous avez certainement entendu parler du projet de création d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, l'ACCIS. Quel est votre point de vue sur ce point ? Voulez-vous formuler des propositions ?

Comment dois-je interpréter ce silence ?

M. Dominique Thormann. – Je pense ne pas être assez compétent pour répondre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous été saisis ou sollicités sur ce sujet pour l'instant ?

M. Xavier de Mézerac. – Non !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Autre question plus générale : vous intéressez-vous à la conformité fiscale de vos concurrents dans vos activités

respectives ? Est-ce un sujet d'inquiétude pour vous, une préoccupation dans ce contexte de concurrence effrénée ?

M. Laurent Guillot. – Ce sujet nous concerne évidemment. Nous examinons les comptes de nos concurrents lorsqu'ils sont publiés ainsi que leur taux effectif d'impôt.

Je vous citerai un exemple pour illustrer mon propos : nous avons fini par acheter en Angleterre, en 2005, l'un de nos partenaires concurrents, BPB, avec une OPA longtemps hostile, qui est devenue amicale à la fin. Quand nous avons acheté cette société par le biais d'une OPA, nous n'avons bien évidemment pas pu réaliser d'audit sur les méthodes fiscales employées, et il nous a fallu quelques années pour revenir aux principes fiscaux du groupe. Le fisc anglais, qui supervisait cette société en Angleterre, applique un dispositif qui n'est d'ailleurs pas inintéressant, selon lequel les sociétés contrôlées sont notées de 1 à 4, 1 pour les sociétés réputées très agressives fiscalement, et 4 pour celles qui sont considérées comme étant de bons citoyens fiscaux. Lors du rachat de BPB, nous avons appris, après un audit, que cette société était notée 1 sur 4. Or, aujourd'hui, sa note est de 4 sur 4. La transition s'est forcément déroulée de façon lente. La situation donnait clairement un avantage comparatif à notre concurrent. Mais ce n'était pas une raison pour que nous l'entérinions.

M. Marc-Antoine Jamet. – Si vous me le permettez, monsieur le rapporteur, j'ajouterai que, lorsque je parlais tout à l'heure d'impôt « juste », je voulais dire « loyal ». En décrivant le phénomène des prix de transfert, j'ai indiqué pourquoi, d'une certaine façon, ce jeu – si tant est que ce soit un jeu – était à somme nulle, car il s'agit de répartir une assiette fiscale en décidant qu'elle ne peut pas être à 95 % dans un pays et à 5 % dans un autre, mais on sent bien que, d'État à État, la question posée est de savoir si c'est 60/40 ou 50/50 dans un sens ou dans l'autre.

La situation est plus simple quand une sorte de liaison est créée entre le pays producteur et vendeur, et le pays acheteur et revendeur, ce qui n'est pas toujours le cas : si les prix de transfert, chez LVMH, sont établis à partir d'une analyse fonctionnelle prenant en compte les coûts, les fonctions et les actifs dans leur totalité, cette analyse incorpore bien évidemment les marques et les actifs incorporels. Donc, d'une certaine façon, le prix de transfert est calculé en fonction de la redevance à la marque, qui est évidemment attachée à la France et qui, de ce fait, dans la répartition 60/40, comporte la totalité du prix de transfert.

On a pu observer chez d'autres que ce jeu était plus compliqué et que l'analyse fonctionnelle n'opposait que les coûts de distribution, de marchandisation dans le pays lointain et les coûts de production et d'innovation dans le pays producteur, mais que la marque et les actifs incorporels étaient placés dans une autre entité ou un État différent et que la notion de redevance, qui était versée ailleurs pour payer les actifs incorporels

ou la marque, venait parasiter ce système. Donc, de ce point de vue, des progrès peuvent être accomplis.

Un schéma simple – d’un côté, celui qui produit, de l’autre, celui qui achète, donc une répartition assez claire de la fiscalité –, a généralement cours dans les démocraties occidentales. Mais il existe des situations plus complexes, lorsque la redevance à la marque et les actifs incorporels sont situés dans un autre pays, où la répartition est moins facile que celle que j’évoquais.

M. Pierre-François Riolacci. – A l’égard de nos concurrents - sociétés cotées - un peu similaires, nous analysons, comme notre collègue de Saint-Gobain l’a indiqué, leur taux d’impôt et essayons de repérer d’éventuels écarts significatifs. Objectivement, ils ne sont pas importants et nous comprenons assez bien les tendances, car elles sont proches.

Pour autant, je partage la même expérience dans la mesure où nous incorporons beaucoup de PME, dont le niveau de conformité fiscale n’est pas tout à fait identique à celui des grandes entreprises. Mais les risques ne sont peut-être pas les mêmes pour eux que pour nous... Nous découvrons parfois, au sein de certaines sociétés que nous intégrons, des pratiques étonnantes, et même très perturbantes. Il nous faut les remettre dans le droit chemin très vite, au bout d’un an d’exploitation, pour ne pas nous retrouver dans une situation un peu compliquée.

La seconde distorsion de concurrence à laquelle nous sommes confrontés, qui est très forte, tient au fait que certains de nos concurrents sont des régies, qui bénéficient de régimes fiscaux extrêmement favorables, complètement dérogatoires. Mais c’est un autre sujet...

M. Dominique Thormann. – Monsieur le rapporteur, je vous l’ai dit, dans l’industrie automobile, l’indicateur de suivi pour comparer la performance des constructeurs entre eux et juger de la bonne santé ou non des entreprises, est la marge opérationnelle. Étant en France, une part importante de notre marge opérationnelle acquitte les impôts et les taxes dont je vous ai parlé tout à l’heure, ce qui n’est pas le cas de nos concurrents. Donc, toutes choses égales par ailleurs, un concurrent comme Volkswagen-BMW montrera un taux de marge supérieur au nôtre, puisque ses impôts viennent plus bas dans le compte de résultat au moment de constater les bénéfices, ce qui n’est pas le cas chez nous. C’est vrai de tous les pays qui comptent des constructeurs automobiles, à l’exception du Brésil. Nous, Français, sommes assujettis plus haut dans notre compte de résultat que nos concurrents.

M. Xavier de Mézerac. – J’ajouterai que, dans la concurrence avec les grands groupes internationaux, comme pour Veolia, la dimension fiscale n’est pas un élément majeur. En revanche, lorsque nous sommes en concurrence avec des acteurs locaux dans les pays émergents, c’est un véritable élément de différence : certains pays de l’Est, par exemple, font preuve de moins de rigueur sur la collecte fiscale, notamment sur les marchés locaux avec lesquels un hypermarché comme le nôtre est en concurrence. A

cet égard, je peux vous dire qu'un hypermarché va collecter correctement la TVA sur les marchés locaux ; pour les États des pays concernés, c'est beaucoup plus difficile.

Nous faisons donc face, bien souvent, à une forme de concurrence déloyale à cause de la fiscalité, ou plus exactement du non-respect des lois fiscales par des concurrents locaux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La présente question s'adresse à vous tous, dans la mesure où vous êtes concernés : dans quels territoires ou pays sont localisées les structures qui gèrent les droits incorporels dans vos différents groupes ?

M. Dominique Thormann. – En France !

M. Pierre-François Riolacci. – Sur la holding en France.

M. Xavier de Mézerac. – Toutes nos marques sont en France.

M. Laurent Guillot. – S'agissant des brevets, une grande partie est située en France, dans l'endroit où ils ont été conçus. Si c'est un centre de recherche américain qui conçoit la R&D, ce sera localisé aux États-Unis ; si c'est un centre de recherche français, ce sera en France.

M. Xavier de Mézerac. – Veuillez m'excuser, monsieur le rapporteur, j'ai dit « en France », parce que nous n'avons délocalisé aucune marque hors de France. Mais, comme Saint-Gobain, si la marque a été créée en Chine, nous la garderons là-bas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous êtes directeurs financiers de vos groupes respectifs, la présence de nombreuses filiales bancaires dans des territoires offshore, pour employer un terme général, est-elle un sujet d'étonnement pour vous ?

Par ailleurs, pourriez-vous indiquer votre taux d'imposition effectif en France, comme certains d'entre vous l'ont fait, et également à l'étranger dans les différents pays où vous êtes implantés ?

M. Pierre-François Riolacci. – Je peux vous donner les chiffres bruts concernant la France et l'étranger.

En 2010, le résultat fiscal a été de 70 millions d'euros en France et de 1,1 milliard d'euros à l'étranger ; l'impôt était de 109 millions d'euros en France et de 227 millions d'euros à l'étranger. Les désoptimisations fiscales en France sont assez importantes.

Pour 2011, en France, le résultat fiscal est de moins 180 millions d'euros en résultat et, à l'étranger, de plus de 400 millions d'euros ; l'impôt est de 145 millions d'euros en France et de 393 millions d'euros à l'étranger.

M. Laurent Guillot. – Si je reprends l'ensemble des impôts et taxes que nous avons payés l'année dernière, à savoir 250 millions d'euros, à l'intérieur de ce montant, l'impôt sur les sociétés était nul. Nous avons l'habitude » de payer entre 100 millions et 200 millions d'euros d'impôt sur les

sociétés avant la crise de 2009, mais, compte tenu de l'évolution de nos résultats après 2009 et la chute consécutive de notre chiffre d'affaires en France, nous n'en payons plus.

M. Marc-Antoine Jamet. – Tout à l'heure, j'ai oublié d'indiquer, comme l'ont fait utilement certains de mes collègues, que, si nous payons à peu près 770 millions d'euros d'impôt sur les sociétés en France, nous acquittons au total 1,2 milliard d'euros d'impôts et de taxes. Le taux effectif d'impôt en France, si je me souviens bien, est à peu près de 34,5 % ou 35 %.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si vous n'avez pas d'avis sur la présence de filiales bancaires, vous pourrez sans doute répondre à cette question : vos groupes détiennent-ils des comptes *offshore* ?

M. Dominique Thormann. – Non !

M. Laurent Guillot. – Non !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Une dernière question : combien de personnes, dans vos groupes, s'occupent de la gestion des coûts fiscaux ?

M. Pierre-François Riolacci. – Une cinquantaine de personnes chez Veolia : sept au siège, et d'autres délocalisées soit au sein de nos divisions, soit dans les pays où, tout cela étant très local, nous avons besoin de fiscalistes.

M. Dominique Thormann. – Dix-huit personnes travaillent à nos sièges, et il doit y en avoir une demi-douzaine à l'étranger, notamment au Brésil.

M. Xavier de Mézerac. – J'ai dit que nous avons trois fiscalistes au siège en France et trois à quatre en Espagne, en Italie et au Portugal. Après, ce sont les services comptables qui assurent le travail fiscal.

M. Marc-Antoine Jamet. – J'ai cité tout à l'heure le chiffre de quinze, dont une dizaine en France.

Si vous me le permettez, monsieur le rapporteur, pour répondre à vos deux dernières questions sur la coexistence, dans un certain nombre d'États, de marques de notre groupe et de comptes de banques, je dirai que le meilleur exemple que l'on puisse donner est le territoire du Nevada, car il peut poser problème. Je citerai également Las Vegas, ce qui n'empêche pas que nous disposions dans cette ville de six boutiques Vuitton et d'une vingtaine d'autres magasins.

On peut établir une différence, s'agissant des entreprises, entre une présence que je qualifierai non pas de passive, mais de commerciale, dans un endroit où sont présents à la fois des marchés et des clients, et l'existence d'un certain nombre de réseaux et de pratiques qui, dans un monde comme celui-ci, sont totalement étanches et bien évidemment inconnus de nous. La présence sur des marchés ou auprès de clientèles n'est pas une présence fortuite. Mais la connaissance de comptes ou de banques ne nous conduit pas pour autant à avoir une opinion particulière sur ce sujet.

M. Laurent Guillot. – S’agissant de nos effectifs, j’ai indiqué que neuf personnes au siège du groupe s’occupaient du traitement à la fois des questions mondiales mais aussi des missions locales en France, où nous effectuons tout de même un quart de nos activités.

Puis, nous avons entre un et trois représentants dans chacune de la dizaine des grandes délégations dans le monde. Quant à la question que vous avez posée sur les banques, monsieur le rapporteur, à vrai dire, nous entretenons des relations avec les représentants français des banques établis à Paris, de temps en temps avec les correspondants aux États-Unis ou à Londres, mais jamais avec les structures que vous évoquez, dont nous n’avons pas connaissance.

M. Philippe Dominati, président. – Je voudrais obtenir deux précisions avant de conclure.

Tout à l’heure, monsieur Thormann, vous avez détaillé avec soin les taxes locales diverses : taxes sur les bureaux, taxes foncières... Le total des taxes locales par rapport à l’impôt sur les sociétés est-il établi dans chacun des groupes ?

Vous avez dit, en outre, que la France était l’un des seuls pays à opérer une distinction, dans le cumul des charges de l’entreprise, entre les taxes locales et l’impôt sur les sociétés, alors que vos concurrents, si j’ai bien compris, hormis le Brésil, déduisaient de l’impôt sur les sociétés la totalité des taxes locales. Est-ce bien cela ? Vous êtes tous des industriels, y compris Auchan. Dans tous vos groupes, procédez-vous au calcul de la totalité des taxes au profit des collectivités territoriales ? Le faites-vous régulièrement ou pas ?

M. Marc-Antoine Jamet. – Nous avons tous cité, me semble-t-il, à la fois le chiffre national de l’impôt sur les sociétés et celui des taxes locales. Nous avons tous la capacité d’additionner l’ensemble des éléments fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – Donc, globalement, l’impôt sur les sociétés est multiplié par deux sur le territoire national, si je prends en compte les taux que vous avez évoqués, car il s’agit des taux d’imposition de groupes.

Pour votre groupe, monsieur Thormann, c’est 48 %.

M. Dominique Thormann. – 45 %.

M. Philippe Dominati, président. – Quant à Auchan, c’est 59 %.

M. Xavier de Mézerac. – Oui !

M. Philippe Dominati, président. – En réalité, pour vos cinq groupes, le taux global d’imposition est près du double de celui de l’impôt sur les sociétés.

M. Dominique Thormann. – Le taux de 45 %, c’est l’impôt sur les bénéfiques. A cela, il faut ajouter tous les impôts et taxes...

M. Philippe Dominati, président. – En tout cas, en Europe, nous sommes les seuls à procéder de la sorte en termes de fiscalité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ma dernière question portera sur les prix de transfert qui ont été évoqués : combien d'accords ont été obtenus en France et à l'étranger sur ce sujet ?

M. Pierre-François Riolacci. – Avec nos filiales ou avec des administrations ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avec l'administration.

M. Pierre-François Riolacci. – Aucun.

M. Laurent Guillot. – Aucun.

Je voudrais rebondir sur les propos de M. Jamet concernant les prix de transfert. A cet égard, le risque pour nous aujourd'hui, est plus la double imposition que l'évasion ou l'optimisation fiscale. Nous nous trouvons en fait actuellement, dans chacun des pays visés, face à des administrations relativement agressives, qui veulent collecter l'impôt, ce qui est normal.

La question de la fixation du prix de transfert est complexe, pas du tout univoque, et tient compte du prix total payé et du coût de fabrication.

Je citerai un exemple : du verre fabriqué dans une usine, en Pologne, est exporté vers l'Allemagne. Le coût complet de production est de 150, et le coût marginal de 100. Si le prix en Allemagne est de 150 ou 200, il n'y a aucun problème. En revanche, si ce prix se met à baisser brutalement et passe en-dessous du coût complet de production, c'est-à-dire à 125, l'entreprise enregistrera des pertes comptables, ce qui ne plaira pas au fisc polonais, mais la filiale aura intérêt à vendre à ce prix pour engranger du résultat, du bénéfice et du cash supplémentaire.

Il y a là une source de discussion avec les administrations fiscales polonaise et allemande qui est extrêmement facile pour le contrôleur. Il nous arrive d'avoir des discussions sur le même prix, le même transfert, alors que les taux d'imposition ne sont finalement pas très différents. Pour nous, les discussions que nous avons des deux côtés ont parfois une incidence nulle. Cela implique un investissement de formalisation et de mise en place du dossier extrêmement lourd. Tel est, à mon avis, le problème qui aujourd'hui pèse plus sur les prix de transfert qu'une optimisation de la part des entreprises.

M. Philippe Dominati, président. – Pour terminer, je souhaiterais poser une question à M. Riolacci, sur un aspect que la commission n'a pas encore évoqué pour l'instant, mais je ne sais pas s'il pourra me répondre.

Monsieur, concernant votre filiale de transport, dont je sais qu'elle ne représente plus un axe de développement stratégique pour votre groupe, disposez-vous d'informations sur les pavillons de complaisance ? Les activités maritimes de la France sont en effet souvent contestées ou en tout cas

combattues sur le plan économique par les pavillons de complaisance. Vous avez peut-être un peu d'expérience dans ce domaine.

M. Pierre-François Riolacci. – Mon expérience porte essentiellement sur l'activité de la Société nationale Corse Méditerranée, la SNCM, qui a été évoquée.

Aujourd'hui, il est tout de même difficile d'exploiter une activité commerciale en battant pavillon français, en raison de la concurrence avec des sociétés qui ne battent pas pavillon français sur des lignes totalement identiques ou voisines : lorsqu'une ville se trouve à cinquante kilomètres, cela ne fait pas une grande différence ! Nous nous retrouvons dans des situations structurellement très difficiles à combattre, compte tenu de l'avantage en termes de flexibilité de la main-d'œuvre, de cotisations, et surtout de régimes de rémunérations différées. Je pense notamment à la prévoyance ou aux régimes de retraite. En l'occurrence, le surcoût est considérable et, quand on l'impose à une activité de pavillon français alors qu'elle est en compétition avec des sociétés ouvertes, on crée à mes yeux une situation qui ne peut pas être durable.

Je ne suis pas suffisamment expert en la matière, mais je pourrais vous apporter ultérieurement de plus amples informations en interrogeant nos propres services. C'est très significatif.

M. Philippe Dominati, président. – Messieurs, je vous remercie de votre participation aux travaux de la commission d'enquête du Sénat, qui a pris la forme d'une discussion à bâtons rompus mais très intéressante.

**Audition de M. Yves Nicolas, vice-président de la compagnie nationale
des commissaires aux comptes**
(29 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Yves Nicolas, vice-président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Je vous rappelle, monsieur le président, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Yves Nicolas prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur le président.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire, puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, ainsi qu'à celles des membres de la commission d'enquête.

Vous avez la parole.

M. Yves Nicolas, vice-président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. – Avant toute chose, je souhaite, monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, me présenter. Je suis vice-président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, ainsi que président de la compagnie régionale des commissaires aux comptes de Versailles, dans les Yvelines.

La Compagnie nationale des commissaires aux comptes, dont je vais vous exposer le rôle, organise la profession autour des compagnies régionales de commissaires aux comptes, les CRCC, qui sont du ressort des cours d'appel. Il y a autant de compagnies régionales que de cours d'appel.

Je suis diplômé de l'École supérieure de commerce de Paris et j'exerce la profession de commissaire aux comptes depuis plus de trente ans. Même si je suis également expert-comptable, j'exerce plus particulièrement la fonction de commissaire aux comptes dans un cabinet assez important, dont je

suis le directeur général, à Neuilly, dans les Hauts-de-Seine. Ce cabinet est membre d'un réseau international.

Permettez-moi de vous expliquer le rôle et la fonction actuelle de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

On dénombre à la date du 1^{er} janvier 2012, 19 052 commissaires aux comptes, dont 73 % de personnes physiques et 27 % de personnes morales.

A l'instar de nombreuses autres professions, celle de commissaire aux comptes se féminise de plus en plus. Aujourd'hui, la profession compte 19 % de femmes – c'est peu, mais, lorsque j'ai commencé, la proportion était bien moindre –, contre 81 % d'hommes.

Nous exerçons des mandats au sein de diverses formes de sociétés dans la mesure où la loi définit l'obligation pour certaines sociétés d'avoir un audit légal, et donc un commissaire aux comptes.

Les sociétés par actions simplifiées, les SAS, représentent presque 50 % de notre activité, contre 19,3 % pour les sociétés anonymes, les seules qui aient obligation, quelle que soit leur taille, d'avoir recours à un commissaire aux comptes, 8 % pour les sociétés à responsabilité limitée, les SARL, 11,8 % pour les associations et 11 % pour toutes les autres formes juridiques, souvent des organismes proches de l'État ou des collectivités locales.

Au total, cela représente 224 733 mandats. Vous vous en doutez, nous travaillons pour de toutes petites entreprises comme pour de très grandes, cotées au CAC 40.

Nos effectifs sont répartis de cette manière : les cabinets comptant plus de 50 salariés ne représentent que 15 % du total, alors que plus de la moitié d'entre eux ont moins de 10 salariés. Coexistent donc des cabinets de commissaires aux comptes qui peuvent compter jusqu'à 2 000 collaborateurs et des commissaires aux comptes qui exercent seuls.

Notre mission principale est de certifier les comptes de ces entités. A ce titre, nous émettons chaque année 224 733 rapports. Pour 97 % d'entre eux, il faut bien le dire, il s'agit d'une certification pure et simple – nous ne faisons ni observation ni réserve ; dans 2 % des cas, nous émettons des réserves et, dans 0,5 % des cas, ce qui a correspondu, l'année dernière, à 1 084 rapports, nous refusons de certifier les comptes.

Cette proportion peut vous sembler faible, mais il faut bien comprendre que, avant d'émettre notre rapport définitif, nous expliquons à l'entreprise que nous allons refuser de certifier ses comptes au motif qu'il y a des problèmes. Dans la majorité des cas, le conseil d'administration procède à des rectifications, car un refus de certification peut avoir un impact très important pour l'entreprise et pour son environnement.

M. Philippe Dominati, président. – Bien sûr !

M. Yves Nicolas. – Le commissaire aux comptes existe depuis longtemps. En effet, la fonction de réviseur des comptes a été créée pendant la révolution industrielle par la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales. Le métier a progressé avec la création, en 1969, de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, la CNCC. Se sont ensuivies deux phases d'évolution extrêmement importantes, avec la loi relative aux nouvelles régulations économiques, qui a unifié, en 2001, le statut du commissaire aux comptes et, dernièrement, la loi de sécurité financière, qui a instauré la séparation des fonctions d'audit et de conseil et qui a créé notre instance de supervision, le Haut Conseil du commissariat aux comptes, que nous appelons dans notre jargon abrégé, le H3C.

La Compagnie nationale des commissaires aux comptes constitue l'instance représentative des 15 000 commissaires aux comptes personnes physiques en France. Elle vise à défendre les intérêts des professionnels auprès des pouvoirs publics. Elle rend compte aux régulateurs et au ministère de la justice, le ministère de tutelle.

Elle joue un double rôle d'autorité technique, morale et institutionnelle et d'animation du réseau régional, qui comprend, je l'ai évoqué précédemment, 33 compagnies régionales des commissaires aux comptes.

Notre organisation est assez simple.

Le Conseil national, qui est l'organe décisionnaire de la profession, est composé de 91 commissaires aux comptes. Il est représentatif de toutes les compagnies régionales. En fonction de leur importance, les conseillers régionaux sont élus conseillers nationaux. Il s'agit donc d'une organisation à deux étages : les commissaires aux comptes élisent les conseillers régionaux, dont certains deviennent conseillers nationaux.

Le Bureau national, organe exécutif, est élu par le Conseil national. Il est composé de 13 membres : le président de la CNCC, actuellement Claude Cazes, qui regrette de ne pas pouvoir être présent aujourd'hui,...

M. Philippe Dominati, président. – Il est bien représenté !

M. Yves Nicolas. – Je vous remercie !

... trois vice-présidents, dont moi-même, deux représentants du département des marchés financiers – une mesure instaurée par la loi de sécurité financière –, l'animateur de la réunion des présidents de CRCC et six autres membres.

Permettez-moi de revenir quelques instants sur la présence des représentants du département des marchés financiers.

Un certain nombre d'entités sont définies par la loi, ainsi que, dorénavant, par la directive « Audit » de la Commission européenne, comme étant des entités d'intérêt public. Certaines d'entre elles sont considérées comme étant plus importantes que d'autres en termes de poids économique ; je

pense notamment aux sociétés cotées. Les commissaires aux comptes ayant des mandats dans les sociétés cotées font partie d'un département spécifique à l'intérieur de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, le département des marchés financiers, placé sous la cotutelle du ministère de la justice, du H3C et bien sûr de l'AMF, l'Autorité des marchés financiers.

Aux termes des articles L. 822-9 à L. 822-12 du code de commerce, les missions du commissaire aux comptes sont les suivantes.

La plus connue d'entre elles est la certification des comptes annuels et consolidés. C'est une mission légale d'intérêt général qui consiste à exprimer une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes annuels des sociétés et à vérifier la sincérité et la concordance avec les comptes annuels des informations financières fournies à l'assemblée générale – en dehors des comptes, de nombreuses autres informations sont données à l'assemblée générale. On retrouve souvent ces deux missions dans les autres pays européens.

En revanche, une particularité est purement française : le commissaire aux comptes doit prévenir les difficultés dans le cadre de la procédure d'alerte. Celui-ci ne vient pas seulement une fois par an examiner les comptes des entreprises, il doit observer ce qui s'y passe et, lorsque des situations difficiles apparaissent, il a l'obligation d'engager une procédure d'alerte auprès du président du conseil d'administration, puis, après un certain laps de temps, auprès du président du tribunal de commerce.

Il est important de savoir qu'une mission d'audit repose sur des contrôles effectués par sondages sur la base de l'évaluation des systèmes comptables et du contrôle interne de l'entreprise. Le commissaire aux comptes donne donc son opinion à partir d'un seuil de significativité ; il ne peut dire que les comptes sont justes à l'euro près. Tout est fonction de la taille de l'entreprise et de la significativité d'une erreur sur l'image fidèle des comptes.

Par ailleurs, le commissaire aux comptes a pour mission de vérifier les informations de nature comptable et financière données par l'entreprise ; de contrôler le respect de l'égalité entre les actionnaires, afin que certains n'aient pas des informations privilégiées par rapport à d'autres ; de communiquer les irrégularités et inexactitudes au conseil d'administration ; de prévenir, ainsi que je l'ai déjà souligné, en engageant une procédure d'alerte, qu'une entreprise va rapidement rencontrer des difficultés, des difficultés de trésorerie, par exemple ; de procéder à la révélation des faits délictueux auprès du procureur de la République, une mission d'ordre général qui n'implique de ne donner ni significativité ni contenu à ces faits ; enfin, de déclarer tout soupçon de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auprès de TRACFIN, le traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Vous le voyez, le panel de nos missions est assez large.

Pour ce faire, nous disposons de normes d'exercice professionnel, les NEP, que le commissaire aux comptes doit respecter. Ces normes sont au nombre de quarante-quatre, ce qui représente un vrai petit fascicule ! Autre particularité française, elles sont élaborées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, qui les transmet au garde des sceaux pour homologation après avis du H3C.

Au-delà de ces normes, il existe des normes d'audit international, les *International Standards on Auditing*, les normes ISA, souvent élaborées en anglais, qui sont plus ou moins appliquées dans tous les pays du monde. Pour ce qui nous concerne, nous devons non seulement observer ces normes, mais les transcrire dans le contexte français et les faire homologuer par le garde des sceaux, contrairement à d'autres pays européens qui les appliquent directement.

La valeur des NEP est, à nos yeux, importante, dans la mesure où elles ont un statut d'arrêté ministériel ; elles ont donc un caractère public qui les rend opposables aux tiers et institutionnalise plus encore le rôle normalisateur de la Compagnie nationale.

Elles ont pour objet de définir la démarche d'audit du commissaire aux comptes - comment il doit s'y prendre pour comprendre l'entreprise, son environnement de contrôle - et d'organiser les travaux de celui-ci. Mais il existe surtout - c'est très important dans le monde où nous vivons -, un code d'éthique et de comportement professionnel beaucoup plus sévère que le code international d'éthique en vigueur au niveau mondial, qui est émis par l'IFAC, *l'International Federation of Accountants*, une institution dont vous avez peut-être entendu parler, qui rassemble, au niveau mondial, toutes les organisations professionnelles de comptables, dont, bien sûr, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Voilà le portrait que je voulais dresser. Je ne sais si j'ai été trop long ou trop bref...

M. Philippe Dominati, président. - C'est parfait, monsieur le président.

M. Yves Nicolas. - Avant de répondre à vos questions, permettez-moi d'évoquer la manière dont nous appliquons les procédures de déclaration à TRACFIN et de révélation au procureur de la République, car il s'agit, me semble-t-il, d'un sujet éminemment important pour votre commission.

Le champ d'intervention du commissaire aux comptes se limite aux missions précédemment exposées. Comme je l'ai dit, nous avons une obligation non pas de résultat, mais de moyens : nous donnons une opinion sur les comptes de l'entreprise et, d'une certaine manière, sur son devenir au travers des difficultés qu'elle est susceptible de rencontrer. En matière de fiscalité, notre mission n'est pas active : nous n'avons pas à rechercher des erreurs ou des fraudes fiscales.

Cependant, au cours de nos travaux, nous pouvons être confrontés à une situation de fraude fiscale. Dans ce cas, le commissaire aux comptes doit déclencher deux procédures parallèles : la révélation de faits délictueux auprès du procureur de la République et la déclaration à TRACFIN en cas de suspicion de blanchiment d'argent.

Nous disposons aujourd'hui de certaines statistiques dans la mesure où le commissaire aux comptes établit une fois par an une déclaration d'activité. Il doit auprès de la compagnie régionale à laquelle il est inscrit, laquelle consolidera les données auprès de la Compagnie nationale, déclarer non seulement ses mandats et le contenu de ses rapports - s'il a procédé à une certification pure et simple ou avec réserves -, mais également les révélations qu'il a été conduit à faire.

En 2009, sur un total de 223 388 mandats, 1 075 révélations ont été faites, ce qui représente 0,5 % des rapports. En 2010, il n'y a eu que 886 déclarations – franchement, je n'ai pas d'éléments à vous donner pour expliquer cette baisse – sur 223 570 mandats, soit seulement 0,4 %. Je ne pense pas que l'on puisse en déduire que les sociétés que nous contrôlons ont été beaucoup plus attentives à ces problèmes. Cette proportion est surtout liée au fait que nous soyons ou non confrontés aux fraudes fiscales.

Je souligne que nous ne vérifions les comptes que d'une minorité d'entreprises françaises. Certes, nous intervenons de façon obligatoire dans les grandes entreprises, mais, en dessous d'une certaine taille, le commissaire aux comptes n'intervient pas.

Dans le droit positif français, l'article L. 823-12 du code de commerce prévoit l'obligation de révélation et l'article L. 820-7 du code précité est relatif à la sanction de non révélation.

Aux termes de l'article L. 823-12, « les commissaires aux comptes signalent à la plus prochaine assemblée générale ou réunion de l'organe compétent les irrégularités ou inexactitudes relevées par eux au cours de l'accomplissement de leur mission ». Tous les actionnaires sont donc au courant. « Ils révèlent au procureur de la République les faits délictueux dont ils ont eu connaissance ». Souvent, l'opération se fait en deux temps : le commissaire aux comptes explique oralement au procureur de la République ou à l'un de ses substituts le problème qu'il rencontre et, ensuite, il envoie un courrier confirmant les faits. Vous vous en doutez bien, il arrive que le commissaire aux comptes n'ait aucune certitude : il constate des faits qui l'inquiètent et qui l'obligent à mener des investigations un peu plus poussées, mais il n'a évidemment pas les moyens de la police ou du procureur de la République pour aller beaucoup plus loin.

M. Philippe Dominati, président. – Bien sûr !

M. Yves Nicolas. – Pour ce qui est des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, elles sont définies au chapitre I^{er} du titre VI du livre V du code monétaire et financier.

La définition de « faits délictueux » retenue par la loi est la suivante : des faits ou irrégularités susceptibles de recevoir des tribunaux une qualification pénale et des faits susceptibles de présenter un caractère suspect au regard de la loi pénale. Il s'agit d'une définition pénale assez large. C'est la raison pour laquelle nous avons souvent un échange oral avec le substitut du procureur dans la mesure où la qualification pénale n'est pas toujours évidente pour nous.

Que faisons-nous lorsque nous sommes confrontés à une telle problématique ?

La base de notre métier, c'est le scepticisme et le jugement professionnel. Notre code de déontologie nous pousse à être le plus indépendant possible à l'égard de l'entreprise. Nous ne pouvons avoir personnellement des prêts, des emprunts, des contrats d'assurance, des liens personnels avec le chef d'entreprise. Tout cela est bien défini et contrôlé par le H3C, qui a aussi, j'ai oublié de vous le dire, un rôle important en matière de contrôle qualité : il contrôle nos cabinets, pour certains tous les ans et pour d'autres tous les trois ou six ans, afin de s'assurer de la bonne application de ces normes d'indépendance.

Comme je l'ai dit, les missions de conseil sont, pour la plupart, interdites, et le code de déontologie français est le plus strict qui soit ; on s'en enorgueillit même dans le monde entier. Il a d'ailleurs inspiré – peut-être en avez-vous entendu parler ? – le Livre vert qui a été dernièrement publié, sur l'initiative de Michel Barnier, commissaire européen, pour tenter d'homogénéiser notre profession au niveau européen.

Lorsque nous sommes confrontés à des faits qui nous semblent bizarres, nous devons conduire de plus amples investigations. Toutefois, nous n'avons pas à mener de recherche active des faits délictueux : notre travail ne consiste pas, je le répète, à rechercher une fraude fiscale ou des faits délictueux.

Au demeurant, s'il ne révélait pas de tels faits ou s'il les révélait de façon tardive, le commissaire aux comptes pourrait bien sûr être poursuivi pénalement. Il encourt également un risque disciplinaire – avertissement, blâme, interdiction temporaire, voire radiation de la liste – dans la mesure où il peut être poursuivi devant la chambre de discipline de la compagnie régionale des commissaires aux comptes, qui est pilotée par des magistrats du ressort des cours d'appel. Heureusement, ces poursuites ne sont pas très courantes !

Pour ce qui concerne la déclaration à TRACFIN en cas de suspicion ou de blanchiment de capitaux, prévue à l'article L. 823-12 du code de commerce, nous avons une NEP spécifique, une « norme d'exercice professionnel relative aux obligations du commissaire aux comptes relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». Cela montre qu'il s'agit non pas d'une question subsidiaire, mais d'une

diligence normale du commissaire aux comptes, homologuée par le garde des Sceaux.

Pour accomplir notre mission, nous devons nous acquitter d'un certain nombre de tâches obligatoires.

Tout d'abord, nous devons bien identifier l'entité : nous assurer que la société que nous auditons est évidemment inscrite au registre du commerce, identifier ses actionnaires et ses dirigeants, leur nationalité et, en cas de nationalité étrangère, nous renseigner sur leur lieu de résidence et sur les liens qu'ils peuvent avoir avec d'autres entreprises ou avec lesquelles leur propre entreprise peut avoir des liens commerciaux ou juridiques.

Ensuite, nous examinons les opérations réalisées par l'entité et vérifions la cohérence de celles-ci avec la connaissance que nous avons de l'entité. Toutes les transactions ou opérations exceptionnelles, qui ne relèvent pas de l'activité habituelle de la société, attirent évidemment notre regard et sont de nature à nous conduire à des investigations plus poussées.

Il nous est également demandé, ce qui n'est pas chose aisée, de rechercher le bénéficiaire effectif d'une transaction exceptionnelle, ainsi que l'actionnaire majoritaire ou l'actionnaire qui dirige cette entreprise.

Or nous pouvons être confrontés à des cascades de sociétés : l'actionnaire majoritaire peut être une société inscrite à l'étranger, qui est elle-même détenue par une autre. Vous voyez les difficultés que nous pouvons rencontrer. Pourtant, nous devons tout faire pour identifier le bénéficiaire effectif ultime.

J'en viens à la nature des opérations à déclarer à TRACFIN.

D'une part, nous devons déclarer les opérations portant sur des sommes dont nous soupçonnons, ou avons de bonnes raisons de soupçonner, qu'elles proviennent d'une infraction, hors fraude fiscale, passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou qu'elles participent au financement du terrorisme.

D'autre part, nous devons déclarer les sommes ou opérations dont nous soupçonnons, ou avons de bonnes raisons de soupçonner, qu'elles proviennent d'une fraude fiscale, uniquement lorsque nous sommes en présence d'au moins un critère défini par le décret du 16 juillet 2009.

Je résume : nous avons donc une obligation de révélation au procureur de la République de façon urgente. Il existe un délai de tolérance du parquet d'un mois environ, pour la bonne raison que nous devons poursuivre nos investigations avant de procéder à la révélation des faits afin d'être le plus précis possible.

Il faut savoir qu'il n'y a aucun niveau de significativité dans la déclaration des faits délictueux : nous devons déclarer tous les faits délictueux que nous rencontrons quel que soit le montant ou l'importance de ceux-ci. Nous devons même déclarer si le fait délictueux a été corrigé ou s'il a déjà été

déclaré par l'entreprise, ce qui arrive souvent. En effet, les faits délictueux concernent non pas seulement le chef d'entreprise, mais également les employés de l'entreprise.

En la matière, nous avons une pratique assez ancienne, et nous avons d'ailleurs un dialogue continu avec chaque procureur de la République du ressort de la CRCC.

Concernant TRACFIN, cette procédure est plus récente. Nous avons eu des discussions avec les responsables de cette cellule. Ils veulent que nous soyons beaucoup plus rapides dans nos déclarations de soupçon. Toutefois, cette problématique ne faisant pas partie de nos objectifs, il est clair que c'est plutôt par hasard que nous tombons sur de tels faits. Nous devons alors examiner plus précisément la situation pour voir si les sommes d'argent visées font vraiment l'objet d'une transaction frauduleuse. Sinon, nous abreuverions TRACFIN de déclarations inutiles !

Telles sont les obligations extrêmement importantes auxquelles nous sommes soumis et sur lesquelles nous sensibilisons beaucoup nos confrères.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous remercie de votre présentation, monsieur le président.

J'ai bien noté que vous rendiez un avis favorable dans 97 % des cas. Aussi, je m'intéresserai plus particulièrement au 0,5 % des cas qui ont fait l'objet d'un refus de certification – on s'intéresse toujours au train qui arrive en retard, et jamais à ceux, bien plus nombreux, qui sont à l'heure !

Ces cas sont-ils liés à des problèmes de fraude ou d'évasion fiscale ? Si oui, pourriez-vous nous donner quelques illustrations concrètes ?

M. Yves Nicolas. – Franchement, je ne peux vous en donner que très peu !

Les réserves que nous émettons sont plutôt liées à une absence d'informations – la société ne donne pas les bonnes informations à ses actionnaires –, à une mauvaise interprétation des méthodes comptables, ce qui a évidemment un impact sur l'image des comptes, ou bien encore à des incertitudes absolues sur certains actifs ou sur certains passifs, absolument colossaux, qui présentent un risque latent. En général, ces risques ne sont d'ailleurs pas de nature fiscale.

Il peut arriver que nous formulions des réserves parce que nous avons détecté un risque fiscal latent, qui n'a pas été appréhendé par l'entreprise. Le dirigeant peut nous rétorquer qu'il ne s'agit pas d'un risque absolu – des avocats vont l'aider à se défendre et à convaincre l'administration fiscale du bien-fondé de ce qu'il pense – ou que le risque n'est pas avéré et qu'il n'y a donc pas de raison de le provisionner. Dans ce cas, il revient au commissaire aux comptes de trancher la question.

M. Philippe Dominati, président. – Si je comprends bien, il s’agit, la plupart du temps, d’un désaccord sur le provisionnement d’un risque ?

M. Yves Nicolas. – Exactement !

M. Philippe Dominati, président. – Le chef d’entreprise choisit de provisionner ou pas le risque ?

M. Yves Nicolas. – Absolument !

M. Philippe Dominati, président. – Et, en l’occurrence, vous avez une vision différente ?

M. Yves Nicolas. – Notre vision peut être différente dans la mesure où l’avocat fiscaliste a indiqué au chef d’entreprise que le risque est de tant, alors que les experts qui travaillent dans nos cabinets ont une appréhension quelque peu différente. Le commissaire aux comptes peut être conduit sinon à refuser de certifier les comptes en cas d’écarts d’évaluation gigantesques, du moins à émettre des réserves dans son rapport.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L’administration fiscale a-t-elle collaboré avec vous pour édicter en l’espèce des normes ?

M. Yves Nicolas. – Non.

Il faut bien comprendre que nous sommes des commissaires aux comptes et non pas des experts-comptables de l’entreprise. L’expert-comptable est, lui, un conseil de l’entreprise. Il lui revient donc de conseiller le chef d’entreprise sur ces questions.

M. Philippe Dominati, président. – Certes, mais vous exercez les deux métiers. Vous pouvez même parfois être commissaire aux comptes dans une entreprise et expert-comptable dans une autre. Vous avez donc les connaissances d’un expert-comptable.

M. Yves Nicolas. – Il est exact que la plupart des commissaires aux comptes sont experts-comptables ; c’est d’ailleurs le même diplôme. Mais notre code de déontologie est extrêmement strict : on ne peut pas être à la fois expert-comptable et commissaire aux comptes dans la même entreprise.

Les deux métiers sont complètement différents : l’expert-comptable est là pour assister le chef d’entreprise, le conseiller pour régler une problématique fiscale tandis qu’il revient au commissaire aux comptes de dire si cette question a été correctement traitée. Cela signifie que nous avons une certaine connaissance du sujet dans la mesure où nous avons pu le pratiquer dans une autre entreprise.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez indiqué qu’un code éthique comprenant des normes et des principes guide votre action. Apparemment, il est plus sévère en France que dans les autres pays européens.

M. Yves Nicolas. – Effectivement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Toutefois, sans mettre en doute l'intégrité et le sérieux du travail des commissaires aux comptes, reste inévitablement posée la question de l'indépendance de ces derniers dans la mesure où ils sont rémunérés par leurs clients.

M. Yves Nicolas. – Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Cela crée de fait, une dépendance. Vous avez dit que vous étiez le plus indépendant possible ; cela laisse une marge, sur laquelle on peut s'interroger.

Nous avons eu il y a quelque temps connaissance d'un licenciement d'auditeurs, mais je ne sais plus où exactement. Pouvez-vous nous indiquer quelles mesures et quelles dispositions ont été prises pour parvenir à résoudre cette question de l'indépendance totale et absolue du commissaire aux comptes par rapport à l'entreprise qu'il audite ?

M. Yves Nicolas. – J'ai commis une erreur de langage en disant que nous étions indépendants le plus possible. La question ne se pose pas : nous sommes indépendants, et cette indépendance est d'ailleurs vérifiée au travers du contrôle qualité effectué par le Haut Conseil du commissariat aux comptes, qui est complètement indépendant de la profession dans la mesure où il est présidé par un haut magistrat.

Je tiens à mentionner que nous sommes nommés pour une durée de six ans. Même si nous sommes rémunérés par l'entreprise, notre mission nous est confiée par l'assemblée générale pour six années, et les honoraires sont, en général, définis dès le départ au moyen, la plupart du temps, d'un appel d'offres. Les choses sont donc absolument transparentes. Il existe, par ailleurs, de nombreuses mesures de nature à garantir cette indépendance.

J'évoquerai tout d'abord la rotation des signataires.

S'agissant des sociétés faisant appel public à l'épargne, ce ne sera pas le même associé signataire qui interviendra si le mandat est renouvelé. C'est un autre associé du cabinet, indépendant, qui assurera ce nouveau mandat, sauf à prendre le risque de subir éventuellement les foudres d'une sanction pénale, civile, réglementaire, voire disciplinaire.

En effet, même si nous n'aimons pas trop parler de cet aspect des choses, notre profession est très surveillée par le H3C et par les magistrats. Nous cumulons les risques car, en tant que signataires à titre personnel ou au nom d'une personne morale, nous avons à faire face à d'éventuelles poursuites pénales, civiles, en réparation, réglementaires pour ce qui concerne l'AMF s'il s'agit d'une société cotée, et disciplinaires. Nous sommes donc très encadrés.

Il est, par exemple, absolument interdit de certifier les comptes d'une entreprise dont le dirigeant serait un parent ou d'accepter un prêt d'une entreprise dont on est le commissaire aux comptes ; ce serait la meilleure façon d'être définitivement radié ! Je mets bien en exergue le fait que nous

sommes l'une des professions libérales les plus réglementées et les plus contrôlées qui soient.

Au demeurant, il existe bien d'autres mesures encore. Ainsi, dans le cadre des comptes consolidés d'un groupe de sociétés, intervient – nous sommes quasiment le seul pays au monde où cela existe de façon obligatoire – le co-commissariat aux comptes : deux commissaires aux comptes signent le même rapport. Imaginez que l'un d'entre eux accepte tout à coup les faveurs d'une société, l'autre serait évidemment là pour l'en empêcher, voire, le cas échéant, émettre un rapport différent du sien ; la visibilité du problème serait alors flagrante.

Je ne vous dis pas que tout est parfait dans le meilleur des mondes, car il y a toujours des complications, mais, du fait de ces réglementations, notamment de la loi de sécurité financière que j'ai évoquée tout à l'heure, qui a été adoptée à la suite des scandales américains Enron ou WorldCom, dont vous vous souvenez certainement, notre profession est très encadrée et très surveillée.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – De quels outils efficaces disposez-vous pour détecter les anomalies que vous avez énoncées tout à l'heure, concernant, par exemple, les prix de transfert ou le recours à des montages ou à des refuges fiscaux opaques ? Avez-vous alors accès à l'ensemble des documents de l'entreprise concernée ? Quels sont vos moyens d'investigation ?

M. Yves Nicolas. – Monsieur le rapporteur, vous posez de bonnes questions.

Tout dépend du contexte. S'il s'agit d'une entreprise française, avec des actionnaires français, les choses peuvent être assez simples. Bien sûr, le commissaire aux comptes a le droit d'obtenir toutes les informations qu'il demande ; dans le cas contraire, ce serait considéré comme un obstacle à sa mission, et il pourrait, à ce titre, dénoncer cette situation auprès du procureur de la République. S'il s'agit d'une société française, je dirai donc qu'il dispose de tous les moyens pour mener ses investigations. Il ne rencontre dans ces conditions pas beaucoup de problèmes, sauf s'il a affaire à des chefs d'entreprise qui veulent lui cacher des choses.

En dehors de son investigation personnelle, il peut aussi avoir recours à des spécialistes de son cabinet ou à des sous-traitants pour ce qui concerne les risques fiscaux ou les manipulations informatiques. Tout dépend de la taille du cabinet : les grands cabinets comptent évidemment des spécialistes de ces questions, qui peuvent contrôler les procédures informatiques ou les déclarations fiscales ; les plus petits cabinets, eux, peuvent parfaitement demander à un sous-traitant de les aider à traiter un point particulier.

La situation est plus complexe lorsqu'il s'agit d'une filiale d'un groupe étranger car la problématique du prix de transfert que vous avez évoquée n'est pas facile à examiner dans la mesure où elle est gérée au niveau

du siège social. Le commissaire aux comptes français peut demander un certain nombre d'informations, mais il peut ne pas les obtenir et ne sera donc pas en mesure de savoir ce qui se passe au siège social situé à l'étranger.

Le problème est donc plus complexe lorsque nous auditons une filiale d'un groupe au sein duquel nous n'avons pas de liens directs. Il arrive même quelquefois que le conseil d'administration de la société française comprenne de nombreux membres de nationalité étrangère, qui ne sont pas domiciliés en France. Vous voyez toute la difficulté pour nous d'obtenir des informations !

Si le groupe est sérieux – et la plupart des groupes étrangers qui travaillent en France le sont ! –, l'auditeur de la société mère, qui a une vision globale du groupe et qui doit, eu égard aux normes de travail internationales, examiner la question des prix de transfert, demandera un certain nombre d'informations au commissaire aux comptes français pour qu'il puisse donner une opinion sur les comptes consolidés. Mais le commissaire aux comptes français peut, lui aussi, bien sûr demander un certain nombre d'informations à son confrère étranger qui contrôle le groupe.

Les choses sont plus faciles si le commissaire aux comptes français est membre du même réseau international. Vous le savez, pour auditer les groupes français, mais aussi les filiales de groupes étrangers, notre profession est de plus en plus organisée en réseau : même si chaque commissaire aux comptes est bien sûr indépendant localement, il fait partie d'un réseau international qui permet d'assurer une meilleure communication. Nous avons des méthodes de travail communes, avec des demandes et des retours d'informations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Cela signifie-t-il que vous seriez favorable à la généralisation du *reporting* pays par pays ? Ce système, qui est dans l'air du temps, n'est-il pas de nature à répondre aux difficultés que vous rencontrez pour mener à bien votre action dans les grands groupes ?

Ce matin, cette question a été posée à un représentant d'une grande entreprise française, qui a estimé que cela allait trop loin et que c'était une hérésie. Qu'en pensez-vous ?

M. Yves Nicolas. – Il y a peut-être des problèmes de faisabilité, mais je ne suis pas spécialiste en la matière pour vous répondre. Les transactions d'un groupe sont de plus en plus imbriquées dans les différentes filiales de celui-ci. La situation fiscale du groupe est telle qu'il me paraît compliqué d'en venir à une vision pays par pays.

Il est évident qu'il serait intéressant pour le commissaire aux comptes français de pouvoir disposer, pour les transactions françaises, d'informations pertinentes sur l'impact des décisions fiscales à l'étranger. Mais, comme je vous l'ai dit, je crois plus au fait que l'auditeur de la maison mère communique mieux avec l'auditeur de ses filiales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Concernant les signalements à TRACFIN ou au procureur de la République, avez-vous un bilan chiffré et

qualitatif de l'application de ce dispositif dans le domaine plus spécifique de la fraude fiscale ?

M. Yves Nicolas. – Non. Pour les révélations des faits délictueux, nous n'avons que les chiffres globaux que je vous ai communiqués tout à l'heure ; je ne peux pas vous dire quels sont les faits liés à la fraude fiscale. Il en est de même pour TRACFIN. Je n'ai pour le moment que des informations globales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué la responsabilité des commissaires aux comptes en cas de non-signalement d'une situation douteuse, « bizarre », pour reprendre votre terme. Mais, en cas de redressement fiscal d'une entreprise dont les comptes ont été certifiés par un commissaire, la responsabilité de celui-ci peut-elle être, de la même manière, engagée ?

M. Yves Nicolas. – Selon la jurisprudence, le commissaire aux comptes a une obligation de moyens et pas de résultat. Sa responsabilité pourrait être engagée si l'on pouvait prouver que ses diligences étaient insuffisantes et qu'il n'a pas fait le travail de qualité qu'il aurait dû faire et qui lui aurait permis de détecter le problème.

Comme je vous l'ai dit, nos contrôles sont effectués par sondages et nous donnons une opinion à partir d'un seuil de significativité. Tout dépend du niveau de la fraude fiscale. Si celle-ci était vraiment monumentale, et donc visible, les tribunaux pourraient, me semble-t-il, soulever la question de la responsabilité du commissaire aux comptes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Certes, elle est parfois visible, mais on peut aussi imaginer qu'il y ait justement des territoires ou des dispositifs opaques ; je pense aux trusts ou aux prête-noms. Avez-vous déjà été confronté à de telles situations ? Si oui, comment procédez-vous pour mener vos investigations ?

M. Yves Nicolas. – Je n'ai pas été personnellement confronté à cette situation.

Si une société a cet objectif, elle se donnera en France – c'est parfaitement possible – une personnalité juridique qui ne prévoit pas la présence d'un commissaire aux comptes. Dès lors que vous savez que tel ou tel régime juridique entraîne la présence obligatoire d'un commissaire aux comptes qui va vous contrôler, pourquoi le choisir ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je pense à la plus grande banque française, voire européenne, qui dispose d'entités dans des paradis fiscaux. Comment peut-on, d'une part, accéder à toutes les informations et, d'autre part, certifier les comptes de cet établissement bancaire, qui, à l'évidence, dissimule certains actifs ?

M. Yves Nicolas. – Je ne peux pas vraiment répondre à votre question, car je ne connais pas le dossier que vous évoquez.

En règle générale, si un commissaire aux comptes d'un groupe français constate que certaines filiales sont situées dans des paradis fiscaux, il mène évidemment des investigations pour connaître la raison de cette implantation et l'objectif poursuivi par le groupe. Mais encore faut-il que ces filiales aient une importance significative. En effet, il peut y avoir dans certains paradis fiscaux de toutes petites filiales, qui ne sont pas dans le périmètre de consolidation, et sur lesquelles le commissaire aux comptes n'intervient pas forcément.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y a-t-il des commissaires aux comptes aux Îles Vierges britanniques, par exemple ?

M. Yves Nicolas. – Il y a, localement, des auditeurs.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Soumis aux mêmes règles qu'en France ?

M. Yves Nicolas. – Ils sont soumis aux règles locales, que je ne connais pas exactement.

Je puis toutefois vous dire que les auditeurs locaux membres de réseaux internationaux ont l'obligation de respecter les normes d'audit international, les normes ISA que j'ai évoquées tout à l'heure dans mon propos liminaire.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Vous avez indiqué que vous meniez des investigations lorsque vous êtes confronté à des écritures comptables traduisant un montage juridique à haut risque qui peut aller, par ordre de graduation, de l'optimisation fiscale à peu près certaine sur le plan de la régularité juridique à l'acte anormal de gestion, à l'abus de droit, voire à la fraude.

Imaginons que vous n'arriviez pas à vous sortir de la tête l'impression qu'une opération est douteuse. Ouvrez-vous alors le parapluie, comme on dit ? En termes plus juridiques, faites-vous un signalement automatiquement ou invitez-vous l'entreprise à corriger son montage ?

M. Yves Nicolas. – Je veux préciser un point que j'ai omis de rappeler dans ma présentation : nous ne devons pas nous immiscer dans la gestion. La direction d'une société fait les montages qu'elle souhaite. Nous n'avons pas à dire si c'est bien ou mal.

En revanche, lorsque les montages sont quelque peu compliqués, il est de notre devoir, surtout si les montants sont significatifs, de regarder s'ils n'aboutissent pas à des risques fiscaux. C'est là une question de jugement professionnel.

Il revient au commissaire aux comptes d'estimer si un délit est constitué. Dans ce cas, il saisira le procureur de la République.

Concernant une opération particulière, il m'est difficile de vous répondre par l'affirmative ou par la négative sur la décision à prendre, car nous sommes toujours confrontés à un cas d'espèce. Le commissaire aux comptes émet un jugement professionnel en fonction d'une situation donnée. En général, il consulte soit ses associés, s'ils sont plusieurs dans le cabinet, soit le président de la compagnie régionale – cela m'est arrivé – pour déterminer s'il y a un vrai problème.

En général, les commissaires aux comptes sont des gens raisonnables : dès lors qu'ils ont vraiment un doute, la plupart du temps ils en discutent avec la Direction de l'entreprise et éventuellement appellent le procureur de la République pour lui exposer l'affaire. Celui-ci peut accepter, dans un premier temps, de donner un avis. Cela aboutira à un courrier, et donc à une procédure de dénonciation, en cas de problèmes importants avérés.

M. François Pillet. – Qui peut accéder aux rapports que vous avez déposés ?

M. Yves Nicolas. – Les rapports des commissaires aux comptes sont déposés au greffe du tribunal de commerce.

M. François Pillet. – Tout le monde peut y avoir accès ? Y compris l'administration, en usant de son droit de communication ?

M. Yves Nicolas. – Absolument !

M. François Pillet. – Exerce-t-elle souvent ce droit ?

M. Yves Nicolas. – Franchement, je réfléchis, mais je ne trouve pas d'exemple, je crains d'avoir à vous dire qu'elle ne le fait pas très souvent. Toutefois, elle peut le faire d'elle-même sans passer par le commissaire aux comptes. Il faudrait plutôt que vous posiez la question aux greffiers.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Il s'agit d'une excellente question, non pas parce qu'elle vous gêne ou que vous n'y répondez pas,...

M. Yves Nicolas. – Elle ne me gêne pas !

M. Yannick Vaugrenard. – ... mais parce qu'il serait bon de savoir si l'administration fiscale va vraiment un peu plus loin.

Pour ma part, je reviendrai sur la question de l'homogénéisation des normes sur le territoire européen. Vous avez indiqué que vous rencontriez plus de difficultés dans certains pays que dans d'autres. Lesquels ? Existe-t-il un lien particulier avec la gestion supposée bonne ou mauvaise de ces pays ?

Par ailleurs, vous dites ne pas avoir connaissance du nombre de faits délictueux soumis au procureur de la République en matière de fraude fiscale ou à TRACFIN en matière de blanchiment de capitaux. Je suppose que vous ne connaissez pas non plus le montant que cela pourrait représenter.

M. Yves Nicolas. – Je n'en ai aucune idée !

M. Yannick Vaugrenard. – Est-ce difficile de le savoir ? Nous essayons de trouver des pistes visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale. Or je me rends compte que tout cela semble assez compliqué pour vous, soit parce que les moyens dont vous disposez pour agir sont insuffisants, soit parce que vous avez un objectif de moyens et non de résultat.

Est-ce que le fait d'aller vers un objectif de résultat serait une solution parmi d'autres de nature à garantir une meilleure efficacité ? Cela supposerait-il beaucoup plus de moyens pour les commissaires aux comptes ? Pardonnez le caractère quelque peu béotien de ma question, mais j'essaie de voir comment les commissaires aux comptes pourraient régler cette problématique de manière optimale.

M. Yves Nicolas. – L'homogénéisation européenne est un énorme chantier, qui est loin d'être achevé.

Je vous ai parlé d'homogénéisation non pas tellement par rapport à la lutte contre la fraude fiscale, mais plutôt par rapport au statut de l'auditeur ou du commissaire aux comptes, qui est très différent d'un pays à l'autre. Je l'ai dit, en France, les normes de travail sont homologuées par le garde des Sceaux, après avis du H3C. Nous sommes le seul pays européen où de nombreuses personnes extérieures à notre profession examinent notre manière de travailler. Ailleurs, c'est le commissaire aux comptes lui-même ou son institution qui définit ses normes de travail.

Pour ce qui est de l'indépendance du commissaire aux comptes, notre code de déontologie est beaucoup plus sévère que celui qui est en vigueur à Londres ou à Berlin par exemple. C'est d'ailleurs l'un des sujets de réflexion de la Commission européenne, qui a pour objectif de réformer notre profession en l'homogénéisant à partir de la situation française.

Je le répète, notre mission est non pas de rechercher la fraude fiscale, mais bel et bien de donner une opinion sur des comptes. Si les comptes que nous examinons sont entachés de risques fiscaux importants, cela nous intéresse bien évidemment et notre rapport en fait état, mais il peut tout aussi bien s'agir de risques environnementaux ou autres, qui nécessitent d'être provisionnés ou solutionnés. Eu égard au travail que nous faisons, nous évaluons la situation de l'entreprise pour savoir si ces risques sont réels. Dans l'affirmative, nous vérifions que l'entreprise a prévu les provisions suffisantes pour y faire face. Mais tant que le risque n'est pas vu, soupçonné ou avéré, nous n'avons pas à le prendre en compte.

M. Yannick Vaugrenard. – Dans d'autres pays, les commissaires aux comptes ont-ils un rôle plus particulier par rapport à la fraude fiscale ?

M. Yves Nicolas. – Pas du tout ! Je ne l'ai peut-être pas assez dit.

M. Philippe Dominati, président. – Leur rôle est moindre !

M. Yves Nicolas. – Absolument ! La France est l'un des seuls pays au monde à avoir prévu une procédure de révélation au procureur de la République. D'ailleurs, dans les autres pays, le métier d'auditeur n'est pas le même que le nôtre : il s'agit en général d'un rôle contractuel et non pas légal.

Ainsi, dans la plupart des pays anglo-saxons, l'auditeur est nommé pour un an par le *management*, et non pas par l'assemblée générale. Il a une lettre de mission, qui est acceptée par l'entreprise, afin qu'il exprime une opinion sur les comptes. On n'est pas du tout dans le même contexte.

M. Yannick Vaugrenard. – Enfin, lorsque vous constatez dans la trésorerie d'une entreprise de très importants mouvements de liquidités, qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement normal de celle-ci, que faites-vous concrètement ? Quel est votre rôle ?

M. Yves Nicolas. – Tout d'abord, le commissaire aux comptes demande des explications au comptable, au directeur financier ou au directeur général, en fonction du régime juridique de l'entreprise, ainsi qu'à des tiers pour avoir confirmation et explication de ce qui s'est passé ; je pense notamment à la banque. S'il y a eu des transferts d'argent, le banquier en a eu *a priori* connaissance. Ensuite, on recherche des pièces justificatives pour comprendre la réalité de la transaction.

Dès lors qu'un commissaire aux comptes a identifié ce type de risque, il va, me semble-t-il, jusqu'au bout. Toutefois, il faut bien comprendre que, dans certaines grandes entreprises notamment, les transactions quotidiennes se comptent par milliers. Il est donc difficile de toutes les vérifier.

Je répondrai à votre dernière question en disant que, si nous avions une obligation de résultat, il nous faudrait, dans certaines entreprises, multiplier nos honoraires par dix ou par vingt. Je pense que c'est complètement irréaliste !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le secteur bancaire a été particulièrement chahuté ces dernières années, notamment au plus fort de la crise financière. Des commissaires aux comptes avaient-ils été amenés à formuler des remarques ou des réserves sur l'activité de certains établissements en amont de ce que la crise a pu révéler ?

M. Yves Nicolas. – Oui, par le biais du rapport sur les comptes annuels du commissaire aux comptes remis à l'assemblée générale, dont nous avons beaucoup parlé. Mais les établissements financiers importants disposent de nombreux autres rapports, qui sont examinés avec la direction de l'entreprise et les comités d'audit. Ceux-ci font état des diligences effectuées par le commissaire aux comptes, des risques qu'il a vus, des problèmes qu'il a rencontrés, des solutions qu'il faudrait apporter, et mentionnent même des recommandations.

En effet, si le commissaire aux comptes ne peut pas donner de conseils, il peut faire des recommandations, en soulignant que telle problématique comptable devrait être traitée différemment.

Si vous demandiez à une banque tous les rapports émis par les commissaires aux comptes – et pas seulement celui sur les comptes annuels –, vous verriez qu'ils traitent beaucoup de choses. Je ne puis vous en parler précisément car je n'ai pas été confronté à ce problème dans mes dossiers, mais vous constateriez sûrement qu'ils pointaient des problèmes à traiter et mettaient en exergue des risques qui devraient peut-être apparaître un jour de façon plus visible. Mais on aborde là un sujet très passionnant, celui du rôle préventif du commissaire aux comptes.

Notre mission actuelle consiste à donner une opinion sur les comptes qui ont été arrêtés. En revanche, il serait intéressant – mais c'est un débat un peu plus général – de nous confier également un rôle un peu plus préventif, à l'instar de ce que nous faisons lorsque l'entreprise est en difficulté.

En effet, connaissant bien les rouages de l'entreprise en général et l'activité concernée, le commissaire aux comptes est à même d'avoir une opinion sur l'état des risques et l'éventualité que ceux-ci se réalisent. Le Livre vert de Michel Barnier – c'est d'actualité dans notre profession – a d'ailleurs pour origine la crise bancaire : qu'ont fait les auditeurs ? Avaient-ils repéré les problèmes ? Ne faudrait-il pas élargir leur mission ? C'est une question passionnante dont nous sommes prêts à discuter, mais je déborde là du sujet de votre commission.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pas tout à fait ! De quelle façon pourrait-on élargir votre mission pour éviter que cette situation ne se reproduise à l'avenir ?

M. Yves Nicolas. – Pour le moment, il n'y a rien d'établi. Mais, dès lors que le commissaire aux comptes est un tiers indépendant ayant une vision sur les risques de l'entreprise, ne pourrait-il pas faire un rapport sur ces risques ? Les comptes de l'entreprise sont certes certifiés, mais celle-ci encourt un certain nombre de risques : des risques environnementaux, des risques liés à son activité, laquelle peut être difficile à mener ou en pleine évolution, des risques liés à son organisation interne ou à son système informatique, qui n'est peut-être pas efficient, ainsi que, bien sûr, des risques fiscaux, juridiques, contractuels, etc. Un chef d'entreprise est malheureusement « cerné » par des risques de tous ordres.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans les nombreux dossiers que vous avez traités, avez-vous constaté des délocalisations d'actifs immatériels dans des territoires à fiscalité privilégiée, comme les Bermudes ? Je pense notamment à la gestion des brevets.

M. Yves Nicolas. – Personnellement, non. Certes, nous voyons bien que des entreprises ferment une usine pour délocaliser, mais, comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, nous ne nous immisçons pas dans la gestion. Si

elles le font, nous vérifions qu'elles respectent les lois et les règlements de la République française.

M. Éric Bocquet, président. – Concernant les prix de transfert, diriez-vous qu'ils sont correctement contrôlés dans les grandes entreprises ?

M. Yves Nicolas. – Au vu de mon expérience personnelle, notamment à l'égard de groupes français, je dirai oui, et de mieux en mieux.

En général, les groupes français se sont outillés de spécialistes, qui ont mis en place des procédures. Ils savent très bien qu'ils sont surveillés par l'administration fiscale : c'est un sujet assez systématique.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Que pensez-vous du projet de mettre en place en Europe une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, l'ACCIS ? J'imagine que vous en avez entendu abondamment parler. Auriez-vous des propositions à formuler à ce sujet ?

M. Yves Nicolas. – Tout ce qui peut aboutir à plus de clarté au niveau européen me semble une bonne chose. Il s'agit là d'une très bonne question. Mais nous n'avons pas d'opinion précise sur la manière de procéder. Tout ce que je puis vous dire, c'est que cela va dans le bon sens, vers la clarification et la transparence.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Aucune proposition n'a été faite ?

M. Yves Nicolas. – Pas par les commissaires aux comptes.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Je poserai une question très simple : un commissaire aux comptes a-t-il les moyens de détecter une fraude fiscale dans la mesure où il vérifie la sincérité des comptes de l'entreprise ? Par ailleurs, a-t-il les moyens d'analyser, à l'intérieur de l'entreprise, des faits qui auraient pu – j'emploie le conditionnel à dessein – être délictueux ?

M. Yves Nicolas. – Je l'ai dit, le commissaire aux comptes a une mission de vérification des comptes. Lorsqu'il voit des montages ou des opérations financières, il doit se poser la question de l'impact fiscal dans la mesure où il audite le résultat net après fiscalité. Bien sûr, je ne vous dirai pas qu'il a les moyens de tout voir et de tout vérifier puisqu'il a une obligation de moyens et non de résultat. Mais si vous voulez parler de ses compétences, il a, par essence, des compétences fiscales et, comme je l'ai déjà dit, s'il s'agit d'un point extrêmement complexe, il peut faire appel à des spécialistes de son cabinet ou à l'extérieur.

M. Philippe Dominati, président. – Dans son Livre vert, M. Barnier fait des propositions en matière d'harmonisation européenne, mais, en réalité, il va falloir convaincre nos partenaires. Si l'harmonisation se fait *a minima*, cela peut se retourner contre votre profession...

Vous avez indiqué que la France est l'un des seuls pays où il existe, en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, un co-commissariat aux comptes.

M. Yves Nicolas. – Oui, pour les comptes consolidés des groupes.

M. Philippe Dominati, président. – Une harmonisation européenne pourrait être de nature à nous faire revenir en arrière, avec un seul commissaire aux comptes.

M. Yves Nicolas. – Vous avez raison, monsieur le président, et c'est pourquoi nous sommes extrêmement vigilants.

M. Philippe Dominati, président. – Même si la France est le pays le plus intransigeant en matière de normes et de contrôles, elle n'a pas encore convaincu ses partenaires de l'efficacité de son système.

M. Yves Nicolas. – Vous avez parfaitement raison, monsieur le président. Nous sommes très attentifs à ce que l'homogénéisation ne se fasse pas par le bas, en supprimant, au niveau européen, des règles que la France applique déjà.

Pour ce qui est du co-commissariat aux comptes ou, pour utiliser le terme international, du *joint audit*, la Commission européenne a heureusement prévu cette possibilité en option. Cela reste donc possible en France.

M. Philippe Dominati, président. – *A priori*, nous conserverons nos règles spécifiques. Toutefois, si je vous ai bien compris, vous pensez qu'il serait souhaitable, au regard de la compétitivité à laquelle sont confrontées nos entreprises, tout au moins pour ce qui concerne nos grands voisins, que cette harmonisation s'inspire de notre système. Mais encore faut-il convaincre de l'efficacité de celui-ci.

M. Yves Nicolas. – C'est parfaitement vrai.

M. Philippe Dominati, président. – Par ailleurs, je voudrais que vous nous parliez de l'ambiance actuelle, parce que c'est ce qui nous intéresse, nous, membres de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux. Avez-vous le sentiment que l'évasion fiscale, l'optimisation fiscale, voire la fraude ont été, ces dernières années, au cœur des préoccupations des dirigeants d'entreprises françaises ou pensez-vous, au contraire, qu'ils ne subissent pas de pression en la matière et ne s'interrogent pas sur la stratégie fiscale qu'ils doivent avoir ?

Est-ce un sentiment qui se développe tout simplement parce que les entreprises, même de taille moyenne, sont de mieux en mieux informées sur la question de la concurrence fiscale en raison de la pression de plus en plus forte qui pèse sur elles ? Ou pensez-vous, au contraire, que cette problématique a toujours existé ? Certaines entreprises ont toujours eu tendance à franchir la ligne jaune, mais ce n'est pas le plus grand nombre.

M. Yves Nicolas. – J'ai le sentiment que l'optimisation fiscale a été une préoccupation permanente des entreprises et qu'elle le demeure. Je n'ai

pas de raison de penser qu'il s'agit actuellement d'une préoccupation plus particulière.

M. Philippe Dominati, président. – C'est une préoccupation parmi d'autres ?

M. Yves Nicolas. – Oui. Je pense que beaucoup d'entreprises ont réfléchi à cette problématique depuis longtemps et l'ont mise en place. Cette préoccupation n'est pas plus prononcée aujourd'hui.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous poserai encore deux petites questions.

Le CPO, le Conseil des prélèvements obligatoires, avait rendu un rapport il y a quelques années mettant en évidence le fait que les grands groupes du CAC 40 paient un impôt sur les sociétés à hauteur de 8 %, contre 33 % pour les autres. Ce débat est récurrent, mais il est, à mon avis, très légitime. Quelle approche avez-vous de cette situation ?

M. Yves Nicolas. – L'auditeur vérifie la charge d'impôt globale du groupe, s'assure que le calcul est correct et que le groupe a respecté la réglementation française.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans quel pays l'IASB, l'organisme qui définit les normes comptables, a-t-il son siège ?

M. Yves Nicolas. – Il est à New York.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En Europe, il n'a pas...

M. Yves Nicolas. – C'est plus compliqué que cela. L'IASB définit certes les normes comptables internationales, mais il est très influencé par l'Europe dans la mesure où l'Union européenne a été la première à demander que ces normes s'imposent.

La problématique actuelle est la suivante. L'autre série de normes mondialement reconnues, ce sont les normes américaines. Pendant plusieurs années, on a cherché à rapprocher les deux types de normes pour qu'il n'y ait plus que des normes admises au niveau mondial. Or on constate aujourd'hui qu'il s'agit plutôt d'un échec, car les Américains continuent de suivre leurs normes particulières, tout en étant membres de l'IASB et en y ayant une grande influence. Cela aboutit évidemment à des discussions assez âpres.

Au demeurant, c'est Michel Prada qui a été nommé président des *trustees* de la Fondation IFRS, dont fait partie l'IASB. On voit bien que l'influence européenne est assez forte par rapport au passé.

Toutefois, vous avez raison, dès lors que des normes internationales sont élaborées, elles s'appliquent forcément aux grands groupes, notamment aux grands groupes français, et peuvent donc avoir un impact très important sur l'image fidèle des comptes de ces entreprises.

M. Philippe Dominati, président. – Pour aller dans le même sens que M. le rapporteur, je vous demanderai s’il existe une vraie disparité en matière de fiscalité entre les très grandes entreprises et les PME ? En tant que praticien, quel est votre avis sur ce point ? Cette question revient régulièrement au cours des auditions. Y a-t-il une vraie différence entre une grande entreprise internationale et une PME régionale ? C’est la question que posait en réalité M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Oui, tout à fait.

M. Philippe Dominati, président. – Il est facile de dire que votre mission ne consiste qu’à vérifier que l’entreprise a acquitté ses impôts. Je comprends bien que ce soit la loi. Mais, au regard de la fiscalité, avez-vous le sentiment qu’une entreprise régionale, une PME, a les mêmes chances d’évolution qu’un grand groupe ?

M. Yves Nicolas. – J’estime que tout le monde a la même chance. Certes, les armes dont disposent les entreprises ne sont pas forcément les mêmes, mais la taille de celles-ci diffère aussi.

Contrairement à un grand groupe international, un dirigeant d’une PME n’a évidemment pas les moyens de compter dans ses effectifs des fiscalistes. Il fera alors appel à un expert-comptable, lequel lui donnera *a priori* de bons conseils...

M. Philippe Dominati, président. – Absolument ! Enfin, je l’espère !

M. Yves Nicolas. – ... pour optimiser ce qui peut l’être dans le cadre de la loi. On ne peut pas dire que les uns soient plus avantagés que les autres, car les problématiques à traiter sont forcément différentes du fait de la taille de l’entreprise – elles sont moins complexes pour une PME – et du volume des transactions.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, monsieur Nicolas, de votre exposé complet, qui, je l’espère, a éclairé les membres de notre commission.

Audition de MM. Jean-Marc Tassetto, directeur général de Google France, Olivier Esper, directeur des relations institutionnelles de Google France, et Marc Mossé, directeur des affaires publiques et juridiques de Microsoft France
(29 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Jean-Marc Tassetto et Olivier Esper, respectivement directeur général et directeur des relations institutionnelles de Google France, ainsi que M. Marc Mossé, directeur des affaires publiques et juridiques de Microsoft France.

Monsieur le directeur général, messieurs les directeurs, je vous rappelle, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(MM. Jean-Marc Tassetto, Olivier Esper et Marc Mossé prêtent successivement serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Avant de répondre aux questions de M. le rapporteur Éric Bocquet, ainsi que des autres membres de la commission, je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire. Mais je vois que vous avez d'ores et déjà affiché à l'écran une page de recherche...

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je m'étonne d'y voir le nom de ma commune, monsieur le président !

M. Jean-Marc Tassetto, directeur général de Google France. – Monsieur le rapporteur, nous avons voulu vous faire un petit clin d'œil en affichant à l'écran une recherche *web* sur la commune de Marquillies.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez voulu « googeliser » ma commune !

M. Jean-Marc Tassetto. – Nous n'avons pas ouvert cette page *web* par hasard !

M. Philippe Dominati, président. – Nous allons apprendre des choses sur la commune de Marquillies, qui profite ainsi d'une publicité nationale !

Vous avez la parole, monsieur Tassetto.

M. Jean-Marc Tassetto. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, nous vous remercions de nous avoir invités à participer à cette commission d'enquête. Nous allons ainsi pouvoir vous exposer plus clairement et précisément la situation de Google France, en particulier sa raison d'être par rapport à l'organisation globale de Google.

C'est la troisième fois, je dois le dire, que nous intervenons sur des sujets proches. Nous sommes évidemment bien conscients de la nécessité d'échanger le plus d'informations possible sur les enjeux liés aux impacts de la révolution digitale, qui présente la double particularité d'être extrêmement rapide et d'avoir de multiples impacts. Il s'agit donc d'une révolution structurante.

J'ai souhaité que Olivier Esper, directeur des relations institutionnelles de Google France, m'accompagne afin que nous puissions répondre aussi précisément que possible à vos questions ; nous le ferons dans la mesure de nos compétences et de nos responsabilités au sein de Google France.

Nous avons bien noté que le thème de votre commission d'enquête est la lutte contre l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Nous traiterons cette question sous l'angle d'une filiale d'un groupe international qui dirige des opérations en France, en évoquant nos enjeux de compétitivité, enjeux techniques, commerciaux et industriels.

Les conférences auxquelles j'ai participé montrent que le fonctionnement de Google est très bien connu des utilisateurs. Aussi ne prendrai-je que cinq minutes pour vous l'expliquer.

Nous sommes une toute jeune entreprise – la révolution digitale, c'est aussi la révolution de la vitesse ! – : créée, en 1998, en Californie, par deux étudiants de Stanford, elle est issue d'un brevet, qui est la propriété de l'université de Stanford. Elle a pour mission de proposer aux internautes *via* son moteur de recherche les résultats les plus pertinents et les plus précis possibles.

Cette entreprise californienne a pour vocation de construire des produits et des plateformes globales adressant des milliards d'internautes dans le monde et de chercher à élaborer un dispositif industriel le plus efficient possible.

Le moteur de recherche de Google a entraîné une révolution non seulement technologique – j'y reviendrai ultérieurement avec la requête

concernant les chambres d'hôtes à Marquillies, dont les résultats sont affichés à l'écran –, mais également économique en ce que nous avons changé le modèle publicitaire.

Auparavant, lorsque vous étiez commerçant ou grand distributeur, vous deviez payer, *a priori*, une publicité à la radio ou dans la presse quotidienne régionale quel que soit l'impact de celle-ci. Le modèle publicitaire de Google est inverse : vous ne payez qu'au clic, c'est-à-dire uniquement lorsqu'un prospect est entré dans votre magasin. Imaginez la novation si le même commerçant ou le même distributeur ne payait ses spots radiophoniques ou ses affichages qu'à partir du moment où un client est entré dans son magasin !

Là est l'autre révolution du modèle Google – il y a chaque jour plusieurs dizaines de millions de requêtes en France et des milliards dans le monde –, que nous avons voulu illustrer en affichant cette page *web*, monsieur le rapporteur.

Nous avons fait ici une requête sur les chambres d'hôtes à Marquillies. Vous voyez s'afficher en haut de la page trois emplacements privilégiés, avec des liens en vert vers des sites *web* de personnes qui possèdent des chambres d'hôtes, telles que La petite Cense ou L'Hancarderie, avec des numéros de téléphone et, à droite de la page, vous pouvez voir onze emplacements de même nature.

Si l'on veut faire une comparaison avec un magasin physique, les trois emplacements sont les gondoles des allées centrales, – l'emplacement premium –, alors que l'on trouve à droite de la page les têtes de gondoles.

Nous vendons donc ce que nous appelons des liens sponsorisés : les annonceurs ont la possibilité de répondre *via* leur site *web* à la question : « Je cherche une chambre d'hôtes à Marquillies ».

Il s'agit d'une révolution considérable dans la mesure où, je le répète, le paiement se fait au clic, et non *a priori*. Le budget est donc totalement maîtrisé. Dès cet après-midi, vous pouvez créer une campagne pour un euro en vous inscrivant en ligne au moyen d'une carte bancaire, et ce sans condition de sortie. Si vous n'avez qu'un euro à investir, vous n'investissez que cette somme et, j'y insiste, vous pouvez sortir à tout moment.

Lorsque j'ai rejoint le groupe Google il y a un an et demi, après avoir travaillé dans de grands groupes industriels français, j'ai été surpris de constater que nous étions en grande partie en relation avec des PME, des artisans, des commerçants, qui découvrent là un modèle de coût publicitaire variable : je ne paie que lorsque je gagne. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, si je sais que j'ai une réservation de chambre tous les cent clics et que ma marge est, par exemple, de vingt euros, je peux définir mon budget en conséquence.

C'est la seconde révolution du modèle Google.

Pour servir ce modèle global, qui offre des produits gratuits pour l'utilisateur, tels que les moteurs de recherche Gmail, Google Earth ou encore Google Maps, nous faisons financer ces produits par la publicité, selon le modèle que je viens de vous décrire.

J'en viens au schéma industriel de Google.

Les produits globaux sont conçus par des ingénieurs, essentiellement en Californie, et pensés pour l'ensemble des internautes. Le dispositif industriel a son centre de gravité à Dublin où travaillent un peu plus de 2 000 collaborateurs qui servent des annonceurs allant de la Russie à l'Afrique du Sud. J'insiste sur ce point, l'implantation industrielle à Dublin répond à des critères évidemment techniques, avec des plateformes que l'on cherche à rendre les plus efficaces possibles, mais elle s'explique aussi par l'attractivité du pays et la possibilité de servir à l'échelle les annonceurs. Ce sont de jeunes diplômés d'écoles de commerce ou d'universités – les meilleurs d'Europe – qui traitent en ligne les annonceurs.

Eu égard au fait que cette révolution est très technique et que nos produits sont assez compliqués, nous avons dans les principaux grands pays - une quarantaine pour Google - des équipes locales de support, dont j'assure la direction, en matière pédagogique, didactique et de marketing. Vous avez pu voir à la télévision, par exemple, la publicité pour notre produit Chrome.

Ces équipes locales, qui traitent, en France, environ 500 groupes, sont organisées en neuf secteurs industriels. Elles sont chargées d'« évangéliser » et d'accompagner les grands groupes industriels de l'automobile, de la finance, des télécoms, de la grande distribution, de la grande consommation.

Je souhaitais en quelques minutes vous décrire ce schéma industriel, qui comporte évidemment un volet fiscal. Toutefois, notre implantation en Irlande, à Dublin, n'est qu'un des éléments du choix du dispositif industriel de Google.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Olivier Esper.

M. Olivier Esper, directeur des relations institutionnelles de Google France. – L'organisation que vient de décrire Jean-Marc Tassetto répond à un enjeu de concurrence très fort sur Internet et de compétitivité entre les différents pays. Sur Internet, on a coutume de dire que la concurrence est à un clic, puisqu'il suffit d'un clic pour changer de site. C'est un environnement très ouvert, où Facebook, Microsoft, Amazon et Apple sont autant de concurrents potentiels de Google dans ses différentes activités. Google se doit donc d'être vigilant dans tous les domaines, y compris le domaine fiscal.

Sur ce plan, Google respecte naturellement les règles françaises et européennes, mais veille tout aussi naturellement à être compétitif, afin de dégager les mêmes ressources d'investissement dans la recherche et le développement, la R&D, dans l'innovation, pour proposer de nouveaux produits et de nouvelles applications au fil du temps.

Le groupe consacre une part importante de ses ressources à la R&D, avec 5,1 milliards de dollars en 2011 sur le plan mondial. Or une part significative de cet investissement est réalisée en France, en particulier depuis deux ans.

Un centre de recherche et développement regroupant des ingénieurs a été créé à Paris, ainsi qu'un institut culturel à vocation mondiale : une équipe d'ingénieurs travaille sur des projets culturels, visant, grâce aux technologies du numérique et de l'Internet, à promouvoir et valoriser le patrimoine culturel français, européen et mondial. L'une des réalisations est, par exemple, le Art Project, qui permet aux internautes de visiter à distance les musées les plus prestigieux du monde, dont, pour la France, le château de Versailles, le musée d'Orsay, le musée du quai Branly, le château de Fontainebleau et le château de Chantilly.

Dans le domaine de la recherche universitaire, Google procède également à des investissements importants. En 2011, un partenariat a été noué avec cinq laboratoires du CNRS à travers la France, pour travailler sur l'optimisation mathématique. Nous œuvrons également dans des domaines non scientifiques : nous avons récemment mis en place avec HEC une chaire universitaire dédiée aux métiers de l'Internet.

Enfin, le soutien aux *start-up* et aux entrepreneurs constitue notre troisième champ d'investissements. Google a contribué au lancement du premier accélérateur de *start-up* Internet en France, situé à Paris, baptisé Le Camping : porté par l'association Silicon Sentier, c'est un programme de *coaching* permettant à des promotions d'entrepreneurs de l'Internet de passer six mois à développer leurs projets.

Il est important de le souligner, ces investissements de Google interviennent à un moment-clé du développement du secteur Internet français et de l'économie numérique nationale.

En 2011, le cabinet McKinsey a publié une étude relative à l'impact de l'Internet sur l'économie française. Il apparaît qu'Internet représentait, en 2009, 3,2 % du PIB et que, sur les quinze dernières années, ce secteur avait créé 700 000 emplois nets. Surtout, on souligne dans cette étude que la France était à un tournant dans ce domaine, dans la mesure où Internet devrait représenter, d'ici à 2015, 5,5 % du PIB et avoir créé 450 000 emplois supplémentaires nets.

Au total, bien que l'entreprise Google ne soit pas née en France, ce que nous ne pouvons que regretter, elle contribue significativement à l'essor d'un écosystème numérique français, créateur de valeur nette pour l'ensemble de l'économie, en termes de croissance et d'emploi.

Dans d'autres pays, l'apport de l'Internet à l'économie est plus important. Au Royaume-Uni, par exemple, il compte pour 7 % du PIB, contre 3,2 % pour la France. Cela témoigne des perspectives offertes en la matière en

termes de croissance et d'emploi et plaide en faveur d'une politique du numérique volontariste.

De ce point de vue, l'ouverture et la transversalité des travaux de votre commission sont très importantes. A cette occasion, vous le voyez, nous avons souhaité mettre l'accent sur l'impact d'Internet sur l'économie française, et partager ainsi avec vous notre conviction, comme nous l'avons fait lorsqu'il avait été question, à la fin de 2010, d'instaurer une taxe sur la publicité sur Internet.

Selon nous, il serait injustifié et néfaste de singulariser le secteur Internet. Néfaste, parce que cela risquerait d'impacter la compétitivité et l'attractivité de la France pour les entrepreneurs et les investissements d'entreprises telles que Google. Injustifié, parce que les questions de fiscalité ne sont certainement pas propres au secteur de l'Internet.

Je reste à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Marc Mossé.

M. Marc Mossé, directeur des affaires publiques et juridiques de Microsoft France. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les sénateurs, je vous remercie de me permettre de m'exprimer aujourd'hui, espérant vous apporter les éclairages que vous souhaitez. Je serai ensuite à votre entière disposition pour répondre à toutes les questions posées, dans la mesure de mes compétences.

Vous constaterez rapidement un certain nombre de similitudes entre mes propos et ceux des représentants de Google.

Je souhaite simplement rappeler que Microsoft est en France depuis bientôt trente ans, puisque c'est en 1983 que Microsoft France a été créée.

M. Philippe Dominati, président. – Depuis combien de temps le groupe Microsoft existe-t-il ?

M. Marc Mossé. – Au niveau mondial, depuis 1975.

Depuis cette époque, nous nous sommes engagés à travailler au renforcement de l'industrie logicielle française et à son écosystème, notre premier métier étant l'édition de logiciels, qu'il s'agisse non seulement de logiciels grand public ou destinés aux professionnels, de jeux vidéo, autrement dit de logiciels de loisirs, mais aussi d'activités Internet, lesquelles s'appuient sur des algorithmes relevant également, à certains égards, du logiciel.

Notre présence en France traduit un ancrage pour une démarche partenariale de long terme. J'insiste sur cette dimension, qui explique l'organisation juridique et fiscale à travers laquelle nous sommes présents dans ce pays.

Permettez-moi de vous livrer quelques chiffres assez éclairants. Microsoft en France, aujourd'hui, c'est à peu près 1 700 collaborateurs, employés par Microsoft France, l'entité agissant en tant qu'agent

commissionné présent sur le territoire, par Microsoft France R&D, créé en 2009, par Musiwave, PME française acquise et intégrée dans le groupe Microsoft, et par le siège international de Microsoft, qui exerce une fonction de support, l'ensemble étant situé à Issy-les-Moulineaux.

Microsoft fonctionne dans le cadre d'un écosystème, facteur très important dans le domaine du numérique. A cet égard, une des études régulièrement produites par le cabinet indépendant IDC montre que l'écosystème Microsoft suscite environ 75 000 emplois indirects. Il s'agit non seulement d'intégrateurs, de sociétés de service, de revendeurs, mais également d'éditeurs de logiciels, qui développent des solutions à partir de nos plateformes technologiques. Cet élément tout à fait important représente à peu près 11 500 partenaires.

Autre aspect essentiel, nous avons mis en place, en 2005, il y a donc bien longtemps, un mécanisme d'aide et de soutien aux *start-up*, qui se nomme BizSpark, l'« étincelle du business ». Il a permis d'aider 1 090 *start-up*, de la TPE à la PME de 200 à 250 salariés, lesquelles ont créé peu ou prou 7 000 emplois indirects.

Permettez-moi d'en citer quelques-unes. Criteo fait partie des grandes *start-up*, leader mondial en méthodologie de la publicité sur Internet ; Kobojo, fondée en 2008, est leader européen du jeu social en ligne ; Commerce Guys est spécialiste du e-commerce en open source, sa solution étant utilisée par plus de 10 000 sites dans le monde ; xBrainSoft est créateur de l'application « Angie », développée au sein d'Euratech, avec des partenaires historiques de Microsoft.

On pourrait multiplier de tels exemples pris dans les 1 090 *start-up*, qui révèlent un élément tout à fait essentiel, à savoir la force de l'écosystème français du numérique. Tout l'enjeu sur lequel nous sommes engagés, c'est de faire en sorte qu'il puisse se développer, et ce de façon durable.

J'ai cité Kobojo. Avant même de figurer dans le programme BizSpark, cette *start up* figurait au sein d'un autre programme, Imagine Cup, compétition mondiale des écoles développant des solutions susceptibles de résoudre des problèmes de société. Cette année, le projet CapStreet, porté par cinq écoles de la région toulousaine, développe un logiciel destiné aux personnes handicapées. Celles-ci pourront désormais définir les parcours en ville les mieux adaptés à leur handicap, visiter des sites, certains musées, avec les meilleures possibilités d'accessibilité.

Depuis sa création en 2003, Imagine Cup a accueilli plus de 100 000 étudiants. Avec 23 médailles, dont 9 d'or, les écoles françaises sont celles qui se sont les plus distinguées, devant leurs homologues chinoises. On pense souvent que c'est ailleurs que se passe le développement logiciel. Non ! Ce sont de jeunes Français qui gagnent à chaque fois. Or Kobojo est né d'Imagine Cup.

Le partenariat que nous avons créé en 2005 avec l'INRIA, que vous connaissez bien, puisque c'est un établissement public de recherche fondamentale, constitue un autre exemple de notre activité en la matière. Ce partenariat, dont les équipes sont implantées sur le plateau de Saclay, est dédié à quatre enjeux de l'industrie numérique et aux progrès scientifiques : sécurité et fiabilité des logiciels, intelligence artificielle, visualisation des données et traitement d'images et de vidéo, ainsi que le fameux *cloud computing*, l'informatique en nuage.

Ce laboratoire de recherche fondamentale comporte cinquante chercheurs. Aujourd'hui, c'est l'un des laboratoires les plus réputés dans le monde sur ces sujets. Ses chercheurs publient dans toutes les grandes revues et sont présents dans tous les grands colloques.

Je précise également – nous aurons peut-être l'occasion d'en reparler – que les résultats des travaux de recherche sont, dans le cadre de ce partenariat, sous licence ouverte. Autrement dit, tous les résultats issus de ces travaux sont sous une licence CeCILL-B, conçue par trois établissements publics français, le CNRS, l'INRIA et le CEA. Par conséquent, si des résultats peuvent être exploités, un tel dispositif peut notamment permettre à l'INRIA de créer une *start up*.

Les résultats ne sont donc en aucune façon la propriété exclusive de Microsoft. Ainsi, *via* ce laboratoire, des actifs pourront demeurer en France et bénéficieront peut-être de certains développements. En 2009, nous avons renouvelé ce partenariat pour quatre ans. Pour dire les choses très simplement, depuis la création du laboratoire commun, nous versons 1,25 million d'euros par an.

J'achèverai ce premier tour d'horizon de notre organisation en évoquant Musiwave, PME française de 170 personnes acquise par Microsoft et travaillant dans la mobilité technologique. Avant cette acquisition, elle bénéficiait du crédit d'impôt recherche, ce qui nous a incités à la conserver en France et à continuer de la développer.

Cela étant, je dois dire que, depuis son intégration, nous n'avons pas présenté de nouveau dossier de CIR. Pourtant, cet élément déterminant dans la création et le développement de l'entreprise avait, à l'époque, attiré notre attention. Depuis lors, nous avons concentré notre effort sur la réussite de l'intégration, en continuant à recruter des ingénieurs de très haut niveau. Cette structure localisée en France développe pour le monde entier, au sein de Microsoft Corporation, des pans importants de notre plateforme de divertissement.

Je me permets d'indiquer que, s'agissant de recherche fondamentale, les travaux du laboratoire commun avec l'INRIA sont eux aussi éligibles au CIR, conformément aux dispositions de l'article 49 *septies* F de l'annexe 3 du code général des impôts. Comme je vous l'ai dit, nous abandonnons ce laboratoire commun depuis 2005. A ce jour, nous n'avons pourtant présenté qu'un seul dossier au titre du CIR, en 2011, pour un montant qui pourrait, si le dossier

était avalisé, représenter 540 000 euros. Cette somme doit être rapportée à celle de 1,25 million d'euros par an que nous versons *via* Microsoft France R&D.

Je le répète, ce ne sont pas des raisons fiscales ou d'optimisation induite qui ont dicté cette demande. Il s'agit simplement des résultats scientifiques d'un comité scientifique. Dans ce laboratoire commun travaillent en effet des chercheurs de l'INRIA, de Microsoft Research Cambridge et de Microsoft France R&D.

Ces quelques exemples me permettent d'ailleurs d'affirmer que le crédit d'impôt recherche est un véritable outil d'attractivité pour la France, à condition qu'il soit utilisé à bon escient et pour des réalisations véritables.

Notre organisation juridique et fiscale tient bien évidemment compte d'une telle réalité. La société Microsoft France, pour sa partie consacrée à la promotion des ventes, est devenue une SAS en 1983. Elle est l'agent commercial commissionné en France de Microsoft Ireland Operations Limited, MIOL, acteur de centralisation des opérations, implanté en Irlande. Nous réalisons des actions de promotion des ventes, des opérations d'information sur les nouveaux produits, des offres auprès des grossistes et des partenaires ou encore des activités de consulting de SSII ou de maintenance.

MIOL centralise pour toute l'Europe les activités de production. Cette structure est également copropriétaire des droits de propriété intellectuelle sur le développement des logiciels. Pour le dire autrement, du point de vue du cadre juridique et fiscal, c'est MIOL qui prend les risques afférents au marché et ceux qui sont liés au développement. Sur ce point, permettez-moi de donner deux exemples. L'un d'eux fera sans doute discussion par la suite.

Le premier est celui de la console de jeux Xbox. En 2001, Microsoft Corporation prend la décision stratégique d'entrer sur ce segment de marché, occupé par Sony et Nintendo, estimant que la console de jeux pourrait tenir lieu, demain, dans chaque salon, de véritable ordinateur domestique.

Ainsi, pendant des années, Microsoft a développé sur ce terrain, à perte, puisqu'il s'agissait d'une activité non profitable. Pour autant, Microsoft France, agent commissionné ne supportant aucun risque de marché – ce sont en effet Microsoft Corporation et MIOL qui assument un tel risque –, paye, au titre de la commission, des impôts sur une activité déficitaire.

Le second exemple est celui de nos activités en ligne. Tout à l'heure, Jean-Marc Tassetto nous citait gentiment parmi les moteurs de recherche. Je dois lui avouer, je ne sais pas si cela lui fera plaisir, que nous n'avons dans ce secteur qu'entre 2 % et 3 % de parts de marché. Nous sommes bien petits à côté de l'acteur dominant ! Il est de notoriété publique que cette activité est déficitaire au niveau mondial. Elle nous permet cependant, du fait de notre statut d'agent commissionné, de payer des impôts en France. Le fait que Microsoft France ne prenne pas de risque nous permet finalement d'assurer un minimum de rentrées fiscales.

Pour parler tout à fait librement, je confirme que nous avons fait l'objet, depuis 1996, de contrôles fiscaux par l'administration française. Alors que toutes les administrations fiscales des différents pays européens ont validé le prix de transfert que nous avons mis en place, la mission française continue. Toutefois, la cour administrative d'appel de Versailles a validé, le 16 février dernier, notre méthode de calcul.

Cela étant, nous menons un dialogue ouvert avec l'administration fiscale française sur ce terrain-là, au point que celui-ci n'ignore plus rien de notre organisation, un peu comme Héroïse et Claire, les héroïnes de Jean-Jacques Rousseau, dont les cœurs étaient transparents l'une à l'autre ! Il n'y a plus de secret ni pour eux ni pour nous et nous entretenons un dialogue fondé sur une réalité de marché organisé, qui reflète l'importance que nous accordons à l'écosystème français, dans un cadre juridique et fiscal correspondant à l'organisation de l'entreprise en France, en Europe et dans le monde.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Mossé, je commencerai par votre propos de conclusion.

Je crois savoir que votre entreprise a récemment gagné un procès qui l'opposait à l'administration fiscale française. Pouvez-vous nous indiquer de quel litige il s'agissait exactement ?

M. Marc Mossé. – Il s'agissait tout simplement de la méthode de calcul du prix de transfert. La cour administrative d'appel, confirmant le tribunal administratif de Paris, a estimé que notre méthode de calcul était la bonne.

M. Éric Bocquet. – Sur un plan plus général, pourriez-vous présenter votre implantation à l'échelle internationale, selon les pays et territoires, les activités que vous y menez, le nombre de salariés que vous employez, votre chiffre d'affaires, en bref dresser une sorte d'état des lieux de chacun de vos deux groupes ?

M. Philippe Dominati. – La parole est à M. Jean-Marc Tassetto.

M. Jean-Marc Tassetto. – Le chiffre d'affaires global de Google atteint un peu moins de 40 milliards de dollars. Nous employons 33 000 collaborateurs, dont une très forte proportion d'ingénieurs installés en Californie.

En Europe, nous possédons quelques centres de recherche et développement. Nous avons une grosse implantation à Zurich, avec à peu près 1 000 ingénieurs, et quelques implantations significatives, notamment à Londres, et Paris, qui devient, comme M. Esper l'a souligné, un centre de recherche et développement. Cela nous permet d'y fixer des ingénieurs français, puisqu'il y a chez Google une brillante filière d'ingénieurs français, une véritable « french connection » en la matière. Nous attirons également à

Paris des ingénieurs étrangers qui travaillent sur des sujets globaux : l'Android *operating system*, Chrome, la plateforme YouTube, l'amélioration de la visualisation des données, autant de sujets réclamant des compétences mathématiques de très haut niveau.

Par exception, Google a des équipes support dans certains pays, notamment d'Europe de l'Ouest et d'Europe continentale jusqu'à la Russie. Ce n'est pas le modèle dominant, puisqu'il y a moins de pays avec des équipes support que de pays travaillant globalement avec Google.

En France, au sein de Google France SARL, qui agit en support de l'activité commerciale de Google Ireland, nous avons un peu plus de 150 collaborateurs. Par ailleurs, Paris accueille un peu plus de 400 collaborateurs Google, dont une partie est liée à l'institut culturel, qui devient d'ailleurs un institut mondial, nos ingénieurs venant d'achever notamment la digitalisation des archives de Nelson Mandela. Nous travaillons donc sur de grands projets mondiaux. Paris est le seul endroit au monde où Google a un institut culturel, ce qui est une chance.

A Paris, nous intervenons en support de 500 groupes industriels environ, sachant que Dublin traite pour la France à peu près 60 000 annonceurs, des plus importants, à savoir les grands groupes industriels que j'ai cités tout à l'heure, au plus petit blogueur, qui achète pour quelques euros de la visibilité sur Internet.

Le modèle est donc à Dublin. Il s'agit d'une implantation d'un peu plus de 2 000 collaborateurs de toutes nationalités. Je vous invite d'ailleurs, monsieur le président, monsieur le rapporteur, à venir visiter, comme l'ont fait certains de vos collègues sénateurs, notre plateforme sur place. Dans un souci d'information sur notre schéma industriel et de transparence, vous êtes évidemment les bienvenus.

En 2004, Google France SARL et Google Ireland ont signé un accord nous attribuant les activités de support, de marketing, de pédagogie, d'« évangelisation » du marché français.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourquoi ce choix de l'Irlande pour l'implantation du siège ? Quelles en étaient les motivations initiales ?

M. Jean-Marc Tassetto. – Les choix d'implantation des plateformes relèvent souvent, comme vous le savez, de critères multiples : un gouvernement stable – ce point n'est pas discriminant pour ce qui concerne l'Irlande – un environnement, notamment économique, et un écosystème importants. La présence de Microsoft et de grands groupes bancaires, pharmaceutiques et de télécoms dans l'écosystème irlandais a contribué à donner un caractère rassurant à l'implantation d'une plateforme technique/technologique. N'oublions pas non plus la capacité du lieu à attirer 2 000 collaborateurs, âgés, en moyenne, de 28 à 30 ans, et donc en situation le plus souvent de fonder une famille.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelles sont les nationalités représentées ?

M. Jean-Marc Tassetto. – Nos collaborateurs viennent de tous les pays, de la Russie à l’Afrique du Sud. Quand vous êtes sur des plateaux qui traitent en ligne les annonceurs, vous avez devant vous – c’est spectaculaire –, comme une tour de Babel couronnée de drapeaux, français, polonais, portugais, irlandais, roumain ou sud-africain. Les Français ne représentent donc qu’une partie de ces 2 000 collaborateurs.

Le choix de l’Irlande répond bien évidemment aussi à une préoccupation fiscale, liée en particulier à l’impôt sur les sociétés, puisque c’est l’activité d’entreprise à entreprise qui domine dans notre cas. Nous n’étions donc pas, jusqu’à présent, concernés par les sujets de TVA. C’est d’ailleurs pour cette raison que j’ai pris peut-être un peu trop de temps pour décrire notre schéma industriel.

Je le répète, l’implantation de Google à Dublin correspond à des critères multichoix, dont la fiscalité fait partie.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Marc Mossé.

M. Marc Mossé. – Au niveau mondial, Microsoft réalise un chiffre d’affaires de 60 milliards de dollars et emploie plus de 90 000 salariés, parmi lesquels, il n’est pas indifférent de le rappeler, 36 000 développeurs. Notre modèle industriel se fonde en effet sur l’innovation, la recherche et le développement : 15 % du chiffre d’affaires mondial est consacré à la R&D. Voilà trois ans, en termes de dépenses en ce domaine, je crois me rappeler que notre groupe était classé, tous secteurs confondus, au premier rang.

J’ai évoqué rapidement, dans mon intervention liminaire, notre organisation par région, construite autour de trois pôles de centralisation pour la production et la contractualisation : Singapour pour l’Asie-Pacifique, les États-Unis pour l’ensemble du continent américain, MIOL pour la zone EMEA, regroupant l’Europe, le Moyen-Orient et l’Afrique.

A cet égard, Microsoft France ainsi que les autres filiales de la zone EMEA sont des agents commissionnés de MIOL, appliquant des mécanismes similaires validés partout.

C’est donc avec MIOL que nos clients français, au nombre de 29 713 en 2009, contractent, Microsoft France n’ayant qu’une activité de promotion, de présentation des offres, de maintenance, de support technique, conformément à ce qui a été défini dans le cadre de notre relation avec MIOL.

Pour les activités de R&D, je le répète, il a été créé une structure *ad hoc*, Microsoft France R&D, pour permettre de développer les investissements évoqués.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Messieurs Tassetto et Esper, la presse s’est fait récemment l’écho de l’existence d’une entité de Google aux

Bermudes. Confirmez-vous cette information ? Si oui, quelle est son activité et qu'est-ce qui a motivé une telle implantation ?

M. Olivier Esper. – Il nous est difficile de confirmer ou d'infirmier cette information. Dans le cadre de l'organisation décrite par Jean-Marc Tassetto, Google France est en contact soit avec Google Irlande, soit avec la maison mère, située en Californie, dans la Silicon Valley, pour tout ce qui est conception et développement de nouveaux produits.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'évoquerai maintenant la fiscalité du commerce électronique, sujet qui est revenu souvent devant la commission du fait des incidences de cette évolution nouvelle des échanges commerciaux.

Quelle analyse faites-vous du processus de réforme de la TVA et de l'imposition des bénéficiaires au niveau européen et international ? Quelles incidences concrètes anticipez-vous pour votre secteur d'activité et vos entreprises respectives ?

M. Philippe Dominati, président. – Qui souhaite répondre en premier ?

M. Marc Mossé. – Je répondrai en dernier, en proportionnant mon temps de parole aux 2 % de Microsoft !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est donc à M. Jean-Marc Tassetto.

M. Jean-Marc Tassetto. – Nous restons vigilants : Microsoft n'a peut-être aujourd'hui que 2 % des parts de marché, mais les choses vont tellement vite.

Même si la FEVAD, la Fédération du e-commerce et de la vente à distance, a publié des chiffres récents montrant une progression de plus de 27 % du e-commerce, ce secteur ne représente encore que 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France, à comparer aux 100 milliards d'euros constatés en Allemagne et au Royaume-Uni.

L'un des enjeux auxquels nos équipes support ont à faire face est de permettre, dans le cadre de cet écosystème, aux e-marchands « purs » de se développer encore plus rapidement. Je pense à Spartoo, qui a créé une soixantaine d'emplois à Grenoble, à Sarenza, propriétaire d'une plateforme logistique à Beauvais.

La France doit rattraper son retard par rapport aux pays du nord de l'Europe, lesquels nous montrent en quelque sorte la voie à suivre dans le domaine de l'économie digitale et du e-commerce. Considérons l'avenir de manière positive : il y a tout un tas de bonnes nouvelles à attendre en la matière, s'agissant notamment de l'impact économique en termes de TVA collectée, d'autant que 450 000 emplois nets sont encore à créer.

Je ferai une incidente sur les emplois considérés. Il s'agit de postes non pas seulement d'ingénieurs ou de techniciens de haut niveau, mais

également de manutentionnaires chargés, au sein des plateformes logistiques, d'emballer les produits à livrer.

Il convient de mettre en place un cadre fiscal et juridique propre à libérer toutes ces énergies, au service de la croissance.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Marc Mossé.

M. Marc Mossé. – J'irai un peu plus loin sur le e-commerce pour évoquer une dimension à ne pas négliger, essentielle pour le développement, en France, de l'économie numérique et de l'économie tout court. Je veux parler du *cloud computing*, l'informatique en nuage.

Voilà une opportunité pour nombre d'entreprises, quelles qu'elles soient. Les entreprises du numérique pourront ainsi accroître leur puissance de calcul et se développer ; celles qui n'appartiennent pas du tout à ce secteur auront la possibilité d'accéder aux marchés, y compris à l'international, et ce à des coûts bien moins élevés : elles n'auront plus à investir dans des équipements propres puisqu'elles pourront utiliser les serveurs et infrastructures d'un certain nombre de prestataires extérieurs.

Ce modèle représente un accélérateur de croissance et de création d'emplois. Il s'agit d'un élément essentiel, qu'il ne faut surtout pas pénaliser dans le cadre d'une réflexion globale sur la fiscalité du numérique. Il convient de prendre en compte toutes les dimensions et de ne pas nous limiter au e-commerce, partie certes importante. Au-delà, émergent toute une série de nouvelles possibilités de création de plateformes technologiques, à partir desquelles on peut soit développer des start-up, à l'instar du programme BizSpark créé en 2005, soit permettre à des PME françaises, en général sous-équipées en matière d'accès au net, de favoriser leur développement sur le marché international.

Cela fait un moment qu'un certain nombre de parlementaires s'interrogent, légitimement d'ailleurs. En la matière, la réponse revient au Parlement et au Gouvernement. Si une harmonisation fiscale européenne est nécessaire, elle se fera, et nous n'aurons évidemment aucune difficulté à entrer dans ce nouveau cadre.

Encore une fois, j'y insiste, Microsoft a pour l'essentiel une activité de production *via* l'édition de logiciels, sur laquelle nous payons des impôts même si nous enregistrons un déficit global.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A ce propos, dans les différents pays où vous êtes implantés, l'évolution de la fiscalité pourrait se traduire par un alourdissement de la charge fiscale. Le cas de l'Irlande, qui connaît une situation économique très difficile, est parfois évoqué. Nous avons déjà une idée de ce qu'il va se passer. Une telle évolution serait-elle de nature à entraîner une réorganisation territoriale complète au sein de vos deux groupes ?

M. Jean-Marc Tassetto. – Dans la mesure où nos choix sont dictés par une recherche permanente de compétitivité et où la révolution digitale se fait à un rythme extrêmement rapide, il est évidemment de la responsabilité de Google Inc. de s'adapter et de saisir, en cas de changement des dispositifs, les opportunités industrielles, techniques, commerciales et fiscales.

Je rejoins ce que vous avez vous-même souligné, monsieur le rapporteur, le cœur du sujet porte sur l'harmonisation fiscale européenne. A l'inverse, localement, que la compétitivité de la France ne soit pas dégradée à l'aune de ces enjeux d'implantation est pour nous extrêmement important.

Nous aurions pu rêver de voir notre plateforme accueillant 2 000 collaborateurs installée en France plutôt qu'à Dublin. Parmi les critères que j'ai cités, un certain nombre correspondait parfaitement à l'écosystème français, mais malheureusement pas le critère fiscal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel montant le crédit d'impôt recherche a-t-il représenté pour vos deux groupes ?

M. Marc Mossé. – Aujourd'hui, zéro ! La première demande a été formulée pour l'année 2011 par Microsoft France R&D pour ce qui concerne les travaux de recherche fondamentale effectués au sein du laboratoire commun. Jusqu'à présent, aucun versement n'a été effectué. Le dossier est en cours.

Je rebondirai sur ce que vient de dire M. Tassetto, car le crédit d'impôt recherche est tout à fait essentiel. Je citerai de nouveau Musiwave et tous les investissements que nous attirons chaque année sur le laboratoire commun de Microsoft Corporation. Le crédit d'impôt recherche a véritablement joué un rôle : mécanisme ancien, remontant à 1983, il a connu des évolutions et, à l'évidence, doit être utilisé à bon escient et ne pas servir à de l'optimisation induite.

Bien utilisé, le crédit d'impôt recherche est un facteur important, permettant à la fois à des PME, à l'instar de Musiwave, de se créer et de se développer, et à des investisseurs internationaux ou de grands groupes d'avoir un regard différent sur le territoire français.

Sans dévoiler aucun secret particulier, je précise que, avant de décider d'investir dans un pays, on établit une check-list de tous les éléments à vérifier : la fiscalité, la qualité des services publics, celle de l'enseignement, le niveau d'employabilité des personnes sur le territoire. Le crédit d'impôt recherche est clairement un élément qui compte pour favoriser un certain nombre d'investissements.

Nous avons un message commun à faire passer en cet instant : la France est sans doute une terre du numérique, plus encore que ce que l'on imagine ; elle doit juste ne pas rater les rendez-vous qui l'attendent. La France a une vraie école mathématique et d'ingénierie, elle dispose d'une grande créativité.

Dans les outils logiciels, les algorithmes, qu'ils s'appliquent aux moteurs de recherche, aux jeux vidéo, aux systèmes d'exploitation, à la mobilité, on trouve à la fois de la science et de la créativité. Certains développeurs sont de véritables stars, au même titre que des joueurs de football. Il faut être capable de les faire naître. J'ai cité Imagine Cup, ce concours que nous avons monté en 2003, voilà maintenant presque dix ans.

Nous savons que la France est toujours en tête des différents classements publiés à cet égard. Ne ratons pas les nombreux rendez-vous à venir, ne sombrons évidemment pas dans des logiques d'optimisation fiscale, n'oublions pas non plus le développement d'outils incitatifs, à condition, je le répète, qu'ils ne servent pas à de l'optimisation induite.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'université de Valenciennes est très en pointe sur tout ce qui a trait au numérique, avec un pôle très actif et extrêmement productif : voilà un bel exemple à suivre !

M. Jean-Marc Tassetto. – Nous partageons totalement cette conviction et cet enthousiasme.

En ce qui concerne le plan d'investissement de Google France autour du centre de R&D, nous n'avons pas fait appel au crédit d'impôt recherche.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens aux petits litiges qui peuvent subvenir avec l'administration fiscale concernant les prix de transfert. J'ai bien compris que Microsoft avait un point de désaccord sur ce point. Qu'en est-il de Google ? Avez-vous eu des problèmes du même genre ?

M. Olivier Esper. – Nous avons un dialogue avec l'administration fiscale. Celle-ci a effectué un premier contrôle, dont les conclusions, connues en 2010, ont validé notre organisation. Un deuxième contrôle est en cours.

M. Marc Mossé. – Pour Microsoft France, je précise juste, monsieur le rapporteur, que notre méthode de calcul a été validée par le juge administratif, après l'avoir été dans tous les autres pays européens. C'était le seul point qui faisait encore débat avec la France.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – En tant que parlementaires, nous sommes attachés à défendre les intérêts de la France en général et le développement du numérique sur notre territoire en particulier. Il faut trouver toutes les bonnes pistes en la matière.

J'ai commencé ma carrière comme ingénieur informatique au sein du groupe Paribas et beaucoup travaillé sur le développement d'outils informatiques : à l'époque, nous avions d'excellents traitements de texte. Microsoft a pu s'imposer au niveau international avec des produits d'une qualité bien inférieure comparés aux nôtres. La norme américaine a pris le devant, pour des raisons tenant purement et simplement à des territoires de consommation, en méconnaissance du génie de nos propres ingénieurs.

Ce ne sont pas toujours les meilleurs qui gagnent. Désormais, nous voilà pris dans la « boucle » Microsoft.

Ma première remarque concerne Google. Vous estimez, monsieur Esper, que taxer la publicité serait une erreur. Pour votre part, monsieur Tassetto, vous nous présentez vos pages Internet en parlant, pour ce qui est des publicités, de merchandising et de têtes de gondoles.

J'y vois très clair : Google est dans la situation d'un grand distributeur, qui installe dans son magasin de manière réfléchie différents produits et services en faisant payer les producteurs pour que les leurs apparaissent en tête de gondoles. Vous-mêmes nous avez parlé de chambres d'hôtes. De quoi s'agit-il, sinon d'abord et avant tout de présenter un produit, comme le fait une agence de voyages ?

Outre le fait que vous êtes diffuseurs de publicité, vous vous inscrivez véritablement dans un acte de distribution, avec une valeur ajoutée. Vous mettez en scène des produits que vous vendez, en les positionnant de telle ou telle façon pour un public extrêmement nombreux et de plus en plus utilisateur d'Internet. Par définition, vous êtes un acteur, non plus de la publicité, mais bien de la vente. A ce titre, vous devriez entrer dans le cadre des règles fiscales de droit commun, qui s'appliquent à n'importe quel magasin.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Jean-Marc Tassetto.

M. Jean-Marc Tassetto. – Je suis victime de ma tentative pédagogique ratée ! Notre statut juridique est très clair : nous sommes une plateforme.

Un distributeur dont l'activité consiste essentiellement en l'achat et la revente, achète un produit pour faire une marge sur sa revente. Ce n'est absolument pas notre cas. Ni sur la vente d'espadrilles, ni sur la vente de nuitées, ni sur la vente d'automobiles, nous ne prétendons à la moindre marge commerciale.

Nous créons, *via* un clic, une relation entre un industriel, qui peut être lui-même distributeur, et un internaute, qui a effectué une requête. A aucun moment nous ne nous percevons comme un distributeur.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Olivier Esper.

M. Olivier Esper. – Nous sommes davantage un support publicitaire, sur lequel les annonceurs choisissent de s'afficher. Sans revenir sur ce que Jean-Marc Tassetto a expliqué, ceux-ci paient, non pas pour s'afficher, mais lorsqu'un internaute arrive sur leur site.

Je précise que tous les sites qui apparaissent au milieu de notre page de résultats, eux, ne paient pas pour figurer à cet endroit. Leur indexation dépend de ce que l'on appelle un résultat de recherche naturelle, selon l'algorithme défini par notre moteur de recherche.

M. Joël Guerriau. – Je réaffirme ce que j’ai dit. La page de Google est un rayonnement : vous faites payer la présence sur ce rayonnement. C’est une forme de distribution comme une autre.

J’ai moi-même été utilisateur, à titre personnel, et acheteur des premières lignes de résultats sur mon propre nom. Auparavant, celui qui faisait une recherche sur mon nom tombait sur une attaque injurieuse dont j’avais fait l’objet par un site des Bahamas, contre lequel je ne pouvais rien faire.

Pour éviter que mon nom ne soit sali par ce site et me protéger, j’ai été contraint d’acheter vos premières lignes, ce qui est totalement paradoxal. Je continue d’ailleurs à payer. Se pose donc aussi un problème de moralité.

Les difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans le cadre d’Internet naissent du caractère transfrontalier des multiples outils à notre disposition, qui dépassent complètement parfois le cadre de la moralité. Il reste encore beaucoup de progrès à faire en la matière. Vous qui êtes un acteur dominant sur le marché, vous avez des clés extrêmement importantes à mettre en œuvre.

M. Olivier Esper. – Google propose des outils pour gérer ce genre de situations, notamment lorsque figurent dans la page de résultats des informations illégales.

Ainsi, la semaine dernière, dans le domaine de la protection du droit d’auteur, nous avons publié le nombre de liens retirés quotidiennement et mensuellement à la demande des ayants droit. Mais il convient de respecter le cadre juridique pour ne pas tomber dans un autre extrême.

Sur la fiscalité, notre message n’est pas de dire que notre activité doit échapper à toute fiscalité. Il est cependant à nos yeux risqué de créer une taxe spécifique propre à Internet, qui le singularise.

M. Philippe Dominati, président. – La taxe sur la publicité sur Internet existe-t-elle ailleurs en Europe ? D’autres parlements ont-ils eu cette bonne idée ?

M. Olivier Esper. – A notre connaissance, l’instaurer en France serait une première européenne, et même mondiale.

M. Philippe Dominati, président. – A quand remontent les chiffres que vous avez cités tout à l’heure, sur le développement du e-commerce en France, en Allemagne et au Royaume-Uni ?

M. Jean-Marc Tassetto. – A 2011.

M. Philippe Dominati, président. – Faut-il considérer que la France est réellement en retard ou l’évolution dans notre pays correspond-elle à un plan stratégique de développement de votre part ? S’agit-il d’un phénomène général ?

M. Jean-Marc Tassetto. – De ce point de vue, il n’est pas étonnant que notre pays soit traversé par le 45^e parallèle ! Avant le choc majeur de la

crise, pour 2011, l'impact d'Internet sur le PIB représentait, en Espagne et en l'Italie, entre 2,2 % et 2,3 %, contre 3,5 % en France et déjà 5,5 % au Royaume-Uni. Le phénomène est donc beaucoup plus massif en Europe du Nord qu'en Europe du Sud.

Il existe une espèce de paradoxe français. Nos concitoyens sont extrêmement technophiles, très en avance en termes d'équipements à l'Internet. Ce sont les entreprises et les corporations qui accusent un retard.

Parmi les 27 pays de l'OCDE, la France occupe la 21^e place pour ce qui est de l'équipement des PME en site web. Or ne pas disposer d'un site aujourd'hui revient à faire du commerce sans boutique ni vitrine.

Une vision positive de cet écosystème permet de faire apparaître le formidable potentiel de croissance, en particulier dans nos PME et chez nos artisans et commerçants. Nous avons signé, il y a un mois, un partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence et son dynamique président, Jacques Pfister, pour aider ces mêmes professionnels à venir en ligne. Sur le terrain, douze coachs ont fait du porte-à-porte, passant du temps avec eux pour leur expliquer tout l'intérêt de la démarche.

Dans un tel environnement, compte tenu de l'écosystème existant, il y a un très gros effort de pédagogie à faire, car l'enjeu est là : tirer parti de ce fort poumon de développement.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Mossé, la France a du potentiel et fait preuve de créativité. Pourquoi cela ne se traduit-il pas en termes de chiffre d'affaires et d'efficacité commerciale, donc fiscale, pour l'aspect qui nous intéresse ?

M. Marc Mossé. – Je tiens d'abord à dire, contrairement au sentiment qui se développe depuis quelque temps, que le numérique ne se limite pas, en France, au e-commerce. Notre industrie numérique et notre économie digitale ne se réduisent pas au développement de plateformes de vente.

Le e-commerce a un rôle très important, essentiel, à jouer. Mais, dès lors qu'il est question de filières industrielles d'excellence, n'oublions pas les acteurs au cœur du système, notamment les éditeurs de logiciels. Derrière tout ce que nous venons d'évoquer, on trouve de l'écriture de code et du développement industriel.

Nous sommes en présence de deux modèles économiques. Le modèle du e-commerce et du moteur de recherche est fondamentalement tourné vers la publicité. Celui de l'édition logicielle s'appuie sur la R&D, l'innovation, avec des risques de marché très importants : la France a des champions mondiaux dans cet univers, Dassault Systèmes et Cegid, entre autres.

Il ne faut surtout pas pénaliser le e-commerce français ; ce serait bien dommage. Pour autant, dans un tel écosystème, ne considérons pas que le développement du numérique ne repose que sur le e-commerce. Ne négligeons pas l'industrie logicielle. Je parlais tout à l'heure du parc Euratech situé à

Lille. Nous avons également pu conclure des partenariats avec Lyon et Paris pour tirer des start-up vers le haut.

Il est tout à fait envisageable d'avoir en France le Microsoft, le Facebook, le Google, le Apple de demain, dès lors que l'on veut bien faire en sorte de s'intéresser à ces filières d'excellence et de les développer.

Quittons un instant, si je puis me permettre, le terrain de la fiscalité pour celui de la politique industrielle et du redressement productif, même si ces domaines ne sont qu'à moitié éloignés.

Il ne s'agit pas simplement d'imposer par le haut une vision mettant en avant telle ou telle filière. Il est essentiel de faire monter en puissance des projets depuis la base, depuis ces PME, ces start-up, y compris en développant un partenariat avec les collectivités locales et les grands groupes.

Je reprendrai l'exemple du programme BizSpark, que nous avons mis en place en 2005 : nous travaillons avec des incubateurs locaux, des collectivités, en nous appuyant éventuellement sur les mécanismes incitatifs comme le crédit d'impôt recherche, mais, je le répète, en évitant les utilisations déviantes qui ont pu être constatées. L'objectif est de valoriser les pépites par le biais de plateformes de développement, car, dans le monde du numérique, l'impulsion ne peut plus venir uniquement d'en haut.

J'insiste sur l'excellence française en ce domaine, que l'on nous envie. Ce n'est pas simplement une question de taille - Israël est un grand pays de l'édition numérique et logicielle - c'est la manière dont on se projette sur l'international qui est essentielle.

Dans le cadre de BizSpark, Microsoft aide des *start-up* à s'engager à l'étranger. Le marché français est trop étroit. L'heure est à la logique partenariale, dans laquelle nous nous inscrivons : les grands groupes, les PME, les collectivités locales, la puissance publique nationale sont ainsi en mesure de travailler ensemble pour développer un écosystème. C'est en ouvrant le marché que cela pourra fonctionner, pas en le fermant.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Mossé, vous avez évoqué les utilisations déviantes du crédit d'impôt recherche. Quelles sont-elles ?

M. Marc Mossé. – Celles que j'ai découvertes dans les rapports parlementaires !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous êtes bien informé !

Revenons, très concrètement, à la fiscalité. J'imagine qu'un achat de 10 euros effectué par le biais du e-commerce ou dans les circuits habituels n'est pas traité fiscalement de la même manière.

M. Olivier Esper. – En termes de TVA, il n'y a pas de différence entre l'achat de publicité par un annonceur sur des pages de recherche de Google ou sur un autre support, dans la mesure où il s'agit d'une relation entre professionnels : c'est ce que l'on appelle du « *B to B* », du *business to*

business. Google ne facture pas la TVA irlandaise à l'annonceur, lequel, dans le cadre de son autoliquidation de TVA, applique le taux français.

M. Philippe Dominati, président. – Nous avons bien compris que la fiscalité était un critère de compétitivité pour les entreprises. Qu'en est-il s'agissant des personnes physiques ? Compte tenu du bouillonnement actuel de la recherche, la fiscalité est-elle aussi une préoccupation dans l'optique du recrutement des chercheurs ?

M. Jean-Marc Tassetto. – Convaincre un ingénieur basé à Zurich de venir travailler à Paris est un vrai sujet et nécessite de présenter quelques calculs...

J'étais vendredi dernier à Sophia-Antipolis, à l'invitation de votre ancien collègue sénateur Pierre Laffitte. Un constat s'impose : le génie est là - les ingénieurs français conjuguent imagination foisonnante et richesse créative -, le capital-développement est là ; c'est le capital d'amorçage qui fait défaut. Si trouver 5 millions d'euros est facile, en trouver 50 000 est extrêmement compliqué.

M. Philippe Dominati, président. – Rencontrez-vous des problèmes chez Microsoft sur ce plan-là ?

M. Marc Mossé. – Non, pas pour l'instant, mais ce qui vient d'être dit est exact. Il faut nous atteler à favoriser la capacité de développement. Les programmes que nous avons montés visent à permettre à un certain nombre de *start-up* d'entrer en relation avec des capitaux-risqueurs, qui sont, chacun le sait, moins nombreux en France. Il est d'ailleurs révélateur de parler de « capitaux-risqueurs » dans notre pays quand les mêmes personnes sont qualifiées de « capitalistes d'aventure » aux États-Unis !

Le faible nombre de capitaux-risqueurs est une vraie difficulté, sans doute pénalisante.

J'ajouterai un point essentiel, pour les *start-up* notamment. Allons au-delà de l'image du chercheur qui cherche.

M. Jean-Marc Tassetto. – Qui trouve !

M. Marc Mossé. – Boris Vian disait cela très bien : « Des chercheurs qui cherchent, on en trouve, mais des chercheurs qui trouvent, on en cherche » !

La stabilité et la sécurité du cadre juridique et fiscal, la prévisibilité sont des éléments tout à fait essentiels pour toute *start-up* appelée à élaborer un business plan, se projeter, attirer des capitaux, organiser des tours de table. Subir un changement permanent de l'environnement légal et réglementaire est pénalisant : il faut l'avoir à l'esprit.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est le taux effectif d'imposition de vos deux groupes en France et dans les pays étrangers ? Il a été question de l'Irlande, mais pas forcément des autres États. Avez-vous des éléments chiffrés précis à nous communiquer ?

M. Jean-Marc Tassetto. – Google France SARL a payé un peu moins de 30 millions d’euros de taxes et d’impôts en 2011, pour un chiffre d’affaires de 68 millions d’euros. Le groupe *Google Inc.* est, lui, imposé au taux de 21 %.

M. Marc Mossé. – Je vous communiquerai par écrit les chiffres exacts consolidés de toutes les taxes et impôts payés. Pour l’essentiel, ils sont supérieurs à ce nous venons d’entendre.

Pour ne parler que du l’IS, il s’est élevé à 21 678 455 euros pour 2011, contre 14 millions d’euros pour 2010. La masse salariale incluant la participation est de 141 millions d’euros.

Notre modèle de commissionnement, où la prise en charge du coût est couplée à un pourcentage des ventes réalisées par MIOL en France, atteint l’un des niveaux les plus élevés que nous connaissons.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Sur les 30 millions d’euros payés par Google en impôts et taxes, combien représente l’impôt sur les sociétés ?

M. Olivier Esper. – La somme de 8 millions d’euros.

M. Philippe Dominati, président. – Vous payez beaucoup d’impôts pour un chiffre d’affaires de 68 millions d’euros !

M. Jean-Marc Tassetto. – Nous englobons toutes les taxes afférentes aux rémunérations et à la partie sociale. Le taux de 21 % auquel est assujéti *Google Inc.* est tiré des documents remis à la SEC.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La presse a évoqué les démarches entreprises par l’administration fiscale à l’encontre de Google et l’hypothèse d’un redressement fiscal de plusieurs dizaines de millions d’euros.

De façon générale, sur quelles bases juridiques ou factuelles une entreprise multinationale peut-elle contester l’existence en France d’un établissement stable et la réalisation d’un « cycle commercial complet » ?

M. Olivier Esper. – Je dois avouer que cette question dépasse mes compétences dans le domaine de la fiscalité. Je peux en revanche vous confirmer qu’il n’y a pas eu de redressement fiscal pour Google en France.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y a-t-il une négociation, une transaction avec l’administration ?

M. Olivier Esper. – Je l’ai dit, un contrôle est en cours.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Monsieur Tassetto, l’une de vos réflexions a plus particulièrement attiré mon attention. Selon vous, le problème serait de trouver non pas 5 millions d’euros, mais 50 000.

Que faudrait-il faire en France, sur le plan législatif, pour encourager les capitaux-risqueurs à venir en aide aux TPE ?

M. Jean-Marc Tassetto. – C’est mon expérience d’homme de terrain fréquentant les incubateurs, les *start-up*, les fonds d’investissement qui m’a amené à faire ce commentaire. Il convient en effet de prendre des dispositions pour encourager l’investissement, pour qu’il soit considéré comme une aventure positive, non comme un risque. Je n’irai pas plus loin, car le sujet dépasse mes compétences.

Nous avons eu la visite, il y a deux mois, du premier investisseur dans Google, celui qui a mis les 50 000 premiers dollars. *A posteriori*, nous aurions été plusieurs à vouloir le faire... Voilà le vrai sujet.

Dans le cadre des clubs technologiques auxquels nous participons, nous entendons toujours la même antienne : « Le capital-développement est là, on me propose maintenant des millions d’euros. Mais j’en avais besoin de beaucoup moins au tout début ! »

Sur la base du projet « État Lab », nous créons une compétition, à l’instar de ce que fait Microsoft, pour permettre à des développeurs de mettre à profit les données publiques à leur disposition pour, je l’espère, s’enrichir. C’est aussi le message que ces derniers nous envoient. Je suis désolé de ne pas pouvoir apporter de contribution plus importante.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste, messieurs, à vous remercier de votre contribution aux travaux de notre commission et de votre éclairage sur l’activité numérique et ses perspectives.

Audition de MM. Jean-Pierre Jouyet, président, et Thierry Francq, secrétaire général, de l'Autorité des marchés financiers
(30 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons MM. Jean-Pierre Jouyet et Thierry Francq, respectivement président et secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers.

Je vous rappelle, messieurs, que conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(MM. Jean-Pierre Jouyet et Thierry Francq prêtent successivement serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer l'audition par un exposé liminaire puis de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, et des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous avoir conviés, Thierry Francq, secrétaire général, Sophie Quatrehomme, que vous connaissez bien, et moi-même, à nous exprimer sur ce sujet important et récurrent, si je puis dire, de l'évasion des capitaux même si, avec le secrétaire général, nous avons davantage travaillé sur cette question dans des fonctions antérieures.

Les missions de l'Autorité des marchés financiers ne lui donnent pas de rôle direct dans la lutte contre l'évasion fiscale. Nous la côtoyons toutefois, par le biais de nos enquêtes et de la lutte contre le blanchiment.

Sur le plan international, l'AMF coopère avec ses homologues, dans le strict cadre de ses compétences – autrement dit, à l'exclusion de toute

question fiscale, qui reste en tout état de cause en dehors du champ de ses compétences, y compris avec ses homologues.

Le champ de compétence de l'AMF est limité à la matière boursière et financière. L'AMF ne peut donc pas, dans le cadre de ses enquêtes et de ses contrôles, rechercher de possibles délits fiscaux.

Toutefois, comme vous le savez, aux termes des dispositions du code monétaire et financier, « si, dans le cadre de ses attributions, l'Autorité des marchés financiers acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, elle est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Ainsi, ces dernières années, deux enquêtes relevant de la fraude fiscale ont été transmises au parquet et à TRACFIN.

La première enquête concernait une entité dont le siège social théorique était au Luxembourg, mais le siège effectif était en France, ce qui a constitué une fraude à l'impôt sur les sociétés suivie d'une fraude à l'impôt de solidarité sur la fortune du dirigeant.

Dans le cas de la seconde enquête, il s'agissait d'opérations capitalistiques très complexes avec dissimulation d'un produit de 100 millions d'euros.

Le secrétaire général souhaitera peut-être s'exprimer sur ces enquêtes, puisque c'est lui qui les conduit en vertu de la répartition des pouvoirs qui prévaut à l'Autorité des marchés financiers.

Dans ce cadre, nous transmettons nos résultats non pas au fisc – ce serait contraire à nos accords de coopération internationale – mais au parquet et à TRACFIN.

En effet, je parle ici sous le contrôle du secrétaire général, la coopération administrative de l'AMF est limitée à son champ de spécialisation ; ce principe vaut, d'ailleurs, pour d'autres autorités administratives.

En conséquence, la coopération avec nos homologues étrangers, qu'il s'agisse de l'autorité américaine – la SEC –, de l'autorité britannique – la FSA –, de l'autorité allemande – la BaFin –, ou des autorités luxembourgeoises, se fait sur la seule base des informations que nous recueillons afin d'assurer notre mission dans le cadre de nos compétences.

En outre, il est très clairement indiqué, dans les accords que nous avons et dans le cadre de l'organisation internationale des commissions de valeurs, l'OICV – ou, en anglais, OISCO –, que nous ne devons pas outrepasser les mandats qui sont les nôtres dans le cadre de la coopération. En vérité, il arrive que l'on nous demande de regarder à deux fois les informations que nous transmettons à la justice parce qu'il peut aussi y avoir en la matière,

dans les accords de coopération internationale et administrative, un certain nombre de limitations.

Malgré tout, les autorités françaises ont à plusieurs reprises affiché leur volonté de s'inscrire en première ligne de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ce positionnement est un enjeu pour le régulateur : bien évidemment, il s'agit d'un enjeu « réputationnel » et économique mais c'est aussi un enjeu politique, puisque ce thème était à l'ordre du jour de la présidence française du G20. A cette occasion, la France a voulu relier plus lisiblement les trois thèmes du blanchiment, de l'opacité fiscale et des cadres réglementaires en visant explicitement les paradis fiscaux et en corrélant étroitement cette lutte à la question de l'aide au développement.

Dès le début de notre mandat, nous avons souhaité, le secrétaire général et moi-même, que la lutte contre le blanchiment des capitaux soit inscrite dans le plan stratégique de l'AMF et que nous puissions nous positionner sur ce domaine.

Vous le savez, le GAFI, a élaboré des standards de référence que les pays doivent mettre en place. Il s'agit de quarante recommandations sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et de neuf recommandations sur le financement du terrorisme. C'est dans ce cadre que s'est déroulée, en mai 2009, l'évaluation de la conformité du dispositif français de lutte anti-blanchiment et de lutte contre le terrorisme, à laquelle l'AMF a participé ; le secrétaire général y reviendra sans doute.

Cette évaluation a concerné les dispositifs juridiques, le secteur institutionnel et le secteur privé. Schématiquement, il s'agissait d'expertiser toutes les entités de la chaîne financière : les organismes financiers – banques, assurances, mutuelles, Banque de France... –, les intermédiaires immobiliers, les responsables de casinos et de sociétés organisant des jeux de hasard, les experts-comptables et commissaires aux comptes, les notaires, huissiers de justice, administrateurs et mandataires judiciaires, les avocats, les commissaires-priseurs judiciaires et sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Rassurez-vous, toutes ces entités ne relèvent pas du domaine de l'AMF...

Le rapport d'évaluation a été discuté lors de la réunion plénière du GAFI qui s'est tenue en février 2011. Le GAFI a placé la France parmi les trois pays les plus performants dans le monde en matière de lutte anti-blanchiment ; nous pouvons nous en enorgueillir ! Nous pouvons également souligner que le président du GAFI a présenté le dispositif français comme un modèle à suivre. Et, fait très rare au GAFI, la France ne devra rendre compte des améliorations à apporter à son système que tous les deux ans, contre un an – voire six mois ou trois mois – pour la plupart des autres pays.

Le rapport du GAFI a souligné le caractère adéquat et exhaustif des mesures visant à empêcher toute utilisation du secteur financier à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme grâce à la

transposition de la troisième « directive anti-blanchiment » complétant et étendant un dispositif déjà solide.

Les obligations actuelles de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration des opérations suspectes imposées aux professionnels financiers – élément-clé de tout dispositif national et standard extrêmement exigeant auquel seuls trois pays membres du GAFI avaient auparavant été estimés conformes – sont ainsi jugées très complètes et largement conformes aux recommandations du GAFI.

Le rapport a également relevé la qualité de la surveillance exercée sur les établissements financiers par les autorités de supervision, qu'il s'agisse de l'Autorité de contrôle prudentiel, que vous avez sans doute eu l'occasion d'auditionner, ou de l'Autorité des marchés financiers. Cette surveillance est jugée efficace et dissuasive, compte tenu de l'action préventive menée, des contrôles réalisés et des sanctions prononcées par ces autorités en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

Concrètement, l'AMF sensibilise les professionnels – les sociétés de gestions de portefeuille, les dépositaires centraux, qui sont en général des banquiers, les banques et les conseils en investissement, qui sont les plus difficiles à surveiller, car ils sont les plus nombreux et ont les organisations professionnelles les plus faibles – à leur obligation d'évaluer les risques encourus avant l'entrée en relation d'affaires, *via* l'identification du client et la vérification de ses opérations, avant la réalisation de l'opération puis durant la relation d'affaires par l'exercice d'une vigilance constante. Ces professionnels voient leurs obligations renforcées lorsqu'ils ont affaire à des clients sans présence physique, à des produits favorisant l'anonymat et à des opérations avec des pays non coopératifs. De même, nous insistons sur leurs obligations particulières lorsqu'ils rencontrent des personnes exposées politiquement et travaillant sur des opérations complexes, d'un montant inhabituellement élevé, sans justification économique apparente ou sans objet licite apparent.

Pour résumer, les obligations à remplir de la part des professionnels sont les suivantes.

Ils doivent tout d'abord exercer un devoir de vigilance constante à l'égard de leurs clients et des bénéficiaires effectifs, qu'ils doivent identifier et dont ils doivent vérifier l'identité. Ils doivent également recueillir toute information pertinente sur le client, notamment sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, avant l'entrée en relation d'affaires.

Ils doivent ensuite examiner la cohérence des opérations effectuées avec leur connaissance actualisée des clients.

Ils doivent déclarer à TRACFIN toutes opérations portant sur des sommes dont ils savent ou soupçonnent qu'elles proviennent d'une fraude fiscale et lorsqu'il y a intervention de sociétés écrans, opacité ou sophistication d'opérations financières non justifiées au regard des pratiques habituelles.

Enfin, ils doivent mettre en place en leur sein des systèmes d'évaluation, de classification et de gestion des risques de blanchiment des capitaux, ainsi qu'une organisation et des procédures internes permettant de satisfaire aux obligations de vigilance et de contrôle que j'ai indiquées.

Le rôle de l'AMF est de contrôler le respect de ces obligations et, le cas échéant, d'exercer son pouvoir de sanction à l'encontre des professionnels.

Les sanctions encourues en ce domaine suivent les mêmes procédures que pour les autres manquements : elles sont établies à la suite de griefs dressés par le collègue de l'AMF à la suite d'enquêtes proposées et conduites par les services de cette dernière, sous l'autorité du secrétaire général, puis transmises à une commission des sanctions, aujourd'hui présidée par une magistrate de l'ordre judiciaire, Mme Claude Nocquet, et à laquelle ni le secrétaire général ni moi-même ne sommes parties.

Les sanctions encourues sont les mêmes que pour les autres manquements.

À l'encontre de professionnels assujettis, il s'agit de l'avertissement, du blâme, de l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis, ainsi que d'une sanction pécuniaire d'un montant de 100 millions d'euros ou du décuple des profits réalisés.

À l'encontre des personnes physiques placées sous l'autorité ou agissant pour le compte de ces professionnels, ces sanctions sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des activités, ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 300 000 euros ou du quintuple des profits réalisés.

Je fournirai bien évidemment tous ces éléments à la commission d'enquête.

Je l'ai dit : lorsque, dans l'accomplissement de ses missions, l'AMF découvre des faits susceptibles d'être liés au blanchiment de capitaux, elle doit les communiquer à TRACFIN, qui la tient informée des suites réservées au dossier.

Nous coopérons étroitement avec TRACFIN et nous avons élaboré avec ce dernier des lignes directrices pour compléter la réglementation actuelle par un volet pédagogique à destination des professionnels relevant de notre compétence. En effet, en instaurant l'approche par les risques et en renforçant l'obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN, la transposition de la directive anti-blanchiment a profondément modifié les obligations professionnelles des sociétés de gestion, des conseillers financiers en investissement, des dépositaires bancaires et des personnes chargées des mécanismes de règlement-livraison d'instruments financiers, lesquelles sont également soumises au contrôle de l'AMF.

Sous le contrôle du secrétaire général, je tiens à indiquer au Parlement que les relations entre TRACFIN et la direction des enquêtes ou la

direction des contrôles ont été renforcées ces dernières années. Si nous nous étions vus il y a trois ou quatre ans, je ne vous aurais pas tenu le même propos. Nous avons désormais un collaborateur qui suit davantage ces opérations. En outre, Thierry Francq et Jean-Baptiste Carpentier, directeur de TRACFIN, se rencontrent régulièrement pour renforcer cette coopération.

En ce qui concerne la coopération internationale et les centres offshore, je l'ai dit, la coopération internationale de l'AMF avec ses homologues s'exerce dans le cadre de ses enquêtes, de la surveillance des marchés et de l'échange d'informations sur les intermédiaires financiers.

Au titre de l'année 2012, la liste des États et territoires considérés comme non coopératifs sur le plan de l'échange d'informations fiscales est composée du Botswana, de Brunei, du Guatemala, des Îles Marshall, de Montserrat, de Nauru, de Niue et des Philippines.

À ce jour, l'AMF n'a pas eu besoin de solliciter ses homologues situés dans ces États.

En revanche, elle a constaté de gros progrès dans l'efficacité de la coopération internationale en matière boursière depuis quelques années et s'estime globalement satisfaite des réponses apportées à ses demandes d'informations. Les relations sont plus ou moins faciles selon les pays ; je reste à votre disposition pour vous en dire davantage. Sachez toutefois que des progrès ont été réalisés avec la Suisse et Israël, ce qui n'a pas toujours été évident.

L'AMF est par ailleurs très active dans les travaux menés au sein de l'OICV pour favoriser la coopération internationale. Ainsi, elle est membre du groupe de travail sur les enquêtes, la coopération internationale et l'échange d'informations entre régulateurs, qui cherche à améliorer la coopération avec les régulateurs considérés comme peu coopératifs, qu'ils soient membres ou non de l'OICV.

Après identification de ces derniers à partir de cas concrets restés infructueux, un dialogue confidentiel est engagé afin de comprendre leurs difficultés et trouver des solutions. Les obstacles sont généralement liés aux lois sur le secret bancaire – vous le savez certainement – et au fait que certaines réglementations exigent la violation préalable d'une loi locale pour qu'il y ait coopération. Ce groupe de travail cherche également à anticiper l'apparition de nouveaux centres non coopératifs utilisés pour effectuer des opérations boursières illicites.

Le nouveau secrétaire général de l'OICV, le Britannique David Wright, qui a passé beaucoup de temps à la commission européenne, est particulièrement sensibilisé à ces sujets. Je vous signale qu'il s'exprime remarquablement bien en français. Vous pourriez avoir intérêt à le rencontrer dans le cadre de vos travaux : son expérience à Bruxelles et ses fonctions actuelles à l'OICV font qu'il a une très grande compétence en ce domaine et qui est parfaitement clair sur ces sujets.

L'AMF participe aussi activement au groupe de travail de l'OICV qui étudie les candidatures à la signature de l'accord multilatéral d'échange d'informations sur ces sujets. Devenu un « standard » international, cet accord a été élaboré par l'OICV pour faciliter l'échange d'informations entre ses signataires, dans le cadre des enquêtes menées sur les suspicions d'infractions boursières.

Chaque membre de l'OICV candidat à la signature doit donc pouvoir démontrer aux membres de ce groupe que son système juridique lui permet de réunir les informations demandées et de les transmettre sans restriction à ses homologues afin que ces derniers puissent les utiliser dans les cas prévus par l'accord. Je parle sous le contrôle de Thierry Francq : aucun pays ne peut plus aujourd'hui être admis comme membre de l'OICV s'il ne peut montrer sa capacité à signer ce projet d'accord ou, en anglais, *multilateral memorandum of understanding (MMoU)*.

Vous le constatez, le sujet de l'évasion des capitaux englobe le fonctionnement de l'ensemble des marchés et de tous les acteurs de la chaîne financière.

Je n'en reste pas moins lucide : à chaque fois, on croit avoir réalisé de grands progrès, mais ce phénomène aux ramifications tentaculaires est une hydre dont les têtes repoussent de manière toujours différente quand on les lui coupe.

C'est d'autant plus vrai que, parmi nos assujettis – je ne parle pas des institutions financières, qui ont l'habitude de la coopération et, notamment, coopèrent directement avec TRACFIN, de manière satisfaisante –, figurent à la fois des sociétés de gestion de grande dimension, d'autres de très petite dimension et, je l'ai dit, plusieurs milliers de conseils en investissement financier, qu'il nous est très difficile de surveiller.

Pour vous donner un exemple, avec les moyens qui sont les siens, l'AMF a réalisé, sur ces milliers de conseillers, une dizaine de contrôles – au demeurant bien choisis par le secrétaire général, puisqu'ils ont permis de suivre les cas les plus délicats. Vous voyez tout de même la disproportion qu'il y a entre le champ de la profession en France et le nombre de contrôles qui peuvent être faits ! Je tenais à le redire devant la représentation nationale.

L'organisation professionnelle doit véritablement contrôler ces conseils en investissement financier : je le répète ici, tant que cette profession ne sera pas suffisamment cadrée, nous connaissons toujours beaucoup de difficultés dans les domaines des délits boursiers et de ce qui est recouvert par l'expression de « lutte contre le blanchiment ».

Telles sont les informations que je souhaitais vous communiquer. Je laisserai le secrétaire général, qui est beaucoup plus savant que moi, répondre aux questions relatives aux enquêtes, aux diligences et à la coopération avec les différents États.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Ma première question concerne l'organisation générale de l'Autorité des marchés financiers, que vous avez évoquée très brièvement. J'aimerais connaître les moyens dont elle dispose, l'organisation de ses services ainsi que les procédures qu'elle utilise.

Comment fonctionnez-vous ? Exercez-vous un contrôle au fil de l'eau, de manière systématique ? Vos contrôles se font-ils au contraire sur la base d'un soupçon ou d'un signalement ?

M. Thierry Francq, secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers. – L'Autorité des marchés financiers compte aujourd'hui environ 440 collaborateurs – ce n'est pas tout à fait à l'unité près ; cet effectif change tous les jours – pour surveiller, d'une part, les transactions financières à la bourse de Paris – l'échelle des ordres qui y sont passés en une année est aujourd'hui le milliard de transactions – et, d'autre part, environ 700 sociétés cotées faisant appel à l'épargne publique, quelque 600 sociétés de gestion, 700 autres prestataires de services d'investissement et à peu près 6 000 conseillers en investissement financier.

Au-delà des transactions à la bourse de Paris, le champ de surveillance de l'AMF est en cours d'extension à tout type de produit dérivé, y compris les dérivés portant sur les matières premières. En effet, quelques activités sont cotées sur la place de Paris, notamment dans le domaine agricole. Nous sommes également compétents – depuis peu – sur le marché des quotas de CO₂.

Tel est l'univers que nous devons contrôler.

Notre dispositif est organisé de la manière suivante.

Nous avons, d'une part, des équipes qui assurent une surveillance. Une équipe est ainsi dédiée à la surveillance des transactions. Chaque jour, nous passons des tests statistiques sur l'ensemble des transactions que nous recevons pour détecter d'éventuels mouvements anormaux, et que, le cas échéant, nous analysons.

Environ 300 alertes nous remontent chaque jour. Bien évidemment, beaucoup s'expliquent facilement. Nous procédons à une analyse des cas plus énigmatiques, cette analyse pouvant ensuite déboucher, après décision de ma part, sur une enquête.

Nous avons également développé une surveillance accrue des intermédiaires financiers. Si nous exerçons depuis longtemps déjà une surveillance assez importante et rapprochée des sociétés de gestion de portefeuille, nous avons décidé d'accentuer également la surveillance des agissements des différents intermédiaires de marché.

Voilà pour ce qui est de la veille visant à détecter des problèmes en amont.

Deux autres équipes, composées de contrôleurs et d'enquêteurs, interviennent à la suite de cette surveillance ou de dénonciations de l'extérieur – il y en a. Lorsqu'il nous semble que nous pouvons subodorer un manquement boursier, un manquement d'initié, une manipulation de cours, une fausse information ou un manquement aux obligations professionnelles des professionnels réglementés, nous déclenchons, en cas de manquement aux obligations professionnelles, un contrôle ou, en cas de manquement boursier, une enquête.

C'est notamment dans le cadre de ces enquêtes que nous pouvons « tomber » – si j'ose dire – sur des mouvements anormaux : si nous ne pouvons pas les relier à des manquements boursiers, nous transmettons les informations dont nous disposons à TRACFIN, à charge pour ce dernier de rechercher si de tels mouvements peuvent relever d'une logique de blanchiment – quel que soit le délit sous-jacent, qui peut donc être une fraude fiscale. S'il s'agit clairement d'un délit, notamment fiscal, nous transmettons l'affaire au parquet.

Comme l'a indiqué Jean-Pierre Jouyet, qui en a cité deux exemples, si nos enquêtes ne visent pas à rechercher un délit fiscal, elles peuvent nous amener à découvrir un tel délit.

Dans le cadre des contrôles, nous pouvons aussi tomber sur un cas de fraude fiscale mais, ce qui arrive le plus souvent, ce sont plutôt des déficiences en matière d'organisation dans la lutte contre le blanchiment des professionnels. En fonction du degré de gravité de ces insuffisances, soit nous exigeons une mise au carré du professionnel, soit, pour les cas les plus graves, nous proposons au collège de notifier des griefs, en vue d'une éventuelle sanction.

Nous avons, à l'AMF, une trentaine de contrôleurs et une quarantaine d'enquêteurs. Pour effectuer la surveillance à la fois des professionnels financiers et des transactions financières – je ne parle pas des sociétés cotées, bien que nous les surveillions aussi –, les moyens les plus importants sont en réalité les moyens informatiques : face à l'océan de données et de transactions, l'homme ne suffit pas. Toutefois, l'intelligence humaine demeure irremplaçable en la matière et c'est la raison pour laquelle nous avons dédié une trentaine de collaborateurs à la surveillance des transactions et des professionnels.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous remercie de cette présentation.

Pouvez-vous préciser sur quelle échelle de temps s'opère le milliard de transactions que vous avez évoqué ?

M. Thierry Francq. – Il s'agit non pas d'un milliard de transactions, mais d'un milliard d'ordres passés en bourse, lesquels ne donnent pas toujours lieu à des transactions. En vérité, nous n'auscultons pas seulement les

transactions, mais aussi les ordres, notamment pour détecter les cas de manipulation.

Bien que les statistiques soient un peu mouvantes, sachez que plusieurs milliards d'ordres sont aujourd'hui passés en bourse chaque année.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quid des 300 cas d'alerte - correspondant à des délits d'initiés, de manipulations de cours, de fausses informations... – que vous avez évoqués ?

M. Thierry Francq. – C'est le nombre d'alertes qui nous remontent chaque jour.

Ces alertes proviennent de tests statistiques, lesquels, on le sait, ont leurs limites.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Il y a des variations.

M. Thierry Francq. – Il est à cet égard bien évident que la majorité de ces 300 cas s'explique très simplement par ailleurs et ne donne donc pas lieu à analyse poussée.

Les abus de marché, les manquements boursiers, l'analyse poussée des alertes et parfois des soupçons résultant de dénonciations – de la part de professionnels et, parfois, de particuliers – donnent lieu à l'ouverture d'environ quarante à cinquante enquêtes par an.

Nous menons aussi des enquêtes à la demande de nos homologues étrangers lorsqu'une partie de ce qui les intéresse a lieu en France ou est liée aux agissements de personnes françaises.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous est-il arrivé de repérer des faits de fraude fiscale à l'occasion de ces alertes ?

M. Thierry Francq. – Il n'est généralement pas possible de déterminer immédiatement que les mouvements donnant lieu à des alertes correspondent à une fraude fiscale.

En revanche, un certain nombre d'opérations s'expliquent facilement par ce que l'on appelle de « l'optimisation fiscale », qui, je le rappelle, est légale. Je pense à quelques cas classiques d'optimisation s'agissant par exemple du versement du dividende ou du coupon d'une obligation : en fonction de leur situation fiscale, les investisseurs peuvent avoir intérêt à réaliser une plus-value plutôt qu'à toucher un dividende et donc à faire un aller-retour et à transformer l'un en l'autre. De telles opérations, inspirées par des considérations fiscales, ne sont pas pour autant de celles que l'on doit dénoncer.

On n'arrive généralement à la conclusion que l'on est manifestement ou de façon quasi certaine en face d'un délit fiscal devant être transmis au parquet qu'au cours d'une enquête ; le simple examen d'une transaction ne suffit pas, il faut aller plus loin.

Nos enquêtes portent sur des faits susceptibles de constituer des manquements boursiers. Par conséquent, si nous pensons qu'il n'est pas possible ou qu'il est très improbable que l'alerte que nous analysons soit liée à un manquement boursier, nous n'ouvrons pas d'enquête. En revanche, si l'opération nous paraît bizarre, nous la transmettons à TRACFIN.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il vous est donc arrivé, au terme de ces différents processus, de vous retrouver face à des délits établis.

Sur l'ensemble des affaires que vous avez eu à traiter, à combien de transmissions au parquet avez-vous procédé ? Pouvez-vous en outre, sans violer l'anonymat, nous indiquer la nature précise des faits concernés ?

M. Thierry Francq. – Le nombre de transmissions au parquet, en dehors des délits boursiers, est évidemment assez aléatoire puisque, je le répète, nous ne recherchons pas les délits : nous les découvrons à l'occasion de nos enquêtes. En tout état de cause, il s'agit de quelques unités par an.

Pour ce qui est des faits, nous en avons déjà cité quelques cas de figure : sièges fictifs, opérations de dissimulation de bénéfices des sociétés...

En vérité, nous détectons surtout des fraudes fiscales liées à des personnes morales puisque, pour ces dernières, nous sommes guidés par le sens économique de l'opération. Pour les personnes physiques, les fraudes fiscales sont beaucoup plus difficiles à identifier car on peut, d'une manière ou d'une autre, trouver une explication raisonnable à tout mouvement financier.

Les transmissions au parquet concernent donc essentiellement des personnes morales.

Bien entendu, une enquête peut nous amener à découvrir un compte important dans un pays de nature à nous laisser penser que des sommes résultent pour partie de fraudes fiscales. En tout état de cause, il ne peut s'agir que d'un vague soupçon.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Il faut en apporter la preuve !

M. Thierry Francq. – Il est bien évident que nous ne pouvons guère alors que garder dans un coin de la tête qu'une fraude fiscale explique peut-être l'existence de ce compte. Toutefois, pour envoyer un dossier à TRACFIN, il nous faut des éléments sérieux et suffisants indiquant une anomalie et, pour le transmettre au parquet, il nous faut non pas une certitude – l'AMF n'est pas un juge pénal ! –, mais un très fort soupçon, une forte présomption.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – On sait que beaucoup de banques françaises ont des entités dans les paradis fiscaux. J'imagine que, dans le cadre de votre travail de suivi, de régulation et de contrôle de l'activité bancaire, et plus précisément dans le cadre de vos enquêtes, vous êtes confrontés à cette réalité.

Comment vous comportez-vous en présence de structures opaques d'un organisme bancaire mondial implanté dans des paradis fiscaux offshore ?

Suivez-vous d'un peu plus près les ordres provenant de ces territoires ? Quelle stratégie déployez-vous face à cette difficulté ?

M. Thierry Francq. – Premièrement, le contrôle général des banques ne relève pas de l'AMF.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Il relève de l'Autorité de contrôle prudentiel. L'AMF contrôle la circulation des produits.

M. Thierry Francq. – Nous surveillons certaines activités de banques, lorsqu'elles sont prestataires de services d'investissement.

En revanche, c'est l'Autorité de contrôle prudentiel qui est en charge de l'organisation des dispositifs anti-blanchiment au sein des groupes bancaires.

Deuxièmement, nous recevons systématiquement toutes les informations concernant les transactions – des transactions boursières classiques portant sur les valeurs cotées à la bourse de Paris aux transactions sur les marchés dérivés – menées en Europe, par quelque intermédiaire financier que ce soit, dans notre domaine de compétence. Nous recevons ces informations automatiquement, chaque jour, de l'ensemble de l'Europe. Mais, dans les éléments que nous recevons, nous ne disposons pas de l'identité du bénéficiaire de l'opération ; nous ne connaissons que celle de l'intermédiaire financier. Par conséquent, lorsque nous jugeons qu'il faut analyser plus avant la transaction, nous devons demander à cet intermédiaire de nous donner le nom de la personne qui est « derrière » la transaction.

C'est classiquement à ce moment que nous pouvons arriver dans un centre offshore. En effet, si l'intermédiaire est en général européen, le bénéficiaire économique de l'opération ne l'est pas nécessairement : il peut être installé dans un centre offshore. Dans cette hypothèse, nous demandons à notre autorité-sœur dans le pays concerné --y compris un centre offshore - de nous communiquer les informations dont elle dispose afin de nous permettre d'aller plus loin dans les investigations.

De ce point de vue, il faut bien reconnaître que la plupart des centres offshore auxquels nous avons eu affaire ces dernières années coopèrent effectivement.

En vérité, s'ils coopèrent, c'est parce qu'ils savent que nous recherchons non pas des délits fiscaux, mais des délits boursiers et parce qu'ils ont bien compris que ne pas coopérer pour les délits boursiers ne serait pas bon pour leur image de centre financier.

Les raisonnements sont peut-être un peu différents en matière fiscale...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Parmi les deux enquêtes que vous avez citées, l'une concerne une société dont le siège social était au Luxembourg. Quelle a été l'attitude du Luxembourg dans cette affaire ? Vos interlocuteurs ont-ils été très coopératifs ?

M. Thierry Francq. – Nous n'avons rencontré aucune difficulté.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Votre travail a-t-il évolué – le cas échéant, dans quelle mesure et dans quelles proportions ? – depuis les derniers G20, notamment depuis celui de 2009, dont l'ordre du jour comportait la lutte contre les paradis fiscaux et l'évasion ? Votre rôle s'en est-il trouvé modifié, voire renforcé ? Si oui, de quelle manière ?

M. Thierry Francq. – Sur la fraude fiscale en tant que telle, la réponse est non.

En revanche, il est tout à fait clair qu'une pression accrue s'exerce désormais sur les pays qui restent non coopératifs ou peu coopératifs à notre égard. On le voit bien, un certain nombre de pays cherchent à montrer qu'ils jouent le jeu.

Cette pression supérieure s'exerce en particulier sur les grands pays émergents. Si beaucoup d'entre eux coopèrent très bien, d'autres le font moins aisément. Non qu'ils ne soient pas coopératifs, mais il y a une habitude à créer.

Je prends l'exemple de la Chine : jusqu'à une période récente, nous n'avions pas coopéré avec la Chine, car nous n'en avions pas réellement eu l'occasion. C'était d'ailleurs le cas pour l'ensemble des Occidentaux. Mais le monde change très vite. Aujourd'hui, nous commençons à avoir besoin de l'aide de la Chine dans certaines de nos enquêtes. On sent bien que les Chinois ne sont pas encore complètement à l'aise, mais je ne doute pas que, dans le cadre du G20, la coopération, un peu longue aujourd'hui à se mettre en place, s'améliorera dans les trimestres à venir.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur Jouyet, je vous remercie beaucoup de la qualité de votre propos.

On l'a bien compris, la fraude fiscale n'est pas votre cœur de métier. C'est, pour vous, une activité annexe ou connexe : lorsque vous avez des doutes ou des interrogations, vous transmettez les dossiers au parquet.

Réalisez-vous ensuite un travail statistique sur, d'une part, le nombre de cas que vous avez transmis au parquet et, d'autre part, les suites qui y ont été données ? En particulier, savez-vous dans quelles proportions ces transmissions ont été suivies de poursuites pénales - étant bien évidemment entendu que le rôle de la politique du parquet en la matière est crucial ?

J'en viens à ma deuxième question : vous nous avez bien signalé la zone de flou qui entoure un certain nombre de professions peu réglementées, d'entreprises en conseil diverses. Pour ma part, je souhaite vous interroger sur le rôle, en amont, des conseils d'administration de nos grandes entreprises françaises : comme moi, vous savez que l'entre-soi y est très pratiqué et qu'un grand nombre d'administrateurs croulent sous le travail et les dossiers. J'ai

furtivement siégé dans un grand conseil d'administration ; on m'a alors expliqué que le principe de confiance était dominant, qu'un dossier n'était *a priori* pas épiluché de façon exhaustive avant une session et que seuls quelques membres du conseil planchaient en fait sur ces questions, en vertu d'une répartition des rôles définie à l'avance.

Comme chacun sait, l'Allemagne n'a pas la même culture que la France s'agissant des administrateurs, ce qui n'est pas sans conséquence sur le rôle qui leur est dévolu en termes de formation – tous les conseils d'administration sont précédés de *training*. Quelle est votre vision du rôle français des conseils d'administration ?

Ma troisième et dernière interrogation porte davantage sur votre cœur de métier : elle concerne le rôle de l'information, sa communication et la question des fuites.

En France, la profession journalistique est très courageuse et fait très bien son métier. Pour autant, certains groupes de presse ont des intérêts extrêmement liés à ceux des grands groupes industriels ou bancaires. Ces questions sont extrêmement sensibles car l'information, c'est de l'argent. Vous le savez aussi bien que moi : derrière les rumeurs, vraies ou fausses, et les contre-informations, on trouve parfois des consultants cherchant à mettre en difficulté les concurrents des entreprises qu'ils aident en organisant de fausses fuites et en diffusant de fausses informations.

Quelle est la marge de manœuvre dont vous bénéficiez dans ce domaine ?

M. Jean-Pierre Jouyet. – Premièrement, nous n'avons pas fait de statistique *ad hoc* sur les dossiers relatifs à des opérations de lutte contre le blanchiment, de financement du terrorisme ou de fraude fiscale adressés au parquet.

En revanche, nous tenons des statistiques sur tout dossier réalisé à la suite d'une enquête, d'un contrôle ou d'une alerte que nous transmettons au parquet.

Il y a quelques jours, nous avons mis à jour les statistiques portant sur les enquêtes, ce qui nous a permis d'avoir une visibilité sur les dossiers restés sans suite et sur les délais de traitement judiciaire.

Madame Bouchoux, je peux vous dire que, d'une manière générale, la comparaison n'est ni au déshonneur ni au désavantage de l'AMF, qu'il s'agisse des sanctions ou des délais de traitement.

Deuxièmement, en ce qui concerne les conseils d'administration, chacun sait que je suis attaché au franco-allemand, mais le modèle allemand que vous avez cité n'est pas le seul à devoir être considéré ! Le modèle britannique qui existe en ce domaine n'est pas mauvais non plus.

Quant au modèle français, il s'est amélioré, notamment en termes de formation. Je pense à l'Institut français des administrateurs ; je ne sais si vous

avez auditionné Daniel Lebègue, son président. En tout état de cause, des progrès certes récents, mais importants ont été accomplis en matière de formation et d'information des administrateurs.

En outre, il faut distinguer les conseils et les comités d'audit. C'est ce qui a été fait à l'AMF c'est ce qui a été fait à l'AMF avec le groupe de travail sur les comités d'audit, constitué en 2010 et présidé par Olivier Poupart-Lafarge, membre du collège, dont le rapport public a notamment contribué à clarifier les missions de ces comités.. Pour avoir travaillé à la direction du Trésor - Thierry Francq et moi-même avons été administrateurs de sociétés à participation publique, Thierry Francq plus souvent que moi, puisqu'il est resté plus longtemps en poste dans cette direction - nous connaissons les pratiques et pouvons assez légitimement nous exprimer sur le sujet.

À cet égard, je suis d'avis que l'implication dans les dossiers dépend de chaque administrateur ! Je parle sous le contrôle de Thierry Francq : il n'y a pas de règle qui interdise à un administrateur de poser des questions ou d'avoir accès à un dossier. La situation contraire serait anormale et devrait être signalée à l'AMF : si, en tant que telle, cette dernière ne dispose pas de pouvoirs réglementaires en matière de gouvernance, elle a le droit de s'assurer que les pratiques respectent les codes de bonne conduite édictés en la matière, notamment le code AFEP-MEDEF. C'est au législateur qu'il appartient de décider s'il faut aller plus loin en ce domaine.

À l'AMF, le comité d'audit, qui est investi de fonctions particulières, est distinct des comités de nomination et de rémunération, dont sont aujourd'hui membres les représentants de l'État ; vous avez raison, cela n'a pas toujours été le cas, notamment lorsque Thierry Francq et moi-même travaillions à la direction du Trésor.

Il appartient à tout administrateur d'étudier les dossiers : s'il n'a pas fait son travail, il y va de sa responsabilité individuelle. En tout cas, je ne connais pas d'administrateurs de l'AMF qui se soit plaint de ne pouvoir accéder à un dossier ou de la répartition des dossiers.

Troisièmement, vous m'avez interrogé sur la profession journalistique. Sachez que nous contrôlons la qualité, l'objectivité et l'exhaustivité de l'information, au travers des documents qui nous sont communiqués par les sociétés.

Vous comprendrez que je sois prudent sur ce point – peut-être le secrétaire général complétera-t-il. En tout état de cause, si nous devons respecter l'indépendance journalistique, lorsque nous sommes en présence de fausses rumeurs, lorsque nous nous apercevons qu'il y a des tentatives de manipulation dans la presse, nous en prenons compte dans nos enquêtes et dans nos contrôles. Nous auditionnons alors les représentants de la presse, quels qu'ils soient, sur ces rumeurs et sur leur origine.

Je ne sais pas si le secrétaire général, qui connaît ce point mieux que moi, souhaite apporter des explications.

M. Thierry Francq. – Il faut distinguer le cas particulier des journalistes amenés à émettre des recommandations d'investissement. En effet, s'il ne saurait être question de remettre en cause le secret des sources, ces professionnels sont régis par des dispositions assez particulières : ils doivent appliquer des règles de déontologie spécifiques. Il nous est déjà arrivé d'enquêter sur de tels journalistes : nous nous sommes alors demandé s'ils pouvaient avoir un intérêt personnel aux recommandations qu'ils avaient formulées.

À ma connaissance – mais peut-être ma mémoire ne remonte-t-elle pas assez loin –, nous n'avons jamais à ce jour détecté de telles opérations au cours de nos enquêtes,...

M. Jean-Pierre Jouyet. – Exactement !

M. Thierry Francq. – ... à une exception, Nicolas Miguet, qui se trouve être aussi journaliste et a récemment été condamné par l'AMF pour ce type d'agissements. Je peux l'indiquer car il s'agit d'une sanction publique. Je précise d'ailleurs que des recours sont en cours.

Nous disposons donc tout de même de moyens d'action.

Le relais de rumeurs est un cas beaucoup plus difficile à traiter : en raison du secret des sources, nous n'avons même pas le pouvoir de demander à un journaliste la source de la rumeur qu'il a relayée. Nous cherchons malgré tout à enquêter, mais il est clair que c'est extrêmement difficile. Bien entendu, c'est d'autant plus difficile quand le journaliste est à l'étranger.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Cela nous est arrivé. D'ailleurs, une enquête est en cours sur une rumeur venue de l'étranger.

M. Thierry Francq. – Le cas est bien connu.

M. Philippe Dominati, président. – *Quid* des rumeurs sur Internet, qui se développent ?

M. Thierry Francq. – Il n'est pas non plus très facile d'enquêter sur de telles rumeurs. Nous disposons tout de même de moyens pour le faire.

Pour la plupart des rumeurs qui nous semblent avoir possiblement donné lieu à des opérations financières – celles qui n'ont pas eu d'impact parce qu'elles n'étaient pas crédibles ne nous préoccupent pas trop –, nous sommes conduits à mener des investigations dans les salles de marché, car c'est souvent là que naît la rumeur, même si le truchement d'un journaliste a été nécessaire.

En tout état de cause, les rumeurs font partie des sujets les plus difficiles à appréhender dans le cadre d'une enquête. Nous ne désespérons pas pour autant...

M. Jean-Pierre Jouyet. – Cela vaut d'ailleurs pour tous les régulateurs, qu'ils soient français, allemand ou britannique.

M. Thierry Francq. – Du reste, cela ne vaut pas seulement en matière boursière.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Premièrement, j'ai bien entendu, messieurs, que la coopération internationale semblait être plus importante en cas de délits boursiers qu'en cas de fraude fiscale. Il semble que ce constat soit partagé.

Vous avez évoqué tout à l'heure l'organisation internationale de la surveillance des marchés financiers. La coopération est-elle plus importante sur le territoire européen, et je ne parle pas seulement de l'Union européenne ? Se fait-elle également avec des États aujourd'hui jugés coopératifs, alors qu'ils restent des paradis fiscaux, comme le Luxembourg, les Îles anglo-normandes, Andorre, Monaco ou la Suisse ?

Vous avez indiqué que vos homologues étrangers – vous avez cité le Luxembourg – répondaient de manière positive à vos demandes d'enquête dès lors qu'il s'agissait de délits boursiers. Pour notre part, nous avons constaté, à l'occasion de nos auditions, que la coopération était beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre lorsque l'enquête est menée par un juge.

De manière un peu réciproque, vos homologues des pays que je viens de citer vous adressent-ils des demandes d'enquêtes sur des délits boursiers ayant eu lieu en France ?

Deuxièmement, qu'il s'agisse des délits de fraude fiscale ou des délits boursiers, nous sommes confrontés à la même difficulté : le sentiment d'avoir toujours un temps de retard sur ceux qui souhaitent frauder. Existe-t-il, au sein de l'AMF, une cellule de recherche et d'innovation dont l'ambition serait d'avoir un temps d'avance, notamment en termes de progrès technologiques, sur ceux qui cherchent toujours à contourner la loi ou les dispositifs que nous mettons en place ? Si tel n'est pas le cas, cela signifie-t-il que vous considérez vos moyens actuels comme suffisants ? En quelque sorte, avez-vous les moyens de votre ambition ?

Troisièmement, on constate souvent que l'exemplarité peut être une solution efficace pour éviter la fraude fiscale. Il en va sans doute de même pour les délits boursiers que vous êtes amenés à constater. Quels moyens de communication mettez-vous en œuvre à cet effet ?

M. Jean-Pierre Jouyet. – Sur les aspects fiscal et boursier, je suppose que vous avez également entendu les agents de la Direction générale des impôts et de la Direction de la législation fiscale : pour avoir commencé ma carrière au ministère de l'économie et des finances, je ne voudrais pas laisser croire qu'elles ne font pas elles aussi le maximum en matière de coopération pour obtenir ces différentes informations ! La coopération administrative fiscale existe. Le secrétaire général et moi-même avons simplement dit que nous n'en étions pas chargés.

Au niveau européen, la coopération est forte, en particulier s'agissant des délits boursiers. Vous avez cité les pays qui présentaient parfois le plus de difficultés. Si je m'en tiens à la seule Union européenne – je parle sous le contrôle de Thierry Francq –, sachez qu'il y a un partage égal entre les enquêtes et les travaux que nous réalisons dans le cadre national et ceux qui sont liés à de la coopération européenne ou internationale. Autrement dit, nos enquêtes ont désormais une dimension internationale, ce qui est un fait nouveau. Les statistiques mensuelles que le secrétaire général et moi-même recevons le montrent : sur la quarantaine de cas que nous recevons, la moitié a une origine européenne ou internationale. La coopération se fait donc dans les deux sens.

Avec un certain nombre de pays, les difficultés se concentrent en fait davantage sur les règles. Se mettre d'accord sur les règles qui limiteront au maximum les délits boursiers et les arbitrages réglementaires ou fiscaux découlant d'interprétations de la législation, notamment européenne : voilà ce qui pose problème. Nous le vérifions aujourd'hui avec le Luxembourg. Que signifie exactement la réglementation sur la distribution de tel produit financier ? Par quelles obligations l'information sur tel autre produit est-elle régie ? Qu'a-t-on le droit de faire ou de ne pas faire à Luxembourg et à Paris ?

Bien que nous essayions de dialoguer avec nos amis luxembourgeois, le secrétaire général a récemment saisi l'Autorité européenne des marchés financiers – à la différence du comité qui l'a précédée, l'ESMA détient un pouvoir d'arbitrage – pour qu'elle tranche ces questions et nous dise qui, du Luxembourg ou de la France, a raison sur l'application de la règle.

Dans nos relations avec les Luxembourgeois comme avec les Finlandais, c'est l'application et la portée de nos règles qui constituent aujourd'hui le vrai sujet européen.

La coopération avec les pays situés en dehors de l'Union européenne bute sur des difficultés classiques, davantage liées, comme l'a souligné le secrétaire général, soit à des secrets bancaires, soit aux législations internes.

Vous m'avez ensuite interrogé sur le temps de retard que nous pourrions avoir par rapport aux fraudeurs. Je vous le confirme : ce retard existe bel et bien.

Toutefois, comme l'a indiqué Thierry Francq, nous essayons vraiment de nous améliorer sur le plan informatique et de recruter des professionnels de la surveillance des marchés.

Sa modestie a empêché le secrétaire général de souligner qu'il a mis en œuvre une réforme ayant rationalisé les méthodes d'enquête et de surveillance des marchés de l'AMF. Auparavant, nous n'avions pas de service véritablement dédié à la surveillance des marchés. Aujourd'hui, nous disposons de moyens informatiques et de moyens de contrôle renforcés, ainsi que de moyens d'observation d'Internet.

En tant que président de cette institution et de son collègue, il me semble que nous avons fait des progrès, mais il est vrai que nous avons du retard au regard du milliard de transactions et des méthodes de passation d'ordre existant aujourd'hui – ce qu'on appelle le « trading à haute fréquence » ; nous essayons de le combler. D'ailleurs, tout le monde a du retard, même les Américains ou les Anglais ! Pour permettre au régulateur de combler son retard, des règles tendant à une meilleure organisation des marchés doivent être trouvées.

Enfin, grâce au législateur, de récents progrès ont été faits en termes d'exemplarité : la publicité des sanctions est aujourd'hui la règle, et non plus l'exception.

D'ailleurs, la publicité à titre d'exemplarité devient aujourd'hui un élément de la sanction : elle est permise, elle est plus fréquente. Mais, pour cela, il faut qu'il y ait sanction. Tant que la sanction – ou la non-sanction, d'ailleurs – n'est pas intervenue, on reste dans un mode confidentiel. C'est une fois la sanction prononcée que l'on peut communiquer et donner un avertissement ; il faut un acte de droit positif.

M. Thierry Francq. – Pour compléter ce que vient de dire Jean-Pierre Jouyet, je précise que nous n'avons plus de problèmes de coopération avec les petits pays centres *offshore* en Europe, qu'ils soient dans ou hors de l'Union européenne – à l'exception d'un seul, Andorre, qui, du point de vue boursier, ne représente objectivement pas un enjeu très important, puisque ce n'est pas une place financière.

Nous recevons assez peu de demandes de la part de ces pays. A leur égard, nous sommes surtout demandeurs, et ce pour une raison simple : il n'est pas illogique qu'un pays comme le Liechtenstein, qui n'a pas de bourse, n'ait pas beaucoup d'informations à nous demander !

S'agissant des questions technologiques, la situation dépend des sujets. Ainsi, le manquement d'initiés n'est pas un sujet technologique : c'est un sujet vieux comme la bourse ! En l'espèce, tout le problème consiste à détecter et à remonter les filières et les obstacles que nous rencontrons existent dans toutes les enquêtes.

Je prends l'exemple des « fadettes », auxquelles l'AMF a fort heureusement accès dans le cadre de ses enquêtes. Comme vous le savez, il s'agit uniquement des factures détaillées, et non pas du contenu des conversations. Les fadettes nous sont très utiles pour établir l'existence de liens entre différentes personnes, l'enjeu, dans un réseau d'initiés, consistant à reconstruire ces liens.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Notamment ceux qui existent sur la salle des marchés !

M. Thierry Francq. – Toutefois, la législation de certains pays européens ne permet pas à leurs autorités d'avoir accès aux fadettes, ce qui peut poser problème. Dans ce cas, la coopération judiciaire est probablement

plus efficace, les polices judiciaires ayant logiquement plus de pouvoir que les autorités administratives.

En revanche, la technologie est importante pour les manipulations du carnet d'ordres et le *high frequency trading*. Nous avons recruté des ingénieurs financiers, ce qui ne me déplaît pas parce que je suis moi-même ingénieur de formation.

Oui, nous sommes en retard. J'espère que nous parviendrons, dans ce domaine très technologique, à faire aboutir des enquêtes qui donneront lieu à des sanctions ; c'est pour nous un enjeu. Ce sera toutefois très long et d'autant plus long que les opérations les plus technologiques sont souvent aussi les plus internationales, ce qui donne des enquêtes extrêmement complexes.

Nous défendons une innovation limitée : l'innovation, c'est bien mais, si le coût de la surveillance qu'elle implique devient énorme pour la collectivité, il faut savoir la ralentir. Je pense que c'est sur ce sujet que le débat portera en Europe.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Messieurs, je vous prie tout d'abord de m'excuser pour mon retard : j'ai participé à une conférence de presse pour y présenter un rapport, dont je remettrai un exemplaire au président Jean-Pierre Jouyet. Je les remercie, lui ainsi que son secrétaire général, pour la qualité de leurs réponses, qui enrichissent notre réflexion.

Ma question concerne les places *offshore* : quelle est votre analyse de leur influence sur le fonctionnement des marchés, notamment sur celui du marché français ? Cette influence existe-t-elle ? Le cas échéant, quelle est-elle ?

M. Jean-Pierre Jouyet. – Comme le secrétaire général l'a indiqué, la question se pose en termes fiscaux plus qu'en termes boursiers.

Permettez-moi une réponse personnelle – je laisserai ensuite à Thierry Francq le soin de la compléter : cette influence existe, tout en étant en réduction. Dans le domaine qui est le nôtre – je ne vous parle pas de la fiscalité –, un certain nombre d'opérateurs ou de clients, personnes morales ou physiques, peuvent estimer que la réglementation est moins lourde à tel endroit qu'à tel autre. L'AMF considère que de tels arbitrages se font aux risques et périls de chacun : nous ne voulons pas en connaître, sauf si des opérations de manipulation ou de délits d'initiés étaient par la suite découvertes, comme l'a souligné Thierry Francq.

En ce qui concerne d'autres places non européennes – en tout cas, extérieures à l'Union européenne – je n'ai pas le sentiment qu'elles aient une influence décisive en termes boursiers ou financiers, même si des possibilités d'arbitrage réglementaire demeurent. Pour le régulateur que nous sommes, il s'agit de la principale difficulté. Au regard de notre mission de protection de l'épargne, nous tenons des propos sans ambiguïté : c'est à l'épargnant,

personne morale ou physique, de prendre ses responsabilités. Nous souhaitons que ce soit extrêmement clair pour les organismes qui peuvent procéder à de tels arbitrages.

M. Thierry Francq. – Je ne dispose pas de l'ordre de grandeur concernant les volumes des transactions provenant des centres offshore, par exemple à la bourse de Paris, parce que, je l'ai dit, nous n'avons affaire qu'aux intermédiaires. Toutefois, nos enquêtes et ce qu'on appelle les « dépouillements » – lesquels consistent à demander aux intermédiaires l'identité et la localisation de ceux qui sont « derrière » l'opération – nous donnent le sentiment que ce phénomène est assez limité.

Pour l'essentiel, ce sont des *hedge funds* qui sont localisés dans ces territoires. Cela ne signifie pas pour autant que leurs agissements sont répréhensibles ! Nous comprenons d'ailleurs qu'il existe, pour ces fonds, certaines facilités.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Ces facilités sont d'ordre réglementaire.

M. Thierry Francq. – De ce point de vue, nous essayons de communiquer sur l'intérêt d'un cadre très régulé et de faire de la publicité en ce sens – comme l'a dit Jean-Pierre Jouyet, il faudrait essayer de le faire plus souvent – : c'est un élément de protection.

Vous vous souvenez sans doute de l'affaire Madoff. Madoff, c'étaient essentiellement des fonds situés dans un centre *offshore*. A la suite de problèmes liés à la crise et aux fonds eux-mêmes, on s'est aperçu que des titres avaient disparu – en réalité, ils n'avaient jamais existé. Si les lois françaises, qui sont très strictes, ont permis de contraindre le dépositaire au paiement - puisque la surveillance relevait de sa responsabilité –, d'autres pays, y compris européens, espèrent toujours régler cette affaire.

Le jour où il y a un problème, il est beaucoup plus compliqué de récupérer son argent quand il est placé dans les centres *offshore*. Il faut donc agir, non seulement en dénonçant certaines pratiques des centres offshore, mais aussi en montrant l'avantage de ne pas y recourir.

M. Jean-Pierre Jouyet. – J'insiste sur ce que vient de dire le secrétaire général, car ce point est très important. Il est vrai que ces placements dans des fonds à risque peuvent être tentants quand les taux sont à leur niveau actuel, mais il faut bien savoir que, si les choses tournent mal, vous n'avez aucune possibilité de remboursement.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains fonds sont placés dans les centres offshore ; c'est aussi pour cela aussi que les rendements peuvent y être plus élevés. Néanmoins, il n'y a aucune réglementation, aucune garantie, aucun centralisateur, aucun dépositaire qui surveille l'argent que vous avez placé.

Bien évidemment, nous recommandons aux personnes et aux *family offices* – il y en a - qui y placent leur argent de savoir ce qu'ils font. Monsieur

Collin, votre question est très pertinente, car nous devons encore renforcer la publicité sur ce sujet et mettre davantage en garde les épargnants français et européens. Il faut que la zone euro, voire l'Union européenne dans son ensemble, y réfléchisse, mais c'est un de nos chantiers.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. – Nous avons parlé de fraudes et de délits, ce qui est logique au regard de la mission dévolue à l'AMF. Pourtant, monsieur le secrétaire général, vous avez tout à l'heure évoqué un autre point : les profits financiers qui sont en quelque sorte générés par l'ingénierie fiscale, ou l'optimisation fiscale.

Au regard de votre expérience, vous est-il possible de dresser l'inventaire, au moins partiel, des techniques légales d'optimisation fiscale les plus fréquemment mises en œuvre et, en tout cas, les plus importantes en termes de masses financières ?

Mes autres questions seront celles d'un béotien. Il me semble que toutes les transactions que vous avez à vérifier sont, par nature, des contrats. Peut-on limiter l'imagination contractuelle ? Doit-on, pour limiter certains produits financiers ou certaines techniques boursières, donner de nouveaux coups de butoir au principe, sacro-saint dans notre droit, de la liberté contractuelle ? Dans ce cas, quelle serait la direction prioritaire de ces « uppercuts » ?

M. Thierry Francq. Monsieur Pillet, nous n'avons pas procédé à cet exercice d'inventaire des optimisations fiscales autorisées. Toutefois, ce que nous voyons clairement, à travers notre prisme, c'est, pour l'essentiel, un arbitrage entre flux et stock, entre flux et plus-value. Nous voyons des dividendes, des coupons – j'en ai parlé –, qui donnent lieu à des opérations importantes utilisant, par exemple, les dérivés ; une partie des opérations de dérivés, même si ce n'est pas la majorité, s'explique uniquement de cette manière.

Je le répète, compte tenu de notre champ de compétence, nous voyons essentiellement des techniques d'optimisation fiscale relevant de la fiscalité du patrimoine. Bien évidemment, il existe beaucoup d'autres types d'optimisation fiscale qui restent complètement hors de notre champ de vision à l'intérieur des groupes, comme les problèmes de prix de transfert.

J'en viens à la liberté contractuelle : il y a tout de même un certain nombre de dispositions d'ordre public qui la limitent ! D'ailleurs, une opération boursière n'est pas forcément un contrat au sens strict du terme. Une opération de dérivé, c'est un contrat, contrairement à une transaction sur une action : certes, vous êtes lié par un contrat au prestataire qui effectue des opérations pour votre compte mais l'opération elle-même n'est pas un contrat.

Cela dit, qu'il s'agisse ou non d'un contrat, oui, il me semble qu'il faut limiter certaines libertés en la matière : s'il existe déjà des limitations

dans le domaine de la finance, il faut en envisager d'autres, comme, par exemple, pour encadrer le *high frequency trading* - le *trading* à haute fréquence – dont j'ai parlé.

Nous demandons que, demain, les autorités de régulation aient la possibilité d'intervenir sur toutes les règles techniques et sur tous les paramètres d'un marché pour assurer son bon fonctionnement et la protection de l'épargne. Aujourd'hui, nous n'avons la main que sur certains paramètres.

Oui, il faut aller plus loin dans la possibilité de limiter les libertés qui existent encore aujourd'hui sur les marchés financiers.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre

M. Francis Delattre. – Monsieur le président, sur le plan purement fiscal, j'ai le sentiment que, parmi les manipulations de cours, les opérations de sous-évaluation sont plus dommageables que les opérations de surévaluation.

Il nous arrive de nous interroger sur les raisons pour lesquelles une entreprise donnée rachète ses propres actions, sur la façon dont la filiale assez minoritaire d'une grande entreprise parvient à racheter les actions de la maison mère, sur le fait que, depuis deux mois, tous les grands marchés du monde ont échappé au leader naturel. Pour le coup, il est évident que le fisc est, à chaque fois, désavantagé.

Suivez-vous toutes ces problématiques ? Le rachat d'actions est-il une technique que vous rencontrez régulièrement ? Pouvez-vous préconiser quelques solutions ? Pouvez-vous nous dire franchement si le bien-fondé d'une opération de rachat de ses propres actifs par une entreprise est vraiment toujours vérifié ?

Se pose aussi le problème des véhicules. Puisque cette audition a lieu dans le cadre d'une commission d'enquête portant essentiellement sur l'évasion fiscale, je rappelle que le fisc est également confronté au problème des seuils. Il est bien évident que tel ou tel véhicule vous permet de ne pas tout déclarer. Or, selon la concurrence qui existe entre les groupes, la plus-value latente peut être forte ; c'est d'ailleurs généralement le cas. Comment trouver une solution fiscale à ce manque de transparence sur les véhicules ?

J'en viens à ma dernière question. J'imagine que vous saisissez essentiellement le procureur de Paris. Y a-t-il à l'AMF un intermédiaire qui soit complètement au courant de ces problèmes ? Les sujets sont d'une complexité telle que l'on devrait normalement désigner régulièrement un juge d'instruction. Pouvez-vous nous indiquer le nombre approximatif d'affaires qui ont été présentées à un juge d'instruction ?

M. Jean-Pierre Jouyet. – Je vais laisser le secrétaire général répondre à votre question sur les saisines, puisque c'est lui qui les suit.

Sur les mécanismes tels le rachat d'actions, je précise qu'ils ne dépendent pas que de la fiscalité ! L'évolution des marchés joue un rôle non négligeable. Le contrôle des sociétés, le souhait de garder des bases dans le capital national jouent également. Je le répète : les motivations ne sont pas uniquement fiscales.

Sur le plan fiscal, le problème porte sur la façon dont le législateur souhaite traiter l'imposition des plus-values par rapport à celle des dividendes ou des bénéfices. Tel est l'enjeu ! Dans un second temps, il s'agira de regarder comment cette réglementation fiscale, qu'il ne m'appartient pas de juger en tant que président de l'AMF, s'insère dans le cadre européen.

M. Thierry Francq. – Il est clair que, sur le plan économique, le rachat d'actions est quasiment équivalent au versement d'un dividende. Toutefois, l'actionnaire touche, dans un cas, un revenu – un flux – et, dans l'autre, une plus-value. Plus l'imposition des plus-values diffère de celle des revenus financiers, plus les opérations d'arbitrage sont nombreuses. Cela dit, je peux comprendre qu'il ne soit pas si simple d'aligner les deux fiscalités, pour des raisons concrètes et pratiques.

S'agissant de la saisine du parquet, beaucoup d'éléments relèvent du parquet de Paris, qui, dans le domaine boursier, a un monopole national. Cela étant, nous avons des relations avec d'autres parquets, puisque nous sommes amenés à détecter, par exemple, de possibles escroqueries. Nous en avons ainsi détecté une en début d'année dans le Var : nous sommes donc bien évidemment, dans cette affaire, en contact avec le parquet du Var.

Aujourd'hui, la collaboration avec le parquet de Paris est bonne ; elle est fluide. Cela n'a pas toujours été le cas.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Pour compléter ce que vient de dire le secrétaire général, je précise qu'il y a à l'AMF une direction des affaires juridiques ainsi qu'une magistrate qui suit les affaires contentieuses et les sanctions. Les relations de l'AMF avec les juges et le procureur général près la cour d'appel passent par cette magistrate et par le secrétaire général.

M. Thierry Francq. – Sur le nombre de saisines du parquet, je vous avoue que je n'ai pas les chiffres en tête, mais j'estime que c'est de l'ordre d'une centaine par an. Diverses raisons peuvent motiver la saisine d'un parquet : soit des manquements boursiers, soit la détection d'escroquerie ou d'activités sans agrément puisque, sur ces questions, nous n'avons pas de pouvoir – le seul pouvoir appartenant au pénal. A ma connaissance, une grande part des affaires que nous transmettons au parquet fait l'objet d'enquêtes de ce dernier plutôt que des juges d'instruction ; c'est en tout cas ce que l'on a pu noter ces dernières années.

Enfin, le problème des seuils nous préoccupe, non pas pour des raisons fiscales,...

M. Francis Delattre. – C'est dommage !

M. Thierry Francq. – ... mais pour des raisons de transparence du marché.

M. Francis Delattre. – Un problème fiscal se pose néanmoins !

M. Thierry Francq. – Petit à petit, nous apportons des améliorations dans nos dispositifs.

Premièrement, cela a été souligné, un certain nombre de sanctions, publiques et donc pédagogiques, sont intervenues récemment, qui ont fait date en la matière.

Deuxièmement, l'enjeu ne porte pas tant sur les franchissements de seuils directs que sur les franchissements de seuils indirects au travers d'instruments dérivés. Comme nous l'avions suggéré, la loi, qui ne couvrait initialement que le cas des instruments à dénouement en actions, a été modifiée avec l'aide des sénateurs, quand il est apparu que l'on pouvait aussi, par une technique encore plus sophistiquée, utiliser des instruments à dénouement monétaire – lesquels sont désormais également couverts par la législation. Cette extension va d'ailleurs également intervenir à l'échelle européenne.

Nous sommes donc en train de boucher ce trou.

M. Francis Delattre. – Nous avons d'autres trous à boucher sur le plan fiscal !

M. Jean-Pierre Jouyet. – Certes, mais vous comprenez bien que ce qui est important pour nous, c'est le contrôle de sociétés et l'information sur les prises de contrôle rampantes.

En ce qui me concerne, je ne suis pas suffisamment compétent pour répondre à votre question sur les incidences fiscales.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Jouyet, en tant que président de l'autorité chargée du contrôle et de la régulation des marchés financiers, et compte tenu de votre expérience européenne, je voudrais avoir votre sentiment sur la compétitivité de la bourse de Paris.

En effet, l'évasion des capitaux ou des actifs hors de France renvoie à la question de la compétitivité de la place boursière de Paris dans l'espace européen, par rapport à Londres ou à Francfort. Comment se situe actuellement la place financière de Paris parmi les acteurs du marché ? A-t-elle tendance à s'étioler, alors que la zone euro ne compte que deux bourses, dont celle de Paris ?

On a parlé beaucoup de la « directive Barnier » à la Commission européenne. Ma question va un peu dans le sens contraire de celle de mon ami François Pillet : n'y a-t-il pas trop de réglementation ? D'une manière générale, les Français ne sont-ils pas tellement soucieux de réguler qu'ils en perdent finalement un peu de compétitivité dans l'espace européen ?

Je voudrais ensuite obtenir une précision. Nous nous réjouissons avec vous du fait que le GAFI ait placé la France au troisième rang mondial de la lutte contre la fraude fiscale. Quels sont les pays situés aux premier et deuxième rangs ? S'agit-il de pays européens ? Ne vous sentez pas obligés de nous communiquer la réponse tout de suite...

M. Jean-Pierre Jouyet. – Nous nous ferons un plaisir de vous la transmettre !

En toute franchise, je considère que le problème de la place de Paris n'est pas lié à la « surréglementation ». Sa sécurité reconnue et la clarté et l'objectivité de son régulateur par rapport aux différents investisseurs sont, au contraire, des avantages !

La compétitivité de la place de Paris est liée à trois éléments.

Premièrement, c'est le nombre et l'importance des groupes qui resteront cotés à Paris qui déterminera l'importance de la place.

Deuxièmement, il faut que la défense de la place de Paris soit considérée comme un intérêt politique.

Troisièmement, il existe aujourd'hui entre les différentes places une bataille industrielle extrêmement forte, liée au degré d'organisation des marchés. Plus les marchés seront organisés, plus il y aura de chambres de compensation, c'est-à-dire de mutualisation des ordres d'achats et de vente, plus ces dernières seront liées à la zone euro, plus la place de Paris sera forte. En revanche, si nous perdons des batailles d'influence européenne sur l'organisation des marchés, sur les chambres de compensation des ordres d'achat et sur le lieu d'implantation de ces chambres, la place de Paris s'affaiblira.

Je crois avoir été assez clair et franc avec vous !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'ai encore plusieurs questions à vous poser mais, si vous en êtes d'accord, je vous laisserai le soin de nous retourner vos réponses écrites dès que vous en aurez la possibilité.

Je conclurai en vous posant une question plus générale.

On a vu les difficultés qui existent au sein de l'Union européenne pour trouver un accord sur la définition des notions. Je voudrais connaître la définition que l'AMF donne à la notion de « risque fiscal ». Quel message souhaiteriez-vous porter à vos homologues européens sur ce sujet ?

Je pense, par exemple, aux informations données par les entreprises sur leurs risques fiscaux.

M. Jean-Pierre Jouyet. – Il est vrai que, dans un certain nombre de dossiers que nous avons ou que nous avons eu à connaître – je ne peux pas être plus précis –, les informations données par les entreprises sur les risques

fiscaux encourus ou supportés nous ont paru insuffisantes ; je parle ici sous le contrôle de Thierry Francq.

Dans une telle situation, le secrétaire général peut informer les représentants de ces entreprises qu'ils doivent faire connaître aux actionnaires et au public l'impact direct d'une stratégie qu'ils ont arrêtée ou d'une décision fiscale qu'ils ont prise. Même si ce n'est pas facile, nous essayons de surveiller au plus près ces éléments, qui doivent figurer dans l'information communiquée par les entreprises.

M. Thierry Francq. – Les facteurs de risque constituent une rubrique obligatoire dans l'information que doivent transmettre les émetteurs. Néanmoins, si nous essayons de faire converger les pratiques en Europe, des différences fortes subsistent. Ainsi, nous sommes en la matière plus demandeurs et plus exigeants que la moyenne.

Un point demeure extrêmement délicat : lorsqu'une affaire judiciaire est en cours ou encas de litige, il n'est pas toujours évident de demander aux entreprises le montant de leur risque fiscal. En effet, ce renseignement peut avoir une influence sur le déroulement de la procédure. On ne peut exiger d'un émetteur qu'il nous délivre une information manifestement contraire à son intérêt social.

En dépit des limites indépassables que continue de connaître cet exercice de communication, nous espérons que la convergence se poursuivra dans les prochaines années, avec la construction européenne.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le président, monsieur le secrétaire général, il me reste à vous remercier pour ces précisions très complètes.

Dans quelques instants, nous auditionnerons M. Maurice Lévy. Nous essaierons d'œuvrer pour que les entreprises françaises soient de plus en plus présentes à la bourse de Paris et de plus en plus fortes.

**Audition de M. Maurice Lévy,
président du directoire de Publicis**
(30 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Maurice Lévy, président du directoire de Publicis.

Je vous rappelle, monsieur le président directeur général, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Maurice Lévy prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur le président, je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire, avant de répondre aux questions que vous a déjà adressées notre rapporteur, M. Éric Bocquet, puis à celles des membres de la commission.

Vous avez la parole.

M. Maurice Lévy, président du directoire de Publicis. – Permettez-moi, pour commencer, monsieur le président, d'apporter une correction. Je suis non pas le président-directeur général de Publicis Groupe, mais le président de son directoire. Publicis est une société à conseil de surveillance et directoire.

M. Philippe Dominati, président. – Très bien.

M. Maurice Lévy. – Mes pouvoirs sont limités. Ils ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux d'un président-directeur général. Je le dis juste pour ordre. Ayant juré de dire toute la vérité, je la dis donc également sur mon titre !

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez raison, nous étions mal renseignés.

M. Maurice Lévy. – Ce n'est pas un problème. Les sociétés à conseil de surveillance et à directoire étant peu nombreuses, par extension, je suis de manière générale appelé président-directeur général, mais je tenais à apporter cette précision.

Je tiens également à préciser que je ne suis pas du tout un spécialiste de la fiscalité et que, fort heureusement pour moi, je ne connais rien à la fraude. Je me contente de la chasser lorsque je la trouve au sein du groupe Publicis.

Si la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales a pour objet d'enquêter sur la fraude fiscale, il me semble important de préciser, en tant que président de l'AFEP, l'Association française des entreprises privées, que, de mon point de vue, ainsi que de celui de ses adhérents, les grandes entreprises sont étrangères à la fraude, qu'elles sont unanimes à condamner.

Pour illustrer mon propos, je rappelle que les grandes entreprises, à commencer par Publicis, ont des codes de déontologie. Le nôtre, appelé Janus, est extrêmement clair. Il s'agit, d'une part, de veiller à la direction et à l'éthique et, d'autre part, de sanctionner. Il est donc à deux visages. Nous donnons régulièrement des indications à nos collaborateurs sur le comportement qui doit être le leur à travers le monde.

Il est important de condamner tout amalgame entre fraudes et grandes entreprises, et je tiens à le faire de manière très claire.

Après ce préambule, je vous propose maintenant de présenter le rôle de l'AFEP, lequel n'est pas très bien connu, d'évoquer un instant les spécificités et les enjeux d'avenir des grandes entreprises, le positionnement de ces entreprises, qui sont soumises à la multiplicité des impositions locales. Enfin, si cela vous intéresse d'avoir le point de vue du président de l'AFEP sur la fiscalité, je vous donnerai quelques pistes pour demain sur cette question.

L'AFEP regroupe près d'une centaine – quatre-vingt-dix-sept ou quatre-vingt-dix-huit – des plus grandes entreprises exerçant leur activité en France. Les effectifs employés par ces entreprises à travers le monde s'élèvent à 5,8 millions de personnes – c'est donc assez important –, pour un chiffre d'affaires annuel de 1 500 milliards d'euros. La capitalisation boursière des entreprises françaises atteignait près de 800 milliards d'euros au 31 décembre 2011. C'est dire le poids de ces entreprises.

Qui sont les grandes entreprises françaises ? Ces entreprises sont d'abord un acteur indispensable du tissu économique français. Ainsi, selon l'INSEE, en 2012, on dénombrait 2 691 049 entreprises françaises, dont 217 sont considérées comme de grandes entreprises. Ces 217 entreprises représentent 3 986 077 emplois, soit 31 % des effectifs du secteur marchand en France, 62 % des dépenses ou investissements de recherche réalisés sur le territoire, 33 % de la valeur ajoutée produite et près de 50 % du chiffre d'affaires à l'export.

J'ajoute que les grandes entreprises françaises, compte tenu de notre économie, sont surreprésentées dans le classement des cinq cents premières entreprises mondiales. Nous sommes devant l'Allemagne, ce qu'il faut tout de même souligner. C'est l'un des rares domaines dans lequel nous battons l'Allemagne de manière très claire.

Enfin, et contrairement aux idées reçues, les grandes entreprises sont un important contributeur aux finances publiques. Le débat sur les prélèvements doit être recentré sur l'ensemble des prélèvements supportés par les entreprises, qui, je le rappelle, représentent 335 milliards d'euros, c'est-à-dire près de 50 % des prélèvements totaux.

Quel est le rôle de l'AFEP ? Quel est notre métier ? Que faisons-nous ?

L'AFEP a pour objectif et pour mission essentielle de faire valoir la position des grandes entreprises françaises auprès des institutions européennes, des organisations internationales et des pouvoirs publics français, essentiellement lors de l'élaboration des réglementations à caractère horizontal, dans les domaines de l'économie, des finances, de la fiscalité, du droit des sociétés, du droit de la concurrence, de la propriété intellectuelle, du droit de la consommation, en matière de réglementation sociale, de droit du travail, de droit de l'environnement, etc.

Notre mission consiste à analyser ce qui peut être élaboré, à en discuter avec les membres de l'AFEP et à rapporter le point de vue et les positions des membres de l'association aux différentes institutions, y compris d'ailleurs au Sénat, où nous venons assez fréquemment afin d'évaluer s'il existe des zones d'amélioration.

Dans le cadre de cette activité, l'AFEP ne collecte aucune information spécifique sur ses adhérents. Ce n'est pas sa mission. Ses analyses sont fondées sur des données publiées, comme les documents de référence des entreprises. Elle n'entreprend aucune démarche sectorielle ou individuelle : elle n'intervient pas en qualité de conseil, que ce soit d'un point de vue juridique, fiscal, social ou environnemental. Ce n'est pas son métier, je tiens à le préciser. Un tel métier existe, il est tout à fait honorable, mais l'AFEP n'a pas les moyens de l'exercer.

De manière générale, les grandes entreprises ont pour vocation de se développer, tant en France qu'à l'étranger. La conquête de nouveaux marchés étrangers implique d'ailleurs une implantation locale. Ces entreprises se battent sur le marché mondial pour accroître leurs parts de marché.

Le siège et les décisionnaires des grandes entreprises sont en France, mais les marchés d'aujourd'hui, et de demain hélas ! – et on peut le regretter pour une certaine part – sont ailleurs : en Chine, au Brésil, en Inde. Les grandes entreprises sont donc également implantées dans ces pays afin d'accompagner leurs clients et de conquérir les marchés locaux.

Ainsi, Publicis est présent dans plus de 109 pays, soit *via* des sociétés que le groupe contrôle, soit *via* des entreprises qui nous représentent. C'est l'équivalent d'une formule de franchise ou d'affiliation.

La France représente aujourd'hui 9 % du chiffre d'affaires du groupe Publicis ; 91 % de notre chiffre est réalisé hors de nos frontières. Tout l'état-major du groupe se trouve en France. Les clients français, c'est-à-dire les entreprises françaises, ne représentent aujourd'hui, et on peut le regretter, que 7 % de notre chiffre. Le reste – 93 % – est réalisé avec des sociétés qu'il faut aller conquérir dans le *middle west* américain, au Chili, au Brésil, en Inde, en Chine, en Russie, etc.

À cet égard, nous sommes d'ailleurs extrêmement vigilants sur le choix des clients. Ainsi avons-nous refusé, pendant des années, de travailler avec des clients locaux dans un certain nombre de pays dans la mesure où nous n'étions pas assurés de la sécurité des opérations.

Quelles sont les motivations d'une implantation locale ? Le client est local. Il est inséré dans un tissu culturel, dans lequel, compte tenu du métier que nous exerçons, nous devons nous-mêmes nous insérer. Le slogan de Publicis est : « Viva la différence ! ». Publicis doit d'ailleurs une partie de sa réussite au fait d'avoir d'emblée reconnu que la mondialisation devait se faire sur les différences culturelles, sur la reconnaissance culturelle de chaque pays et de chaque région. C'est ainsi que nous avons réussi à battre ceux qui proposaient une homogénéisation, que l'on pourrait qualifier d'« américanisation ».

À titre d'exemple, je citerai l'un de nos clients extrêmement important sur l'ensemble de l'Europe qui nous a dit un jour qu'il avait besoin de nous au Kazakhstan. Nous lui avons répondu que nous étions désolés, mais que nous ne connaissions pas le Kazakhstan, que nous ne savions même pas très bien où situer ce pays sur une carte. Il a rétorqué que, soit nous étions présents au Kazakhstan, soit nous perdions sa collaboration. Cela a été simple : il nous a immédiatement fallu trouver un partenaire au Kazakhstan. Nous ne nous y sommes pas installés nous-mêmes, nous avons choisi un partenaire que, ensuite, nous avons racheté. C'est ainsi que nous avons pu préserver la collaboration avec ce client.

L'un de nos très grands clients internationaux à qui j'avais dit qu'il allait nous falloir dix ans pour installer Publicis à l'échelon mondial m'a dit : « Écoutez, la mondialisation, c'est simple : on y est ou on n'y est pas. C'est comme être enceinte : vous l'êtes ou vous ne l'êtes pas. Si vous n'êtes pas mondial, vous ne nous intéressez pas ». C'est ainsi que cela se passe. Nous avons donc été contraints de suivre. Actuellement, nous nous intéressons majoritairement aux pays offrant au groupe des perspectives de croissance et de développement avec des clients locaux.

Toute implantation locale implique une imposition locale. Nous sommes donc assujettis aux impôts locaux. Conformément au droit local et au droit international, les entreprises paient l'impôt sur les bénéfices du pays dans

lequel elles réalisent leurs bénéfices. Ainsi, toutes les filiales américaines de Publicis paient, sur les bénéfices réalisés aux États-Unis, l'impôt fédéral et l'impôt des États, ce qui représente des sommes assez considérables. En Chine, le groupe Publicis paie sur toutes les transactions entre 5 % et 9 % de *business tax*.

Nous sommes souvent interrogés sur la notion d'optimisation fiscale. Je le dis clairement, la fiscalité est une charge, à laquelle nous prêtons la même attention que toutes les autres charges, afin de préserver la compétitivité de l'entreprise, mais nous n'effectuons pas d'opération d'optimisation fiscale juste pour faire de l'optimisation. Ce n'est pas notre façon de faire. Le mot « optimisation » ne fait pas partie de notre vocabulaire.

En revanche, nous sommes bien entendu attentifs à notre ETR, l'*effective tax rate*, le taux effectif d'imposition. J'ai découvert ce taux – je ne savais même pas ce que c'était, j'ai dû m'informer auprès de notre directeur financier pour le savoir – à la lecture du rapport d'un analyste dans lequel il était question de l'ETR de Publicis. Ce taux est étudié et comparé par tous les analystes financiers.

Le taux effectif d'imposition de Publicis est de l'ordre de 29 %. Le taux de notre plus grand concurrent, qui est britannique – son fondateur est britannique, il est même *sir*, mais sa société s'est récemment installée à Dublin – est de 24 %, soit une différence de cinq points. Le taux d'Omnicom, autrefois WPP, est supérieur de près d'un tiers. Celui d'IPG, notre concurrent américain, s'établit à 26 % et celui de Havas à 23 %.

La charge d'impôt comptabilisée par le groupe fait l'objet d'un audit régulier, annuel, par les commissaires aux comptes et par tous nos auditeurs. Nous avons des règles extrêmement précises. Leur application est vérifiée en interne et en externe.

À cet égard, il me paraît important de dire de manière extrêmement claire – il faut dire la vérité, toute la vérité – que la différence entre les taux d'imposition pose problème. Il existe une compétitivité fiscale organisée par les États, y compris au sein de l'Union européenne. Les États font des annonces sur leurs avantages compétitifs, qu'il s'agisse de leurs routes, de leur climat, de leurs écoles, du niveau de bien-être ou de leur taux d'imposition.

À titre d'exemple, l'Irlande a attiré WPP. Cette société britannique, qui était installée à Londres, a transféré son siège social à Dublin en indiquant qu'elle le faisait pour des raisons strictement fiscales. Le *CEO*, le *chief executive officer*, de WPP a très clairement indiqué qu'un tel déménagement étant à l'avantage de ses actionnaires, il se devait de le faire.

Cette compétitivité n'est pas seulement le fait d'États laxistes.

Ainsi, l'Allemagne a modifié sa fiscalité et privilégié une assiette beaucoup plus large et un taux d'imposition plus réduit. De ce fait, le taux d'impôt fédéral sur les sociétés est relativement faible : il s'établit à 15 %.

Le Royaume-Uni vient d'annoncer un plan d'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés, lequel va passer de 24 % en 2011 à 23 % en 2012, puis à 22 % en 2013. Ce pays, et c'est intéressant, vient de créer la « *patent box* » : les redevances de brevets sont imposées au taux de 10 %. Il est donc intéressant de loger les brevets en Grande-Bretagne, puisque c'est dans l'intérêt de l'actionnaire.

Néanmoins, la dimension fiscale n'est que l'un des éléments que le chef d'entreprise prend en compte avant de décider de s'implanter dans un pays. Les principaux éléments qui concourent à la compétitivité d'un État sont la qualité des infrastructures, du système éducatif, le coût horaire du salaire, sa capacité à former de la main-d'œuvre. La fiscalité est un élément accessoire, et seulement accessoire.

Le plus important pour un chef d'entreprise, ce sont les éléments juridiques et sociaux, qu'il examine avec attention. Dans certains cas, ils constituent un fatras difficile pour certaines entreprises, notamment les entreprises américaines. Je n'évoquerai même pas des entreprises chinoises, qui, elles, ne connaissent pas le droit romain et qui, en plus, se trouvent confrontées à un monde qui leur est totalement étranger.

Permettez-moi maintenant d'évoquer très brièvement les pays que j'ai appelés, il y a un peu plus d'un an, non plus émergents, mais « submergents », plus couramment dénommés les BRIC, à savoir le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine. Ces pays prennent certaines libertés : ils décident de règles n'ayant strictement rien à voir avec les principes qui sont approuvés et admis par l'OCDE. Les taxes qu'ils décident sont en contradiction avec les conventions internationales.

Je n'entrerai pas dans le détail, mais je vous communiquerai des données par voie électronique, comme vous me l'avez demandé. J'aimerais toutefois vous faire part de trois éléments très intéressants.

Premièrement, tous les effectifs de gestion du groupe Publicis sont installés en France. Nous facturons donc sous forme de *managements fees* nos prestations dans tous les pays, de manière tout à fait cohérente et vérifiable. Or il nous faut soumettre je ne sais combien de documents aux administrations fiscales locales, qui contestent systématiquement nos factures, car elles pensent que nous pompons les profits réalisés dans leur pays et que nous les rapatrions en France pour alléger la charge fiscale.

Lorsque la France facture des prestations de services au Brésil, l'administration brésilienne considère qu'il s'agit de prestations techniques - ces prestations sont pourtant certaines et ne souffrent aucune critique - et prélève à ce titre un impôt à la source de 15 %, auquel s'ajoutent 25 % d'impôts et de charges diverses. Il en résulte que nous, entreprise française, nous ne recevons que 60 % de ce que nous facturons alors que nous devrions normalement en recevoir 100 %.

À cet égard, j'indique au passage – puisqu'il faut parler franchement devant cette commission – que nous ne recevons pas beaucoup d'aide ni de l'administration ni de l'État en pareilles circonstances. On nous laisse un peu seuls face à ces problèmes.

Permettez-moi de vous donner un deuxième exemple, extrêmement intéressant. Lors d'un contrôle fiscal en Chine, l'administration chinoise a redressé l'une de nos filiales au titre de la *business tax*, qui est une taxe sur le chiffre d'affaires. L'administration exige qu'on lui présente les *fapiao*, lesquels sont des documents estampillés. Des inspecteurs sont venus collecter ces documents, mais ne les ayant pas tous trouvés, ils ont décidé de nous taxer – ils ne nous ont pas laissé les collecter nous-mêmes comme nous le leur demandions –, arguant du fait qu'il nous serait ensuite possible de réclamer la différence. Nous avons été obligés de payer afin que l'on ne nous retire pas notre licence. Plus tard, nous avons présenté tous les documents à l'administration. Mais on nous a alors dit : « Attention ! L'administration ne peut pas perdre la face. » Revenir en arrière serait, pour elle, perdre la face...

Nous avons demandé l'aide de l'ambassade de France en Chine, celle de l'ambassade de Chine en France, nous avons tenté toutes sortes de choses, mais en vain. Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé un seul avocat qui soit disposé à s'attaquer à l'administration fiscale chinoise. Nous avons donc dû payer une somme totalement induue juste pour que l'administration chinoise ne perde pas la face !

Voilà ce qu'il se passe dans un certain nombre de pays.

Pour ne pas abuser de votre temps, je ne vous parlerai pas de l'Inde, qui est un exemple très connu. Ce pays taxe des entreprises au motif qu'elles vendent de manière indirecte en Inde, et ce en contradiction totale avec une décision de la Cour de cassation indienne et de la cour suprême, ainsi qu'avec toutes les règles de l'OCDE.

Les grandes entreprises françaises sont un peu désarmées lorsqu'elles sont confrontées à de telles situations. Elles aimeraient – je le dis en leur nom en tant que président de l'AFEP – bénéficier un peu plus souvent du soutien de l'État français.

Pour conclure, permettez-moi de vous donner quelques pistes d'amélioration, lesquelles prennent évidemment en compte les intérêts des entreprises. Cela dit, l'intérêt des entreprises, c'est aussi l'intérêt de la France. Nous le savons très bien, si nous voulons que la France renoue avec la croissance, nous devons créer des emplois, être plus compétitifs et réussir à implanter des activités plus conséquentes en France.

La fiscalité, comme je l'ai souligné, est un élément qui fait partie intégrante de la compétitivité des entreprises. Elle est d'une façon ou d'une autre répercutée sur les prix. De ce fait, plus une entreprise est taxée, plus ses prix sont élevés. Elle n'a pas le choix.

Dans ce contexte, la bonne solution, celle qui nous paraît la plus évidente, c'est la convergence, à tout le moins avec nos partenaires européens. Nous savons bien – nous ne sommes pas complètement idiots – que la convergence est impossible avec le Brésil et la Chine. En revanche, elle est possible avec les principaux pays européens. Des pays européens, qui bénéficient du soutien de l'Europe, ne devraient pas être en concurrence en matière de fiscalité. Cela me paraît être un élément de base. Ce serait là la moindre des solidarités dans la maison Europe.

En outre, à l'heure où il est beaucoup question de nouveaux impôts, il me paraît important de souligner que notre charge fiscale est plus importante et plus lourde qu'ailleurs. Nous faisons partie des champions du monde de la fiscalité. Avant d'alourdir cette charge, il conviendrait d'y réfléchir à deux fois. Méfions-nous de la fiscalité pesant sur le siège des entreprises et sur un certain nombre d'autres éléments, car elle est très pénalisante.

Pour conclure, je ferai trois remarques.

Premièrement, une certaine sécurité juridique est nécessaire. Il est extrêmement pénalisant de devoir remettre en cause une décision une fois qu'elle a été prise parce que les textes ont changé. C'est pour le moins embarrassant.

Deuxièmement, il faut éviter la rétroactivité fiscale. Ces quinze dernières années, il a été un peu trop fait appel à la rétroactivité alors qu'il fut un temps où la non-rétroactivité était un principe sacro-saint, extrêmement respecté. Un nouveau texte ne s'appliquait pas de manière rétroactive.

Enfin, troisièmement, il serait bon, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays, que les entreprises françaises puissent développer avec l'administration des relations empreintes d'un esprit de collaboration, et non de méfiance. Une telle collaboration permettrait d'aller au-delà du rescrit. Dans certains cas, avant de prendre certaines décisions, les entreprises pourraient se tourner vers l'administration, lui demander des conseils, comment elle voit les choses, discuter avec elle des risques. Ce serait extrêmement utile pour l'économie française.

Je vous prie de me pardonner d'avoir été un peu long, mais ayant deux casquettes, je m'exprimais à double titre.

M. Philippe Dominati, président. – La tache est importante, monsieur Lévy, il fallait être complet. Nous avons bien compris votre message.

Je vous prie de bien vouloir m'excuser, mais je dois m'absenter quelques instants. M. Collin va me remplacer.

(M. Yvon Collin, vice-président de la commission d'enquête, remplace M. Philippe Dominati au fauteuil de la présidence.)

M. Yvon Collin, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Ma première question s'adressera au dirigeant de Publicis que vous êtes, monsieur Lévy, et non au représentant de l'AFEP.

Vous nous avez présenté votre groupe et son activité. Vous dites qu'il est présent dans 109 pays dans le monde. J'ai bien noté que vous évitiez scrupuleusement les paradis fiscaux. Toutefois, le groupe Publicis compte-t-il des entités dans des territoires à fiscalité privilégiée, en Europe et dans le monde ?

M. Maurice Lévy. – Oui, mais nous avons des activités partout où nous sommes présents. Ainsi, en Russie, où l'impôt est de 20 %, nous avons près de mille personnes. En Irlande, les quelques agences que nous avons ne fonctionnent qu'en Irlande, c'est-à-dire que nous n'avons pas d'extraterritorialité. Nous ne sommes pas installés dans un pays alors que nous servirions des clients dans un autre pays : en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne ou ailleurs. Partout où nous sommes, nous servons des clients internationaux localement ou des clients locaux.

Si vous cherchez à savoir, monsieur le rapporteur, si nous nous installons dans un pays pour éviter ou optimiser la fiscalité, la réponse est non.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le débat sur la différence entre optimisation et fraude fiscale revient régulièrement lors de nos travaux. Vous nous avez expliqué que vous pratiquiez l'optimisation...

M. Maurice Lévy. – Non, non !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Selon vous, à partir de quel moment peut-on parler de pratique frauduleuse fiscalement ?

M. Maurice Lévy. – Je n'ai pas dit que nous pratiquions l'optimisation fiscale.

Si l'optimisation consiste à faire des manipulations afin de transférer des activités, de réduire les investissements ou à mettre en place des opérations compliquées dans le seul but de réduire l'impôt, c'est clair : nous ne faisons pas cela. Et je le dis sous serment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Selon vous, où commence la fraude ?

M. Maurice Lévy. – Pour moi, c'est très simple : frauder, c'est effectuer de manière intentionnelle une opération afin de ne pas payer l'impôt qui est dû. Je ne saurais pas vous donner une définition juridique. La mienne est un peu basique, mais concrète.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous n'avez donc pas d'entités dans les territoires *offshore* ?

M. Maurice Lévy. – C'est très clair : nous n'en avons pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous n’y avez pas de comptes bancaires non plus ?

M. Maurice Lévy. – Nous n’y avons pas de comptes non plus.

À cet égard, permettez-moi de vous donner un exemple assez amusant. Il y a quelques années – c’était il y a quatre ou cinq ans –, nous avons décidé de créer une société financière parce que nous traitons énormément d’argent. Pour vous donner une idée des montants en jeu, sachez que, si notre marge brute d’autofinancement se situe autour de 6 milliards d’euros, notre volume d’affaires est de l’ordre de 60 milliards d’euros.

Lorsque nous avons créé cette société financière, on nous a conseillé de nous installer en Irlande. J’ai refusé. J’ai préféré rester en France, et ce pour deux raisons. La première est une raison idiote de patriotisme d’entreprise. La seconde tient à la suspicion générale. Je ne voulais pas que l’on puisse ne serait-ce que nous soupçonner d’avoir agi uniquement pour des raisons fiscales. Les choses sont d’une grande clarté.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel jugement portez-vous sur la démarche de votre concurrent britannique qui, lui, a choisi des cieux fiscaux plus cléments, à savoir l’Irlande ?

M. Maurice Lévy. – Nous avons été interrogés, pour ne pas dire interpellés, y compris par des actionnaires, à ce sujet.

Il y a quelques années, le gouvernement de Gordon Brown a décidé d’augmenter la fiscalité sur les sièges d’entreprises. Un certain nombre d’entreprises britanniques plus ou moins visibles ont alors décidé de quitter Londres – j’y reviendrai, car c’est un sujet important –, à l’instar de la plus visible d’entre elles, non pas en raison de son poids – le poids d’une entreprise de communication est faible par rapport à celui d’une entreprise comme Total –, mais de l’importance que lui confère le fait de travailler avec des clients mondiaux et dans l’univers des médias. Le chef de cette entreprise - tout cela est public - a interpellé le gouvernement et lui a indiqué que, s’il mettait en œuvre cette mesure, il quitterait Londres. Le gouvernement, et c’est normal, l’a instaurée. L’entreprise a alors transféré son siège, après avoir organisé des assemblées générales extraordinaires. Il a procédé à une opération assez compliquée puisqu’il s’est installé en partie à Dublin, en partie à Guernesey. Je ne connais pas bien le détail de ces opérations, qui m’ont l’air assez sophistiquées. A ce moment-là, de nombreux investisseurs m’ont demandé ce que je comptais faire. Je leur ai indiqué que je comptais ne rien faire.

Je pense tout d’abord que, si nous sommes ce que nous sommes, nous le devons au pays qui nous accueille et qui nous a permis de nous développer lorsque nous n’étions pas grand-chose, c’est-à-dire la France. Je pense ensuite qu’il est normal que nous contribuions à l’effort national. Sur cette question, ma position a été d’une grande clarté vis-à-vis des actionnaires, et je l’ai défendue publiquement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dernière question, il me semble, monsieur Lévy, que vous avez été l'un des signataires de l'appel des seize en 2011.

M. Maurice Lévy. – Je suis à l'origine, non pas de l'appel des seize, mais d'une tribune publiée dans *Le Monde*, laquelle a paru à près en même temps que celle de M. Warren Buffet, bien que je l'aie adressée au *Monde* avant que M. Warren Buffet ait pris sa position.

J'avais alors adopté une position très claire. Elle l'est d'ailleurs toujours. Nous traversons une période difficile et nous devons faire des efforts. Il est normal que ceux qui reçoivent la meilleure part contribuent davantage. J'appelais à une contribution supplémentaire de ceux qui sont, comme je l'ai dit, les mieux nantis, les plus favorisés.

Le Nouvel Observateur a ensuite décidé de s'emparer de ce texte et de lancer l'appel des seize, que j'ai hésité à signer, car je n'aimais pas le « Taxez-nous ! ». Je n'aimais pas cette approche un peu vulgaire. J'ai néanmoins signé, parce que je ne voulais pas être en contradiction avec le propos que j'avais tenu dans ma tribune. Je suis bien sûr favorable à une augmentation des impôts, mais jusqu'à un certain point.

M. Yvon Collin, président. – Il ne faut pas exagérer !

M. Maurice Lévy. – Ce n'est pas qu'il ne faut pas exagérer, c'est qu'il ne faut être ni confiscatoire ni décourageant. Voilà tout ce que j'ai à dire. Je suis très favorable à l'augmentation des impôts. A titre personnel, je veux bien en payer plus, mais, je le répète, l'impôt ne doit être ni décourageant, ni confiscatoire, ni humiliant.

M. Yvon Collin, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci de votre exposé extrêmement pédagogique et clair. En ce qui me concerne, je vous poserai deux questions.

En matière de fraude et d'évasion fiscale, il y a la réalité factuelle, difficile à saisir – nous travaillons sur ce sujet depuis plusieurs semaines – et la représentation que les acteurs économiques peuvent s'en faire.

Selon une députée européenne que j'ai souvent croisée ces derniers temps et qui a beaucoup travaillé sur ces questions, il existe deux types de pays : d'un côté les pays latins, où le rapport à la norme est un peu flou – on y cherche plutôt la transgression –, de l'autre les pays nordiques, où, pour de multiples raisons historiques et culturelles, on est plus rigide, plus strict. On peut supposer que la fraude et l'évasion fiscales y sont soit moins importantes, soit plus réprimées.

Compte tenu de vos compétences dans le domaine de la communication notamment, ainsi que de votre connaissance des grandes entreprises françaises, pensez-vous qu'il soit possible de modifier l'image

d'un certain nombre d'entre elles en termes de vertu afin de les faire passer de la catégorie des pays latins à celle des pays nordiques ?

Vous avez évoqué, à dessein je pense, le cas extrêmement compliqué de la Chine, où le système évolue sans cesse. En France, le système évolue tous les ans, en Chine, il évolue tous les six mois, et différemment selon les régions. Il est ainsi possible d'y entamer un processus commercial avec un système de taux qui peut changer trois semaines plus tard. La Chine est un maquis très compliqué.

Pour autant, ce pays lutte, par des moyens sur lesquels on peut avoir des réserves, de façon très énergique contre la fraude. Vous le savez comme moi, la fraude fiscale est passible de la peine de mort dans un certain nombre d'États en Chine.

J'aimerais savoir, monsieur Lévy, si, selon vous, il existe une manière démocratique et saine de faire en sorte que les acteurs économiques passent de la transgression au respect des normes, afin de limiter la fraude et l'évasion fiscale. Il est vrai, comme vous l'avez bien montré, qu'une différence d'un point en termes de taux, quand les sommes en jeu s'élèvent à 60 milliards ou à 100 milliards d'euros, cela représente beaucoup d'argent.

M. Maurice Lévy. – Ce sont deux questions extrêmement importantes.

Je commencerai par évoquer le cas de la Chine, car ce sera rapide : tout y est insécurité. Tout ! On peut s'y faire retirer son autorisation d'exercer du jour au lendemain. La fragilité juridique y est excessive. Rien n'est respecté : ni le droit de propriété intellectuelle, ni le droit de propriété industrielle. Et la liste est longue... Je n'arrive pas à comprendre qu'on ne puisse pas en discuter avec les Chinois.

J'ai évoqué ce problème publiquement – je sais que cela n'a pas été très apprécié – auprès de Wen Jiabao. Lors d'une session privée du *World economic forum*, dont je fais partie – il y avait 200 personnes –, j'ai expliqué la situation au Premier ministre chinois. Il a pris des positions d'une extraordinaire rigueur, comme savent le faire les Chinois, mais qui n'ont donné aucun résultat.

La situation en Chine est aussi difficile en raison du maquis extrêmement compliqué que constituent les provinces, les régions, l'État. Il y a un système féodal de gouvernement. Je ne peux pas en dire beaucoup plus sur la Chine. Le fait est que, si la Chine ne connaissait pas cette croissance exceptionnelle, si tous nos clients n'y étaient pas, il n'est pas certain que nous y serions allés si rapidement.

Je me souviens que, lorsque j'avais dit à Marcel Bleustein-Blanchet, au début des années quatre-vingt-dix, qu'il allait falloir y aller, il m'avait demandé : « Maurice, est-ce que vous parlez chinois ? ». Je lui avais répondu que non, mais que je n'en avais pas besoin. En fait, il voulait dire que je n'avais pas la mentalité chinoise.

La situation en Chine est effectivement préoccupante.

Sur les pays latins et anglo-saxons, il y a beaucoup à dire.

Le premier coupable, selon moi – pardon de le dire – est l'État. Les différents gouvernements qui se sont succédé depuis des décennies – pas seulement ces dix, quinze ou vingt dernières années – ont tous évité de parler de payeur de taxes, préférant masquer les choses, parler de contribution. En outre, l'État n'a cessé d'expliquer qu'il fallait diminuer l'assiette, comme si ce n'était pas bien de payer l'impôt. Il a donc réduit l'assiette parce que c'est bien socialement, au lieu de dire qu'il était bon socialement de l'élargir, même si la contribution est petite, et d'expliquer que payer l'impôt est un devoir. De très nombreuses lois traduisent cette volonté. Régulièrement, le ministre des finances ou le Président de la République expliquent à la télévision que le nombre de contribuables a diminué d'un million dans l'année. Et on s'en réjouit ! De telles déclarations donnent évidemment à penser que contribuer n'est pas bien.

Il serait de loin préférable d'instaurer une assiette plus large, de prévoir une petite taxe pour tous, et d'aider ceux qui n'ont pas les moyens par de la redistribution. Le système de redistribution fonctionne si bien en France !

Quant aux grandes entreprises, elles sont scrutées de manière épouvantable. Lisez les rapports d'analyses faits sur ces entreprises. Tout ce que nous faisons y est épluché. Le niveau de détail des questions qui nous sont posées est impressionnant.

J'ai ainsi été obligé de m'informer sur la tonne équivalent carbone pour pouvoir répondre aux questions d'investisseurs. Je pensais pourtant que nous n'étions pas concernés par ces préoccupations. Je pensais en effet que, puisque nous n'avons pas d'usine, nous ne générions pas de gaz à effet de serre. Or j'ai découvert que si, tout simplement parce que nous avons des collaborateurs, lesquels respirent ! Il faudrait donc que j'aie moins de collaborateurs, car plus j'en ai, plus je produis de tonnes équivalent carbone...

Nous sommes donc scrutés de manière extrêmement détaillée. Les grandes entreprises, celles qui sont cotées, celles qui font appel aux capitaux étrangers et aux investisseurs internationaux, sont soumises à la question de manière très rigoureuse. Et il est très mal vu de tricher et de ne pas être extrêmement strict. Je ne suis pas en train de dire que toutes les entreprises se comportent de manière rigoureuse, mais je sais que, de manière générale, tel est le cas.

Nous serons dans une situation extrêmement fragile aussi longtemps que nous ne saurons pas en France trouver de solutions au manque de capitaux. Un investisseur et une association nous ont interrogés sur la manière dont le capital de Publicis était détenu. Malheureusement, notre situation n'est pas très différente de celles des entreprises du CAC 40 : 59 % de notre capital est détenu par des investisseurs étrangers. Heureusement que la famille et les

salariés en détiennent encore une part, autrement, ce pourcentage s'établirait plutôt à 65 % ou 70 %.

Pour conclure, permettez-moi de revenir sur un point qu'il me paraît intéressant d'explorer. Depuis de très nombreuses années, on fait peser l'impôt sur un nombre de plus en plus petit, soit d'entreprises, soit d'individus. L'assiette se restreignant, la pression augmente. De ce fait, nombreux sont les gens qui cherchent des moyens pour éviter de payer l'impôt. La conclusion est simple : nous avons intérêt à élargir la base, comme c'est le cas dans tous les pays.

Certes, il y a partout un peu de fraude. Toutefois, j'ai l'impression que les médias ne nous rendent pas service lorsqu'ils titrent par exemple : « La fraude fiscale : le sport favori des Français ». Ils ne cessent de publier des numéros spéciaux dans lesquels des spécialistes donnent des trucs pour éviter d'avoir à payer trop d'impôts. Nous-mêmes, nous sommes fréquemment sollicités par des entreprises, des conseils, qui nous proposent de réduire la base fiscale de Publicis. Nous évitons cela. A titre personnel, je l'évite.

M. Yvon Collin, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – J'ai apprécié, monsieur Lévy, votre discours sur la volonté des responsables politiques de restreindre l'assiette fiscale.

Permettez-moi une anecdote. J'ai appartenu à la majorité qui a supprimé l'impôt sur les grandes fortunes, l'IGF, en 1986. En contrepartie, l'assiette de l'impôt sur le revenu avait été restreinte, ce qui avait bénéficié à 2 millions de contribuables ayant des bas revenus. Celui qui a pris cette décision a toujours pensé qu'il avait perdu les élections en 1988 parce qu'il avait supprimé l'IGF. Les 2 millions de contribuables ayant bénéficié de la réduction de l'assiette ne lui en ont apparemment pas été très reconnaissants !

De telles décisions sont non seulement des erreurs économiques et fiscales, mais également des erreurs politiques la plupart du temps.

Plus sérieusement, permettez-moi de revenir sur le débat sur la réindustrialisation de notre pays. Alors que tout le monde veut réindustrialiser le pays, pour ma part, je suis de ceux qui pensent que notre principale richesse aujourd'hui, ce sont plutôt les brevets, la propriété industrielle, les marques, le marketing, etc. Je pense que, en matière de production, nous ne pouvons pas concurrencer certaines régions du monde, qui sont aujourd'hui imbattables compte tenu de leurs régimes sociaux. Ce qui fait la différence des chaussures Nike et Adidas, c'est le marketing, non leur lieu de fabrication, qui est de toute façon le même.

Ne pensez-vous pas qu'une fiscalité qui privilégierait un peu ces productions immatérielles aurait un intérêt, qu'elle permettrait d'attirer les chercheurs, les industriels, tous ceux qui passent le cap de la simple production ?

M. Maurice Lévy. – Vous avez ce matin auditionné M. Jean-Pierre Jouyet avant moi. Il se trouve que nous avons, lui et moi, cosigné un rapport intitulé *L'économie de l'immatériel, la croissance de demain*, l'un des rares auxquels j'ai contribué. Il se trouve que plus de 80 % des propositions que nous y avons faites ont été appliquées. Les rapports des deux autres commissions auxquelles j'ai participé, dont l'une concernait la lutte contre la toxicomanie, ont malheureusement terminé au cimetière des rapports des commissions.

Bien avant de rédiger ce rapport, je m'étais déjà beaucoup penché sur le problème de l'économie de l'immatériel. C'est d'ailleurs pour cela que j'ai été choisi pour travailler avec Jean-Pierre Jouyet sur ce sujet.

Vous avez raison, monsieur le sénateur, l'économie immatérielle permet non seulement de créer de la richesse, mais également des emplois à forte valeur ajoutée. Elle favorise la croissance de filières d'intelligence et de moyens susceptibles de conduire à la création de véritables pôles de développement. C'est vrai par exemple de la filière de l'économie du numérique, mais il y en a d'autres.

Publicis est un exemple d'entreprise de l'économie de l'immatériel. Nous ne produisons que de l'immatériel. Nous n'avons pas un seul ouvrier. Nos seules fabrications sont des prototypes.

Que s'est-il passé dans ce secteur ?

Je rappelle que le premier moteur de recherche au monde a été créé par des Français, de même que la première plateforme au monde d'enchères sur Internet. Je pourrais donner d'autres exemples. Il faut souligner que des Français ont été suffisamment géniaux pour inventer cela.

À ce stade, permettez-moi d'évoquer mon cas personnel. J'ai fait une partie de mes études aux États-Unis. Mes trois fils y ont également suivi des études après avoir fait les grandes écoles françaises. Lorsqu'ils sont arrivés aux États-Unis, ils faisaient partie des 1 % des meilleurs élèves en mathématiques et en sciences physiques. Nous étions, et nous sommes toujours, excellents dans ces domaines. Nous avons des talents rares et bien supérieurs à ceux qui existent dans d'autres pays.

Dans ces conditions, de quoi souffrons-nous ? Nous souffrons de deux maux. Premièrement, nous n'avons pas de capitaux. C'est ainsi, nous ne savons pas les mobiliser. Deuxièmement, en matière de capital-risque, nous avons une culture *risk-averse*, comme disent les Américains.

Je vais m'expliquer sur ce point.

De nombreux films ou histoires racontent cela : en France, lorsque quelqu'un présente son projet à une banque pour obtenir un investissement, on lui demande d'abord quelles sont ses garanties ; aux États-Unis, on lui prête de l'argent. Sept ou huit fois sur dix, les banques perdent, mais trois fois sur dix, elles gagnent. Et elles gagnent alors beaucoup.

Prenons l'exemple des fonds d'investissements de la Silicone Valley aux États-Unis, les *private equities*. A cet égard, si cela vous intéresse de savoir comment ils fonctionnent, je serai très heureux de vous ménager des contacts. Sur dix de leurs investissements, il y en a un qui est brillant, ou plutôt un sur cent. Il y en a un sur mille qui donne un *Facebook* ou un *Google*. Ensuite, il y en a deux ou trois qui sont bons, voire très bons, un ou deux qui sont moyens, et cinq qui sont totalement déficitaires. C'est à peu près comme cela que cela se passe. Les Américains ont la culture du risque.

En France – c'est un problème culturel français –, nous sommes peu enclins à prendre des risques. Nous sommes excellents dans d'autres domaines, mais pas dans celui-là, et ce parce que nous n'avons pas assez de capitaux. Les choses seraient plus faciles si nous en avions davantage.

À la suite de la rédaction du rapport sur l'économie de l'immatériel, j'ai eu l'idée de créer un fonds dédié. J'ai d'abord essayé d'inciter des gens à le créer, car ce n'était pas mon métier, je ne suis pas un financier. J'ai tenté de convaincre de nombreux financiers qu'ils avaient intérêt à créer un tel fonds, car il était porteur d'avenir, mais je n'ai pas été entendu. Probablement n'étais-je pas assez bon pour défendre ce dossier, je suis prêt à le croire. J'ai donc décidé de le créer moi-même. J'ai alors présenté mon projet à Didier Lombard et à Stéphane Richard, alors respectivement président et directeur général du groupe France Télécom-Orange, qui ont trouvé que c'était une bonne idée et m'ont instantanément dit : « Faisons-le ! ». Et nous l'avons fait.

Nous avons créé une structure spécifique afin qu'elle soit totalement déconnectée de Publicis et de France Télécom-Orange pour éviter tout conflit d'intérêts. Nous détenons 49 % de cette société indépendante, qui investit dans trois domaines.

Elle investit tout d'abord lors de la phase dite « *early stage* » en anglais, c'est-à-dire au tout début du projet.

Quand l'idée prend forme, ce sont les *business angels* qui investissent un peu d'argent, ceux que les Américains appellent *friends and family*.

Lorsque l'idée a commencé à prendre forme, que l'équipe a eu de quoi faire deux ou trois présentations et réunir quelques associés, nous donnons de l'argent.

À l'étape suivante, il est possible de faire un investissement moyen, de 2 millions à 3 millions d'euros.

Enfin, vient la phase que l'on appelle le « *growth* ». Les investissements peuvent alors atteindre de 20 millions à 30 millions d'euros.

Nous avons mis 75 millions d'euros sur la table, tout comme France Télécom-Orange. D'autres partenaires vont également investir. Le Fonds européen a mis une dizaine de millions d'euros. La caisse des dépôts et consignations va probablement, elle aussi, investir à hauteur de 10 millions d'euros. J'aimerais que d'autres entreprises investissent des sommes

substantielles, afin que nous puissions disposer d'un fonds de 500 millions ou 600 millions d'euros qui nous permette d'aider de multiples jeunes *start-up*. Proportionnellement, nous avons certainement au moins autant d'avantages qu'Israël dans ce domaine.

Il faut savoir qu'Israël est le premier pays au monde en termes de dépôt de brevet par habitant. Les Israéliens déposent plus de brevets et contribuent davantage à la valeur ajoutée. Les présidents de Google, de Facebook, d'Apple, de Microsoft, d'Intel ou de Cisco disent tous la même chose : la filière a été mise en œuvre en Israël il y a quinze ans. Elle partait de rien. Il y a quinze ans, c'était la taille des diamants. Ils ont mis en place un système supporté par l'État, lequel est d'ailleurs décrit dans le rapport sur l'économie de l'immatériel. Nous y avons très bien expliqué comment réaliser une telle opération, qui favorise le bon développement des entreprises.

En revanche, je suis un peu moins d'accord avec vous sur un point, monsieur le sénateur. Je pense qu'il ne faut pas choisir entre économie immatérielle « ou » réindustrialisation. Je pense qu'il faut plutôt être dans la relation « et ». Il faut investir prioritairement dans le secteur de l'immatériel, car il est porteur d'avenir, mais nous devons également tout faire pour réindustrialiser la France. Notre pays compte plus de 60 millions d'habitants et notre économie ne reposera jamais uniquement sur les nouvelles technologies, sur la génétique ou ces autres voies nouvelles de développement. Il nous faut donc trouver les moyens d'avoir une assise industrielle forte.

À cet égard, je rappelle que, en 1993, Raymond H. Lévy, qui était à l'époque encore président de Renault, Dominique Strauss-Kahn, qui était alors ministre de l'industrie, et moi-même, nous avons créé le Cercle de l'industrie, dont l'objet était de développer l'industrie, de la faire mieux apprécier en France et de la défendre auprès de Bruxelles.

Permettez-moi de vous raconter juste une anecdote, car elle est révélatrice de notre culture.

Nous avons alors voulu organiser une opération portes ouvertes avec des entreprises, ainsi qu'une exposition et un débat au Carrousel du Louvre. Nous souhaitions la participation d'étudiants de l'université et des grandes écoles, de lycéens et de collégiens, y compris d'établissements techniques bien sûr. Quel drame ! Que de temps avons-nous perdu ! Plus d'un an de négociations a été nécessaire avec les professeurs et l'éducation nationale, car ils ne voulaient pas laisser leurs élèves venir rencontrer des entreprises. Depuis, les choses ont changé et se sont nettement améliorées, je dois le dire, mais, à l'époque, c'était incroyable : nous étions la peste. Il était totalement tabou de proposer à de jeunes têtes de venir rencontrer des patrons et dialoguer avec eux, se rendre compte de ce qu'était l'industrie et visiter des usines.

Grâce à l'intervention massive de Dominique Strauss-Kahn, qui n'était alors plus ministre, nous avons réussi à faire venir des classes entières, essentiellement de collèges techniques, mais aussi de quelques collèges et

lycées d'enseignement général. Les enfants étaient heureux comme tout ; c'était formidable !

M. Yvon Collin, président. – Les choses ont changé !

M. Maurice Lévy. – Je le reconnais. Pas assez vite, pas autant que nous le souhaitons, mais des progrès très sensibles ont été faits. Pardonnez-moi de m'enflammer un peu sur cette question.

M. Yvon Collin, président. – C'est très bien, c'est très intéressant, monsieur Lévy.

À mon tour, je vous poserai une question.

Pouvez-vous nous indiquer combien d'entités recouvrent les quatre-vingt-dix-huit entreprises que vous représentez ? Combien y en a-t-il en France ? Combien y en a-t-il à l'étranger ?

Les évolutions aujourd'hui traduisent-elles un progrès de l'internationalisation des chaînes de valeur ? Avez-vous une idée du poids de la variable fiscale dans ce processus ?

M. Maurice Lévy. – Je ne sais pas. Je peux vous donner quelques éléments, mais, pour le reste, je vous ferai une réponse écrite.

Je parle sous le contrôle de Stéphanie Robert, directrice de l'AFEP, ici présente. Sur les quatre-vingt-dix-huit entreprises de l'AFEP, seules sept ou huit, peut-être une dizaine – je n'ai pas le décompte en tête – ont leur siège à l'étranger. Toutes les autres ont leur siège en France.

Comment se répartit la valeur ? Comment se répartissent les filiales ? Comment fonctionnent-elles ? Quelle est la valeur ajoutée transférée, pas transférée ? Je suis dans le bleu le plus total. Je ne sais rien ! Tout ce que je peux vous dire, c'est comment fonctionne Publicis.

Publicis est installé en propre dans quatre-vingts ou quatre-vingt-cinq pays et dans cent neuf pays au total. Nous avons un peu plus de mille centres de profit et un peu plus de sept cents entités légales. Une centaine de nos entités comptent encore des associés locaux ayant vendu leur affaire et conservé une participation. Nous exerçons donc notre activité localement.

Ces entreprises locales paient au groupe des prestations de *management fees*, correspondant au concours que nous leur apportons, et des *coordination fees*, pour les clients. Nous avons des centres de coordination qui s'assurent que la stratégie du client est bien suivie partout, ainsi que des équipes basées à Paris. Ces équipes sont facturées partout dans le monde. Voilà comment nous fonctionnons.

Tout est très documenté, très clair. Malgré cela, nous sommes soumis à des contrôles fiscaux épouvantables dans tous les pays, qui contestent quasi automatiquement toutes nos factures.

Dès lors que nous facturons des *management fees* ou des *coordination fees*, des honoraires de support ou de prestations, le fisc local nous interroge :

« Attendez, n'est-ce pas là un moyen de prélever de la substance qui a été générée dans ce pays pour échapper à l'impôt local ? ». Tout ce que nous facturons, je le répète, est donc documenté de manière extrêmement rigoureuse.

Je pense d'ailleurs que les très grandes entreprises, celles qui travaillent à l'international, sont toutes forcées d'avoir une documentation extraordinairement précise concernant leurs transferts de technologie, de matières premières, leurs travaux intermédiaires, etc.

M. Philippe Dominati, président. – Dans une interview que vous avez donnée au mois d'avril en tant que président de l'AFEP, vous avez évoqué les 250 entreprises qui représentent 27 % des emplois, 34 % de la valeur ajoutée, 53 % des exportations et 62 % des investissements en recherche et développement. S'agit-il des entreprises adhérentes de l'AFEP ou des entreprises françaises ? D'où viennent ces chiffres, qui sont très forts ?

M. Maurice Lévy. – Ce sont les 250 entreprises françaises.

Je vous ai communiqué tout à l'heure des chiffres légèrement différents, qui sont ceux de l'INSEE.

M. Philippe Dominati, président. – Ces chiffres sont ceux de l'INSEE ?

M. Maurice Lévy. – Les chiffres que j'ai indiqués tout à l'heure sont des sources INSEE, mais ceux que vous venez de citer sont des données que nous avons recueillies nous-mêmes.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'espère, monsieur Lévy, que vous n'avez pas eu l'impression d'avoir été soumis à la question par la commission de notre vénérable assemblée.

Ce qui nous préoccupe, comprenez-le bien, c'est la transparence, bien évidemment. Nous souhaitons comprendre les situations et donc la nécessité de trouver des capitaux *in fine*. Vous dites que nous manquons de capitaux, nous en cherchons nous-mêmes. C'est le but ultime du travail que nous menons : il faut financer la formation, l'économie, l'équipement, les infrastructures. Il faut de l'argent pour l'économie réelle.

Par ailleurs, j'indique que, si le nombre de contribuables diminue, c'est peut-être aussi un signe de la paupérisation d'une catégorie de la population en France, vous le savez comme nous. Plusieurs millions de nos concitoyens sont passés sous le seuil de pauvreté. Il y a là peut-être un lien de cause à effet.

Pour terminer, permettez-moi de vous citer le commentaire fait par l'institut Alphavalue que j'ai lu ce matin dans la presse. A l'occasion des nominations des membres des conseils d'administration dans les grands groupes, lesquelles ont lieu actuellement, cet institut soulignait que nombreux sont les membres qui siègent dans plusieurs conseils d'administration. Il

ajoutait : « En France, on est les champions de la financiarisation des conseils, les administrateurs sont de plus en plus de purs financiers. »

Après vous avoir entendu parler d'activités réelles, d'économie réelle, d'industrie, j'ai l'impression que vous serez d'accord avec cet avis. Qu'en pensez-vous ?

M. Maurice Lévy. – Je ne l'ai pas lu, je ne ferai donc qu'un commentaire général.

La composition des conseils d'administration s'améliore nettement depuis une dizaine d'années. Il y avait, et c'était un reliquat du système des noyaux durs, un système de barbichette. C'était : « J'entre dans ton conseil, tu entres dans le mien ; je prends 2 % de ta société, tu prends 2 % de la mienne. » Puisqu'il n'y avait pas d'argent, ce système de privatisation avait été monté de manière à éviter que les entreprises ne tombent sous contrôle étranger. Il a effectivement eu cette vertu puisque, de manière générale, il y a eu des investissements, des fusions en France, mais peu d'entreprises françaises sont passées sous contrôle étranger, à l'exception notable de l'une d'entre elles, Pechiney.

Ce système a bien fonctionné et n'a plus lieu d'être aujourd'hui. Désormais, nous avons un système classique, comme il en existe aux États-Unis, où les sociétés ne sont pas contrôlées. La seule chose qui protège les entreprises pour l'instant, c'est d'avoir accès à des capitaux, quand elles le peuvent, et d'être bien tenues par un conseil d'administration.

Il est vrai que les conseils d'administration comptent de nombreux financiers. Nous vivons dans un monde de plus en plus compliqué et, pour réaliser certaines opérations financières, il nous faut des gens connaissant bien le sujet. Prenons l'exemple des convertibles. J'avoue que je ne savais pas ce que c'était et que j'étais ignorant sur ce sujet. Heureusement que, au sein du conseil, quelqu'un m'a expliqué ce que c'était et comment cela se passait, m'a indiqué comment procéder, notamment en ce qui concerne les appels d'offres et certains aspects juridiques précis. Compte tenu de la financiarisation de l'économie, avoir des gens qui connaissent bien le sujet, ce n'est pas plus mal.

En revanche, bien entendu, il ne faut pas que les conseils d'administration soient dominés par les financiers, c'est clair. Je ne connais pas la composition de tous les conseils, mais je pense que beaucoup d'efforts et de progrès ont été réalisés.

Nous avons également fait des progrès en matière de féminisation des conseils d'administration. Lors de mon arrivée à l'AFEP – pardon de le souligner –, nous avons pris une initiative concurremment au projet de Jean-François Copé et de Marie-Jo Zimmermann afin de féminiser les conseils d'administration. La féminisation des conseils a été très utile, car elle nous a obligés à aller chercher des femmes ailleurs.

Au sein de l'AFEP, nous avons mis au point un système très intéressant – cela s'est fait avant moi – de *mentor* et de *mentee*. Des femmes

qui ont un potentiel et sont susceptibles de devenir demain membres de conseils d'administration sont prises en charge par des chefs d'entreprise, qui les parrainent pendant un certain temps, jusqu'à ce qu'elles intègrent un conseil d'administration.

La féminisation des conseils a provoqué un rajeunissement, ce qui n'est pas plus mal. Aux États-Unis, de tels propos me vaudraient un procès en discrimination. Cela m'est d'ailleurs arrivé : dans une note, j'avais écrit qu'il faudrait songer à rajeunir, on m'a immédiatement intenté un procès !

M. Francis Delattre. – Au Sénat aussi, vous risqueriez un procès !

M. Maurice Lévy. – J'ai constaté que le Sénat s'était considérablement rajeuni.

M. Philippe Dominati, président. – Et féminisé un peu.

Mme Corinne Bouchoux. – Je vous rassure, monsieur Lévy, nous ne sommes que 22 % !

M. Maurice Lévy. – Publicis compte 50 % de femmes, madame la sénatrice. Il y a trois semaines, nous avons d'ailleurs reçu un prix aux États-Unis : nous sommes, dans ce que l'on appelle les *fortune five hundred* - les cinq cents premières fortunes - la société dont le conseil d'administration est le plus féminisé. Et ce n'est pas tout : 42 % du *top management* de nos agences est féminin.

M. Philippe Dominati, président. – N'allez pas plus loin !

M. Maurice Lévy. – Faites attention, nous sommes enregistrés !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur le président, je vous remercie de bien vouloir répondre par écrit aux questions qui n'ont pas été évoquées au cours de votre audition.

M. Maurice Lévy. – J'en prends note, monsieur le rapporteur.

Je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, de votre patience. Je vous prie de bien vouloir m'excuser d'avoir mis un peu de chaleur dans mon exposé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il en faut !

M. Philippe Dominati, président. – Personne ne demande plus la parole ?...

Monsieur Lévy, je vous remercie de votre participation.

Audition de M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor
(30 mai 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor, au ministère de l'économie, des finances et du commerce extérieur, et commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité des marchés financiers.

Monsieur le directeur général, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Ramon Fernandez prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Je vous propose de commencer cette audition par un exposé, puis de répondre aux questions que notre rapporteur, M. Éric Bocquet, vous a communiquées. Je lui passerai ensuite la parole, ainsi qu'aux autres membres de la commission.

M. Ramon Fernandez, directeur général du Trésor. – Je vous présenterai tout d'abord les grandes lignes des missions de ma direction pour être sûr de bien identifier qui fait quoi dans nos différentes administrations, notamment à Bercy, et je me concentrerai, dans mon propos introductif, sur l'état des négociations au niveau international concernant les sujets qui intéressent plus particulièrement votre commission d'enquête.

La direction générale du Trésor est directement impliquée dans plusieurs processus qui touchent de près ces sujets, et les agendas ont été assez chargés au cours des derniers mois.

Les grandes missions de la direction générale du Trésor sont les suivantes.

La première concerne l'élaboration des prévisions économiques et le conseil sur les politiques économiques et les politiques publiques qui portent sur les domaines financier, social et sectoriel.

La deuxième a trait à la régulation du financement de l'économie et des institutions intervenant en matière d'assurance, de banque et d'investissement sur les marchés financiers.

La troisième grande mission concerne les négociations financières et commerciales bilatérales et multilatérales ainsi que l'aide publique au développement.

Ce sont les agents de ces deux derniers services, c'est-à-dire la régulation du financement de l'économie et les négociations financières et commerciales bilatérales et multilatérales, qui participent directement aux négociations sur ces sujets qui vous intéressent. Il s'agit notamment de la régulation financière, qui se discute au G20, des sujets prudentiels, qui se discutent au sein du Conseil de stabilité financière, le CSF, ou le *Financial Stability Board*, le FSB, et de la négociation des standards anti-blanchiment au sein du Groupe d'action financière, le GAFI.

La quatrième grande mission a trait au soutien à l'export et à l'investissement à l'étranger des entreprises.

Enfin, la cinquième grande mission concerne la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État.

S'agissant des sujets qui vous intéressent plus particulièrement aujourd'hui, l'action de la direction se concentre notamment sur la négociation financière multilatérale au G20 mais aussi au GAFI.

Je ferai un point général sur le G20 et un point rapide sur l'état des discussions en cours avant le sommet du G20 à Los Cabos au Mexique les 18 et 19 juin prochain.

Depuis le G20 de Londres en 2009, et particulièrement tout au long de l'année 2011, dans le cadre de la présidence française du G20, la direction du Trésor a été fortement mobilisée, avec d'autres administrations, sur la régulation financière et la lutte contre les juridictions non coopératives. Je ferai un point général sur les avancées en matière de régulation financière, parce que ce sont des thèmes qui sont étroitement liés entre eux, et je ferai ensuite un point plus précis sur les avancées en matière de lutte contre les juridictions non coopératives, le sujet qui vous intéresse le plus.

Depuis le premier sommet fondateur aux États-Unis, fin 2008, à chaque réunion du G20, à l'échelon ministériel ou à l'échelon des chefs d'État, la régulation financière a donné lieu à des discussions intenses et je pense pouvoir dire qu'on a obtenu des avancées importantes, même si les observateurs peuvent parfois regretter, à juste titre sans doute, que les progrès soient trop lents.

Des progrès très importants avaient déjà été accomplis avant la présidence française du G20, je pense notamment au renforcement du cadre prudentiel des banques avec les accords dits de « Bâle III », qui ont multiplié entre quatre et cinq fois les obligations de fonds propres des banques, à la

régulation des dérivés sur les marchés de gré à gré, à l'encadrement de la rémunération des opérateurs de marché et à la lutte contre les juridictions non coopératives.

La présidence française du G20 en 2011 a veillé à maintenir intact le niveau d'ambition que les chefs d'État et de gouvernement s'étaient fixé fin 2008 et qui se résume encore assez bien, me semble-t-il, dans une des phrases du communiqué d'octobre 2008, à savoir que tous les acteurs, produits et marchés financiers devaient faire l'objet d'une régulation ou d'une surveillance appropriée. C'est une définition qui illustre assez bien ce que l'on cherche à faire dans le cadre de ces travaux du G20. A Cannes, des progrès très importants ont été accomplis en ce sens.

Les pays du G20 seront désormais soumis à un suivi plus strict de la bonne mise en œuvre des décisions prises, qu'il s'agisse des accords de Bâle, des bonus ou des marchés dérivés, et, au sein de toutes ces institutions, ont été mis en place des cadres de surveillance collectifs permettant de faire de la *peer review*, où chacun contrôle un peu le voisin pour être sûr que tout le monde avance d'un pas à peu près comparable, ce qui est évidemment un enjeu important.

Le Conseil de stabilité financière publie annuellement un tableau de bord pour identifier les carences observées dans la transposition des accords de principe qui sont conclus au niveau du G20.

Le G20 a également adopté un cadre commun de traitement des institutions financières d'importance systémique, intégrant une supervision renforcée, de nouveaux standards de résolution des crises et des surcharges en capital, à partir de 2016, pour les grandes banques systémiques, dont une première liste a été publiée à Cannes. Donc, au-delà de Bâle III, les grandes institutions financières systémiques devront accumuler un capital supplémentaire. Quatre banques françaises font partie de la liste des banques systémiques qui devront respecter ces engagements supplémentaires.

Le G20 s'est aussi mis d'accord sur des principes de régulation et de surveillance du système bancaire parallèle, le *shadow banking* – nous pourrions y revenir plus en détail –, sur des principes de régulation des dérivés de matières premières ainsi que de renforcement de la protection des consommateurs. De nouveaux chantiers de travail ont été lancés, par exemple sur le fonctionnement des marchés des *Credit Default Swaps*, ces CDS qui défraient régulièrement la chronique et qui justifient une régulation renforcée.

Enfin, à Cannes, le Conseil de stabilité financière a été renforcé en énonçant le principe qu'il serait doté d'une personnalité juridique, qui lui permettra d'avoir des facilités en matière de recrutement et d'effectivité de ses actions. C'est ce que, à Cannes, le Président de la République avait salué sous le nom d'« organisation mondiale de la finance ».

J'en viens à la lutte contre les juridictions non coopératives.

Le concept en tant que tel est apparu, me semble-t-il, en 2009, à un moment où l'on cherchait à déterminer et à identifier des juridictions non coopératives dans plusieurs domaines, et pas uniquement en matière fiscale. Donc, ce terme de juridictions non coopératives englobe la lutte contre les paradis fiscaux, mais aussi la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et les territoires non coopératifs en matière prudentielle.

La mobilisation, notamment française, a permis de garder ce sujet bien en vue sur l'agenda des chefs d'État et de gouvernement. Tous les communiqués y font référence, mais il n'y a pas que de la communication : il y a aussi un soutien politique aux actions concrètes qui permettent d'avancer dans ces trois filières – quelles que soient les réticences rencontrées ici et là – et dans l'édiction d'un certain nombre de législations, de réglementations, de processus de surveillance quant à l'effectivité de standards internationaux.

Nous avons ainsi obtenu que ces trois processus – le fiscal, le prudentiel et le blanchiment – aboutissent à l'élaboration de listes internationales, auxquelles peuvent être attachées des sanctions. Les institutions financières internationales ont été mobilisées dans ce cadre, je pense notamment aux institutions de *Bretton Woods* – FMI et Banque mondiale –, mais aussi aux banques régionales telles que la BERD et la BEI, qui ont également été mobilisées : ces institutions ont été conduites à appliquer, en matière de juridictions non coopératives, des politiques pouvant conduire à exclure de leurs financements des pays identifiés comme étant non coopératifs.

Nous avons aussi mis à l'agenda la transparence des personnes morales et des constructions juridiques. C'est un sujet majeur et transversal par rapport aux processus que j'ai évoqués. Il s'agit d'assurer une meilleure transparence de ces entités qui servent très souvent d'écran et permettent ou facilitent l'évasion fiscale ou d'autres flux financiers illicites. C'est un sujet difficile, car il touche au droit des sociétés, mais il faut avancer sur ce point également si l'on ne veut pas que nos efforts menés par ailleurs restent vains.

Sur les trois filières, je ne reviendrai pas sur les résultats obtenus par le Forum mondial en matière de lutte contre les paradis fiscaux parce que vous avez entendu mes collègues de la direction de la législation fiscale, qui participent directement à ces travaux. Nous pourrions y revenir ultérieurement si vous avez des questions car la direction générale du Trésor travaille avec la DLF sur ces sujets, mais ce sont les « chefs de file » et ce sont eux qui sont à la manœuvre.

Je détaillerai en quelques minutes les deux autres processus qui impliquent plus directement la direction générale du Trésor, c'est-à-dire le volet prudentiel et le volet blanchiment.

S'agissant du volet prudentiel, c'est un processus qui est conduit dans le cadre du Conseil de stabilité financière, le *Financial Stability Board*. Il se trouve que je préside le groupe d'experts qui prépare les travaux des différents échelons du FSB. C'est un groupe qui a été créé en 2009 pour identifier les

juridictions non coopératives en matière prudentielle. Il s'attache notamment à garantir que les différents pays disposent d'une supervision efficace de leurs secteurs bancaire, assurantiel et de marché, s'agissant notamment de la capacité à échanger les informations pertinentes dont ils disposent. Typiquement, est-ce qu'une autorité de marché qui identifie une manipulation de marché va pouvoir demander d'accéder à l'information émanant d'une autre autorité de marché, information qui permettra d'identifier l'origine, par exemple, d'un délit d'initié ? Autrement dit, les autorités chargées du contrôle des banques, des assurances et des marchés, ont-elles la capacité d'accéder à l'information auprès des institutions homologues dans différents territoires, quels qu'ils soient, pouvant être à l'origine de manipulations ou de contreparties dans le cadre d'opérations frauduleuses ? Il s'agit encore une fois d'échanges d'informations dans les domaines prudents, élaborées par le Comité de Bâle et les comités comparables, qui édictent ces normes en matière d'assurance et de marchés.

Au terme de nos travaux, qui sont d'ailleurs toujours en cours – hier, à Hong Kong, une assemblée plénière du Conseil de stabilité financière a acté un certain nombre de points à la suite des travaux précédents –, nous sommes parvenus à faire émerger une première liste qui a été rendue publique lors du sommet de Cannes et qui identifie les territoires qui, soit jouent complètement le jeu, soit ont des failles dans leurs dispositifs mais y travaillent, soit sont clairement identifiés comme non coopératifs. Ce sujet prudentiel peut sembler à première vue un peu éloigné des sujets fiscaux, mais une supervision efficace implique que les établissements supervisés soient agréés, que les institutions chargées de leur supervision aient effectivement les moyens de mener leur mission et d'accéder à l'information en cas de doute. Cela garantit que le marché est sain et cela crée les conditions d'une détection efficace des flux financiers illicites.

En matière de blanchiment, la direction générale du Trésor participe directement aux négociations au sein du GAFI. Cette instance, qui vise à élaborer des standards internationaux pour préserver l'intégrité de nos systèmes financiers, travaille sur la prévention et la détection des flux financiers illicites. Je ne vous détaillerai pas l'ensemble des activités de cette instance, mais j'aimerais souligner quelques points d'actualité qui pourraient vous intéresser.

Le premier point concerne la liste des juridictions à risque.

Au-delà des normes qu'il a édictées, le GAFI a mis en place un processus assez « robuste » d'évaluation par les pairs, permettant d'identifier les juridictions qui n'ont pas de dispositif anti-blanchiment et de lutte contre le financement du terrorisme.

À l'issue de chaque réunion plénière du GAFI, c'est-à-dire trois fois par an, est publiée une liste actualisée de juridictions, qui identifie de façon graduelle les pays en fonction de leurs défaillances. Une trentaine de juridictions font actuellement l'objet d'une identification publique et d'un

suivi renforcé afin de maintenir la pression internationale et de s'assurer qu'elles prennent les mesures nécessaires pour y remédier.

Le deuxième point a trait à la révision des standards et aux travaux en cours.

L'assemblée plénière de février 2012 a acté deux évolutions majeures qui vous concernent tout particulièrement.

Premièrement, la fraude fiscale est désormais explicitement entrée dans le champ des infractions dont traite le GAFI. C'était déjà le cas en France et au niveau communautaire, mais ce n'était pas encore officiellement acté par le GAFI. C'est donc une avancée importante, à laquelle la France a fortement contribué : aujourd'hui, blanchiment et fraude fiscale ne peuvent plus être distingués, c'est une novation résultant de la révision des standards, qui date de février 2012.

Deuxièmement, les standards sur la transparence des personnes morales ont été, là aussi avec le soutien actif de la France, clarifiés et renforcés. Comme vous avez pu le constater, la plupart des montages de fraude ou d'optimisation fiscale utilisent des structures opaques, qui permettent de dissimuler le bénéficiaire réel des fonds et ainsi de les soustraire à l'impôt. Nous avons en France un système de registre des sociétés très complet et très largement accessible, qui nous permet d'avoir et d'échanger beaucoup d'informations sur nos personnes morales, ce que le GAFI a noté lors de l'évaluation de la France. Toutefois, ce n'est pas le cas de nombreuses autres juridictions, ce qui complique, de nombreuses enquêtes fiscales ou judiciaires, voire les empêche d'aboutir. Ce sujet transversal est très important, il doit aussi progresser au niveau du Forum mondial qui traite également de ces sujets. Le G20 a mandaté le GAFI et l'OCDE pour faire un rapport sur l'avancée de leurs travaux en la matière lors du G20 de Los Cabos, en juin prochain.

Enfin, troisième point, le GAFI a mis en place un mécanisme novateur d'examen des dispositifs nationaux de régularisation fiscale, qui le conduit à analyser dès leur mise en place les mécanismes de ce type pour s'assurer qu'ils ne conduisent pas à favoriser le blanchiment de capitaux. Par exemple, le dispositif espagnol de rapatriement des avoirs fera l'objet, dès l'assemblée plénière du mois de juin, un examen attentif et donnera lieu, si nécessaire, à des recommandations au gouvernement espagnol. C'est donc un processus qui est mis en place de manière systématique.

En conclusion, on peut dire, me semble-t-il, que, avec la crise financière, le monde a pris conscience de l'importance des sujets de régulation financière et de la nécessité de progresser pour limiter les risques systémiques.

Dans cet agenda, la lutte contre les juridictions non coopératives a pris une place importante : il n'y a pas de réunion du G20 où le sujet ne soit pas évoqué. Vous aurez vu, au fil des communiqués du G20, que la pression est maintenue pour que l'ensemble des instances compétentes se penchent sur

la question. Je dois dire, en tant que président de ce groupe d'experts sur le volet prudentiel, que ce processus oblige les différentes instances compétentes à se mobiliser et à délivrer des résultats puisqu'il y a des procédures de revue par les pairs.

Ce processus de listing, d'identification des juridictions non coopératives a un impact très fort, qui n'est d'ailleurs pas consensuel. Vous avez des pays dans lesquels cette pratique consistant à mettre à l'index des territoires au motif qu'ils ne respectent pas un certain nombre de règles n'est, en réalité, pas du tout consensuelle. C'est, nous semble-t-il, un processus efficace, la pression publique permettant d'obtenir des résultats. Nous continuerons donc à peser en ce sens.

En même temps, il faut être conscient du fait que ce sont des dispositifs qui n'avancent que dans la mesure où l'on obtient l'assentiment des différents États concernés. C'est donc un processus qui peut paraître lent, parfois même trop lent, mais il avance dans ce cadre où nous arrivons collectivement à élaborer des règles partagées et appropriées par les différents territoires.

Les travaux vont continuer, les vôtres permettront, me semble-t-il, de mettre plus précisément l'accent sur l'un des aspects de cette démarche, mais les sujets sont liés les uns aux autres et nous avons intérêt à maintenir une pression collective sur ces trois volets : fraude fiscale, blanchiment et filière prudentielle, car, en réalité, les trois permettent de croiser les informations et d'avoir une approche plus efficace de cette problématique.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Monsieur le directeur général, je vous remercie de cette présentation.

Ma première question portera sur les travaux du GAFI, travaux évidemment centraux au regard des actions qui doivent être menées.

Vous avez évoqué une liste de trente juridictions, et vous parlez parfois à leur sujet d'un suivi renforcé. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste ce suivi renforcé dans le cas de juridictions non conformes ?

M. Ramon Fernandez. – Le suivi renforcé s'applique lorsque vous avez un certain nombre de groupes qui, au moment de l'identification d'un territoire comme respectant insuffisamment certains standards, engagent un dialogue avec les autorités de ce territoire pour l'inciter à se mettre en conformité.

Il y a donc plusieurs phases dans le processus. Elles permettent de faire le point régulièrement et sont une incitation très forte à ce que les législations, les réglementations nationales soient mises à jour afin d'être en conformité au moment de la deuxième étape de la revue. Par exemple, la

France a fait l'objet d'une revue du GAFI l'année dernière. C'est un exercice qui suscite une très forte mobilisation de l'ensemble des administrations concernées parce que personne ne souhaite évidemment être identifié comme étant défaillant. Cela se passe ainsi pour l'ensemble des territoires.

Ce dispositif fonctionne avec des examinateurs. Certains pays sont désignés comme examinateurs, vont engager un dialogue resserré avec les États en question et rapporteront ensuite devant l'assemblée plénière, devant le groupe, pour attester ou pas de la mise à jour des différents pays.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué comme ligne d'action souhaitée l'inscription à l'agenda de la nécessaire transparence des personnes morales et vous avez parlé à ce propos de l'existence d'entités écrans. Quels sont vos moyens, vos méthodes pour appréhender cette particularité ? Pensez-vous que la réflexion actuelle sur l'éventuel renforcement de la réglementation communautaire à ce sujet – je pense à l'enregistrement des trusts et sociétés – pourrait aboutir à une réponse utile en matière de lutte ?

M. Ramon Fernandez. – Notre processus est en phase de montée en puissance. Il a été demandé – la commande a été passée en février au G20 ministériel qui s'est tenu au Mexique – à l'OCDE de faire un rapport sur ce type de processus, rapport qui permettra de voir de quelle manière les trusts et ces structures opaques renforcent les dérives du système.

En France, nous avons un système de registre des sociétés qui limite ce type d'abus, mais dans d'autres territoires ce type de disposition n'existe pas.

On amorce ici, me semble-t-il, un processus qui permettra d'identifier les problèmes de façon beaucoup plus claire, qui ne suscite pas non plus - pour être franc - un enthousiasme considérable chez un certain nombre de nos partenaires hébergeant de telles structures. Par conséquent, ce processus prendra un peu de temps et le G20 servira précisément à cela.

Lorsque, dans une réunion, des chefs d'État, des ministres, des banques centrales, des fonctionnaires proposent de mettre l'accent sur ce type de réflexion, vous avez une très forte pression collective pour avancer. C'est à cela que sert notamment le G20. Il donne parfois le sentiment d'aller insuffisamment vite, mais typiquement, le mandat de travail qui a été donné sur ce sujet au GAFI et à l'OCDE en ce début d'année est une innovation. Il permet de dire explicitement – et c'est accepté par tous les pays qui sont autour de la table – que c'est un sujet qu'il faut étudier pour voir s'il présente des risques particuliers et quel type de décisions il faut prendre pour essayer d'y remédier.

Sur ce point, à ce stade, il est un peu tôt, me semble-t-il, pour dire ce qui pourra sortir de ces travaux, mais ce qu'il faut retenir, c'est que, pour la première fois, le sujet des trusts, notamment, et des fiducies sera examiné et décortiqué à la fois par l'OCDE – qui avait déjà beaucoup travaillé sur la

question – et le GAFI, pour voir quelles conclusions, sur le plan des politiques publiques, il faut tirer du diagnostic qui sera fait.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est le niveau de représentation de la France au sein du GAFI ? Par exemple, votre direction est-elle associée à ses travaux ?

M. Ramon Fernandez. – Bien sûr, la délégation est le plus souvent dirigée par le chef du bureau compétent de la direction générale du Trésor, qui est au sein du service des affaires multilatérales. Il y a donc un contact et un dialogue très réguliers.

Par ailleurs, nous avons parfois envoyé ou eu des ressortissants qui ont occupé des fonctions importantes au sein du secrétariat général, notamment du GAFI. Cela est dû à notre forte implication dans le déroulement des travaux, implication qui se conjugue avec des discussions interministérielles avec d'autres services ; je pense notamment à Jean-Baptiste Carpentier et TRACFIN.

Nous avons un processus interministériel d'échanges qui mobilisent d'autres ministères, d'autres structures administratives et qui peuvent apporter leur contribution à ces réflexions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous arrive-t-il d'être personnellement impliqué dans ces travaux en tant que directeur ?

M. Ramon Fernandez. – Pas en participant aux réunions du GAFI elles-mêmes, mais plutôt par le canal des travaux préparatoires au conseil Ecofin lorsque ces sujets sont abordés, notamment au sein du comité économique et financier, évidemment des travaux du G20, et parfois en marge d'autres événements. Par exemple, à Washington, en avril, en marge de la réunion des ministres des finances du G20, il y a eu une cérémonie visant à mettre un accent politique, et le ministre des finances de l'époque s'est rendu à cette manifestation pour acter le renouvellement du mandat du GAFI pour huit ans.

Je ne vais pas, à titre personnel, aux réunions du GAFI, ce sont les services de la direction qui y vont, et c'est le cas d'ailleurs dans les autres structures administratives des pays qui participent au GAFI. Nous avons toutefois l'occasion d'en parler à mon niveau dans les enceintes que j'ai évoquées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour aborder le volet prudentiel, quels sont les enseignements du groupe de supervision prudentielle, puisque ne figureraient, à ma connaissance, sur la liste des mauvais élèves à cet égard que deux pays : la Libye et le Venezuela ? Est-ce exact et, si oui, est-ce crédible ?

M. Ramon Fernandez. – Dans le cadre de cet exercice, on a examiné dans un premier temps soixante et une juridictions internationales, qui ont été classées par rang de systémicité, c'est-à-dire en fonction de leur importance

systémique, parce qu'il s'agissait de pays accueillant des activités financières significatives en matière bancaire, d'assurance ou de marchés.

On a ensuite examiné la manière dont ces différents territoires respectaient les standards du comité de Bâle en matière bancaire et des comités « frères » en matière d'assurance et de marchés et on a classé les différents États dans différentes catégories.

Un certain nombre de pays, dont la France, ont été clairement reconnus comme respectant l'ensemble des quatorze standards. D'autres n'étaient pas en conformité avec au moins un des quatorze standards. Or il suffit de ne pas respecter plus d'un des quatorze standards pour être identifié comme présentant un défaut potentiel de mise en œuvre. Dix-huit juridictions figuraient dans cette « liste grise ». Ce ne sont pas des territoires que l'on a choisi d'identifier comme étant non coopératifs parce qu'ils expriment une volonté de coopération. Ils ont, de manière volontaire, indiqué vouloir s'inscrire dans la liste de ceux qui se prêteraient au jeu d'un examen approfondi avec les équipes du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale ou d'un groupe de travail spécifique mis en place à cet effet par le Conseil de stabilité financière. La Chine, par exemple, qui figurait initialement dans cette liste intermédiaire, a accompli un travail très important de FSAP - *Financial Sector Assessment Program* - avec le FMI, lequel a conclu que, en réalité, ce pays respectait l'ensemble de ces standards. La Chine passe donc dans la catégorie numéro un.

Il y a effectivement une liste réduite à la portion congrue. Mais il ne faut pas s'attacher à cette liste-là : c'est la liste du milieu qui est en réalité la plus intéressante. Dans la « liste » de ceux qui disent ne pas vouloir coopérer, il n'y a plus qu'un État : le Venezuela. On a donné le bénéfice du doute aux nouvelles autorités libyennes, qui, objectivement, me semble-t-il, doivent disposer d'un peu de temps avant de s'engager dans ce processus. En revanche, le Venezuela n'a pas souhaité s'engager dans ce dialogue, qui témoigne d'une volonté de se mettre en conformité à une date à déterminer. Le Venezuela est donc aujourd'hui le seul sur cette liste et il fait l'objet de mesures supplémentaires de la part du Conseil de stabilité financière, qui visent à alerter les autorités, notamment prudentielles, sur le fait que ce pays ne manifeste pas la volonté d'engager ce dialogue. Mais nous espérons collectivement que ce dialogue s'engagera.

Ce qui est important, me semble-t-il, c'est qu'il s'agit d'un processus conduisant l'ensemble des pays dont on constate, à leur corps défendant parfois, qu'ils ne respectent pas l'ensemble de ces standards, à s'engager dans ce dialogue, à amender leur législation, leur réglementation, pour se mettre en conformité. C'est donc un dispositif qui fonctionne de manière « préventive ». Le fait de ne pas avoir une liste noire de quinze États ne signifie pas que le processus est un échec. Il signifie que vous avez déclenché une mobilisation d'un certain nombre d'acteurs, des superviseurs, des législateurs, des gouvernements, qui font en sorte que les failles soient corrigées pour éviter d'être stigmatisé par une inscription sur ces listes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quels sont les standards pour la gestion de cette liste ? Quels sont les requis ? Je pense à la transparence sur la présence de trusts éventuellement. Cela fait-il partie des obligations ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le rapporteur, je vous transmettrai la liste précise de ces standards, qui sont aujourd'hui en train d'être complétés.

Le Comité de Bâle, il y a deux mois environ, a complété la liste de ces standards en matière d'échange d'informations. On examinera donc aussi désormais la conformité des différents États à ces standards au regard de cette liste complétée. Le comité international chargé de la supervision des entreprises d'assurance est engagé dans le même processus.

Ce sont des standards qui visent à vérifier, par exemple, que les opérateurs financiers sont soumis à des obligations d'agrément préalable à l'exercice des activités en question, qu'il y a des processus de vérification, notamment des compétences et de l'expérience des dirigeants, qu'une autorité de supervision peut exercer un contrôle en ayant accès à l'information nécessaire, que les superviseurs ont la possibilité juridique et même l'obligation d'échanger l'information, alors que, dans certains cas, un superviseur peut dire : « Je suis juridiquement dans l'impossibilité de vous donner cette information parce qu'elle est couverte par tel ou tel secret professionnel. »

Ces standards visent à vérifier, pour l'essentiel – pour l'instant, nous nous attachons principalement à contrôler ces standards qui sont des standards d'échange d'informations –, qu'il ne peut pas y avoir de barrière ayant pour origine une interdiction d'échanger de l'information. Si les superviseurs ne peuvent pas échanger l'information, ils ne peuvent pas aller chercher l'origine de telle ou telle fraude ou de tel ou tel délit. Il s'agit encore une fois du champ prudentiel.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous préciser ce que représente exactement le phénomène du *shadow banking* – qui est cité régulièrement –, notamment les opportunités d'évasion fiscale internationale qu'il peut receler ?

M. Ramon Fernandez. – Le *shadow banking* est un sujet qui est lié au renforcement très puissant de la réglementation dans le secteur bancaire.

Depuis 2009, on a considérablement renforcé les obligations pesant sur les banques : je pense aux obligations de fonds propres, qui auront été multipliées au moins par cinq, mais parfois plus pour les institutions identifiées comme étant systémiques. On a mis en place des règles contraignantes, par exemple en termes de rémunération des opérateurs de marchés. Ces règles ont été transposées en droit interne français par un certain nombre de textes, y compris réglementaires, avec des pouvoirs intrusifs donnés à l'Autorité de contrôle prudentiel pour vérifier que ces standards sont respectés. Donc, dans toute une série de domaines, et ce sera également le cas

en matière de supervision et de résolution des banques, on a renforcé le contrôle sur les banques.

Le problème est que, ce faisant, on renforce les incitations à faire dériver un certain nombre d'activités de nature bancaire vers des acteurs non bancaires. Il peut s'agir d'un trust, d'une compagnie d'assurance, d'un *hedge fund*, un fonds de gestion collective.

Si l'on ne prend pas garde à avoir des règles compatibles entre elles ou, *a minima*, comparables, on créera une forte incitation à faire dériver un certain nombre de pratiques et d'activités d'un domaine vers l'autre. C'est l'origine des travaux sur le *shadow banking*.

C'est d'ailleurs un travail qui a été impulsé, notamment sur notre initiative, lors d'une assemblée plénière du Conseil de stabilité financière en octobre 2010, en Corée du Sud. Quand nous avons dit qu'il fallait traiter ce sujet, au début on nous a regardés un peu bizarrement : quel est le sujet ? Aujourd'hui – cela a été entériné dans le cadre de la présidence française du G20 l'année dernière et cela a fait l'objet de travaux hier à Hong Kong dans le cadre de l'assemblée plénière du FSB, le communiqué de presse publié ce matin en atteste –, nous progressons. Le sujet est complexe puisque l'on traite d'opérateurs qui sont le plus souvent régulés, mais qui justifient d'une régulation différente.

Je pense aussi à la titrisation, une activité importante qui relève de ce domaine, mais qui peut présenter des différences, par exemple en termes de contraintes pesant sur la solvabilité, la liquidité, la rémunération des opérateurs. Tel est l'essentiel des travaux en cours sur le *shadow banking*.

Il y aura évidemment des interactions possibles avec ce qui vous intéresse, mais, aujourd'hui, la problématique n'est pas nécessairement concentrée sur ce sujet-là, notamment dans la mesure où toute une série de ces opérateurs sont par ailleurs régulés. La réglementation en matière de lutte contre le blanchiment s'applique aussi bien à des opérateurs non bancaires qu'à des opérateurs strictement bancaires.

C'est un axe de programme qui permettra aussi d'avoir un œil sur les problématiques d'évasion fiscale ou de fraude, qui n'est pas le fait générateur de cette réflexion, mais qui, de manière générale, consiste à vérifier que la sphère bancaire n'est pas la seule à justifier d'une attention forte des régulateurs et des superviseurs pour éviter que tout ce qui, en réalité, peut créer un problème pour le système financier dans son ensemble ne parte vers d'autres domaines qui seraient régulés, mais qui présenteraient des opportunités pour des activités qui seraient mieux régulées dans le secteur bancaire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Très concrètement, quelle est la part du *shadow banking* dans l'ensemble des flux financiers ? Quels types d'opérations et quels opérateurs y sont impliqués ? Pourriez-vous nous donner des exemples concrets ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le rapporteur, j’essaierai de vous retrouver un graphique que l’on nous avait présenté lors d’une des réunions du Fonds monétaire international – je n’ai pas de chiffres aujourd’hui, mais je vous les transmettrai – qui montrait la part relative des différents centres financiers entre les activités bancaires *stricto sensu* et le *shadow banking*. Ce graphique était illustré de cercles plus ou moins grands, de la balle de golf au ballon de football, et l’on pouvait observer que la taille des centres financiers différait souvent très largement selon que l’on essayait de capturer ce *shadow banking* ou que l’on se concentrait uniquement sur le secteur bancaire.

Encore une fois, *shadow banking* ne veut pas dire que ce sont des activités qui échappent à toute forme de régulation ou qui sont en soi répréhensibles. La gestion collective des OPCVM, par exemple, est une activité périphérique et, de ce point de vue, une place comme le Luxembourg, avec ses 1 700 milliards d’euros sous gestion, est une place très importante qui ne présente pas nécessairement de difficultés, mais qui, si l’on ne veille pas à avoir des réglementations comparables ou homogènes, peut créer des problèmes.

De la même manière, les activités de titrisation, si elles ne sont pas encadrées, peuvent créer des problèmes. Les activités des fonds à effet de levier, les *hedge funds*, typiquement, sont localisées dans des centres financiers qui ne sont pas nécessairement la ville dans laquelle nous parlons aujourd’hui...

Donc, il y a des chiffres... Tout dépend des définitions que l’on retient, mais ce sont bien souvent des multiples des activités qui sont uniquement identifiées par les flux de banque à banque.

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le directeur du Trésor, je vous remercie de vos explications et de la mobilisation de vos équipes.

Je vous poserai une question assez simple en apparence concernant la méthode.

Nous ne sommes pas familiers de vos méthodes de travail au sein du GAFI ; personne ici, me semble-t-il, n’y a participé de façon concrète, et nous en avons seulement une connaissance livresque. Nous l’imaginons comme une démarche s’apparentant à des normes du type ISO 9001 : 2008 de management par la qualité, c’est-à-dire avec des auditeurs internationaux. Le pays audité fournit lui-même les preuves de sa bonne volonté concernant les douze standards et il est ensuite évalué au titre de chacun des standards. On imagine aussi que chaque pays se fixe des objectifs différents suivant qu’il n’a pas trop de soucis avec ces questions ou que ses usages sont peut-être assez éloignés d’une politique très transparente et très rigoureuse.

À ce propos, le système qui a été mis en place n’est-il pas plutôt le commencement de quelque chose qui devra, dans un second temps, déboucher sur d’autres méthodes ou d’autres techniques ? En effet, vous l’avez dit, ce

n'est pas parce qu'il n'y a plus que deux pays sur la liste, voire un seul, le Venezuela, que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Compte tenu de votre grande expérience de ces méthodes et de votre connaissance de ces dossiers, quelles seraient, pour l'avenir, les pistes de réflexion pour poursuivre à l'échelle internationale une lutte effective dans ce domaine, pas tant en ce qui concerne le passé, que vous nous avez exposé de façon très convaincante et très claire, mais plutôt dans une démarche de prospective ? Si l'on devait se projeter dans dix ans, compte tenu de tout ce qui a été fait, que resterait-il encore à faire selon vous ?

Nous avons bien senti, tant sur les trusts que sur le *shadow banking*, une tension que vous avez bien mise en lumière entre l'intention des gouvernants, qui est indiscutable, et l'empressement des acteurs, qui semble plus mesuré.

M. Ramon Fernandez. – Je dirai d'abord, pour répondre à votre question, madame le sénateur, que nous avons besoin d'une mobilisation politique permanente.

Nous avons eu dans le passé des processus comparables, notamment au GAFI ou en matière fiscale, avec des listes qui permettaient de mettre une pression publique sur un certain nombre de territoires et qui les incitait à prendre les mesures susceptibles de les faire sortir de ces listes.

Et puis, au fil du temps, la pression se relâche, on passe à autre chose et, finalement, il n'y a plus de liste. On procède bien à des exercices, mais ils ne se font plus sous l'œil politique vigilant des autorités les plus élevées. Ce sont des exercices qui associent des fonctionnaires mobilisés sur ces questions, mais qui risquent de s'arrêter au niveau des fonctionnaires. S'il n'y a pas de pression politique ensuite pour changer une loi, pour faire respecter un standard, ça ne marche évidemment pas.

De ce point de vue, la grande vertu du G20, c'est de faire en sorte que ces questions de régulation financière en général, mais notamment ces questions de juridictions non coopératives, soient traitées au niveau le plus élevé.

La presse, à l'époque, me semble-t-il, avait raconté comment s'était déroulé le sommet de Londres en avril 2009, comment quelques chefs d'État avaient dû avoir des conversations parallèles, avec des suspensions de séance, pour essayer de se mettre d'accord en vue de trouver une méthode qui passait par une identification publique des territoires ne respectant pas les règles du jeu. C'était très difficile parce que, dans notre pays, il est assez naturel de dire que le *name and shame*, ça marche. Vous désignez un territoire en disant : « Il ne joue pas le jeu, et ce n'est pas bien ! »

Ce n'est pas consensuel du tout et, d'ailleurs, ce n'est pas déshonorant. Certains partenaires de la France, qui sont très respectables, partent d'une logique différente. Ce sont des territoires coopératifs impliqués dans ces démarches, mais ils vous disent : « On n'obtiendra pas de résultats de

cette façon, il faut discuter entre nous ; si on stigmatise, on n'obtiendra pas de résultats et, au contraire, on risque de reculer parce que les uns et les autres se replieront sur leurs bases et refuseront d'engager ces dialogues. Or c'est, en réalité, par le dialogue que l'on progressera. »

Ce qui se fait aujourd'hui au niveau international, c'est une tentative de compromis entre ces deux approches, qui aboutit notamment à la question que vous m'avez posée sur les juridictions non coopératives en matière prudentielle : pourquoi diable n'y a-t-il que deux États ?

En réalité, il y en a beaucoup plus que deux. Soixante et un États ont été scrutés à la loupe et une trentaine, voire une quarantaine d'entre eux ont été clairement identifiés comme n'étant pas complètement en phase, mais on va éviter de les désigner comme étant non coopératifs parce que ce n'est pas vraiment le cas. Ils disent : « Aujourd'hui, je reconnais que je ne respecte pas tous ces standards, mais ce n'est pas une volonté de non-coopération, c'est simplement un état de fait. Les législations ou les standards ont évolué, il faut me laisser le temps de m'adapter. » C'est uniquement au terme d'un processus que l'on constate qu'il y a de la mauvaise foi, de la mauvaise volonté et, à ce moment-là, on l'identifie. C'est typiquement le cas de l'un des États cités précédemment. Ce peut être le cas d'autres États se trouvant dans la zone du milieu, mais qui, au bout d'un moment, se retrouvent dans la mauvaise liste parce qu'ils ont un délai pour se mettre en conformité et, au terme de celui-ci, s'ils ne font rien, le doute ne leur profite plus.

Aujourd'hui, dix-sept pays clairement identifiés comme non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme sont inscrits sur la liste noire. Cela suscite de nombreux débats. Vous avez, dans ces listes, des pays qui sont parfois membres du G20 et qui doivent donc s'expliquer auprès de leurs partenaires.

Que doit-on faire pour l'avenir ? A mon sens, il faut continuer à exercer cette pression politique via l'ensemble de ces processus de revue, et il faut que l'on investisse sur ces revues par les pairs, qu'on y consacre du temps, de l'énergie, y compris du temps de fonctionnaires. Des fonctionnaires des autorités de supervision, de régulation, du Trésor, de la direction de la législation fiscale, doivent pouvoir être détachés dans des groupes d'experts qui passeront du temps à évaluer les autres pays et à pouvoir identifier les défaillances pour qu'elles puissent être corrigées.

Nous-mêmes, nous faisons parfois partie d'équipes chargées d'évaluer la performance des autres. C'est aussi la raison pour laquelle je préside ce groupe d'experts sur la filière prudentielle. Il faut que tout le monde se mobilise et que l'on maintienne ces sujets à l'ordre du jour du G20 au niveau politique et la réunion de Washington le mois dernier – qui a permis de renouveler le mandat du GAFI – est aussi le moyen de maintenir la pression.

Nous avons pour l'essentiel les outils techniques, même si certains doivent être complétés, notamment sur les trusts, les fiducies, les structures opaques, qui sont des mondes un peu moins bien identifiés aujourd'hui. Cela

prendra du temps, mais, sur le reste, nous avons quarante recommandations du GAFI qui sont très claires et à l'aune desquelles nous examinerons la conformité des régimes juridiques des différents États, mais aussi la conformité de la pratique. C'est ce que l'on vous a expliqué sur la filière fiscale. Le Forum global a une phase 1 et une phase 2. Phase 1, on regarde d'abord la lettre des textes : avez-vous un régime juridique permettant de lutter contre la fraude fiscale, etc. ? Phase 2 : la lettre c'est bien, mais quelle est la pratique ? Si vous ne passez pas en phase 2, c'est que la lettre n'était pas conforme et vous faites l'objet d'une pression assez forte pour vous adapter.

M. François Pillet. – Vos propos sur les avancées en matière de transparence des personnes morales sont très intéressants.

Quels sont les axes dans lesquels on pourrait classer ces avancées ? S'agit-il plutôt, par exemple, de l'homogénéisation du droit des sociétés ou de la mise en place d'obligations de publicité d'informations ? S'agit-il plutôt d'avancer en amont ou en aval ? Par quel axe technique peut-on avancer le plus vite et peut-on protéger ces avancées seulement par des engagements unilatéraux ou par des conventions bilatérales, des conventions multilatérales ? Comment peut-on mettre en place des règles pouvant avoir une sanction autre que morale ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le sénateur, il y a aujourd'hui, dans les standards du GAFI, deux recommandations concernant la transparence des personnes morales et des trusts. Ces recommandations visent à imposer notamment que chaque État ait les moyens d'obtenir l'information requise sur le bénéficiaire effectif des personnes morales enregistrées sur leur territoire.

C'est un sujet important parce que les trusts, les personnes morales, les sociétés écrans sont bien souvent impliquées dans des montages de fraude fiscale pour dissimuler l'identité du bénéficiaire effectif et pour éviter de faire apparaître le lien avec l'assujetti fiscal.

Nous avons aujourd'hui en France, avec le registre des sociétés publiques, quelque chose qui est très complet. Dans d'autres pays, ces registres sont beaucoup moins complets et leur accès est extrêmement difficile.

Nous avons donc un premier objectif qui est d'utiliser pleinement les recommandations du GAFI et de les faire respecter, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. C'est la priorité : il s'agit de faire en sorte que, dans le cadre des travaux du GAFI et de la révision des standards, on puisse se concentrer sur ces sujets. Encore une fois, cela n'a pas été toujours très facile parce que certains États – je ne les citerai pas – n'ont pas été très « enthousiastes », assez conscients qu'ils sont des limites de leurs propres systèmes nationaux. Sur les trusts, c'était encore plus compliqué pour les mêmes raisons.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourquoi ne voulez-vous pas les citer, monsieur le directeur ?

M. Ramon Fernandez. – Je ne sais pas, monsieur le rapporteur. Dans le cadre des négociations, l’habitude est plutôt d’éviter de les citer.

M. Philippe Dominati, président. – On peut vous poser la question autrement : quels sont les alliés de la France dans ce combat ?

M. Ramon Fernandez. – Nous avons des alliés qui peuvent se trouver souvent en Europe mais aussi dans des pays émergents ou en développement : je pense, par exemple, à l’Inde, qui est très active sur ces sujets.

Les États-Unis sont assez coopératifs, ils jouent le jeu, en dépit du fait que le Delaware est clairement identifié parfois comme facilitateur. D’autres États sont un peu moins enthousiastes.

Je reviens à ce que l’on disait précédemment sur cette démarche consistant à essayer de progresser tous ensemble : ces exercices fonctionnent d’autant mieux que l’on arrive à se convaincre collectivement que c’est notre intérêt d’avancer.

Nous avons donc ces recommandations. Nous allons avoir l’exercice engagé avec le GAFI et l’OCDE, qui vont être des juges de paix extérieurs pouvant dire au regard de l’examen des textes : « Telle ou telle structure facilite un certain nombre de dérives... » Sur cette base nous pourrions avoir, me semble-t-il, une discussion intéressante et nous pourrions progresser.

Il faudra d’ailleurs progresser en faisant jouer les synergies entre les différents groupes parce que, typiquement, entre le GAFI et le Forum global, vous avez des interactions et il est utile que ces différents forums se répondent. L’une de nos tâches, c’est aussi, au sein de l’administration, de veiller à ce que l’information circule dans nos « différentes filières ». Nous parlons très souvent, notamment avec la direction de la législation fiscale, pour bien coordonner nos positions et échanger l’information entre nous sur l’évolution des standards dans les différents groupes.

Cependant, je ne voudrais pas laisser penser que rien n’avance sur ce sujet. Par exemple, nous avons obtenu, dans le cadre de ces discussions, que les pays qui créent des trusts imposent dans leurs lois des obligations de transparence pour ces entités créées selon leur propre droit. C’est un chemin long et difficile, mais dans lequel, à force de discussions et grâce à cette pression qui réunit chaque fois les différents États autour de cette table, on peut avancer.

Par ailleurs, je le répète, lors du sommet du G20 à Los Cabos, au Mexique, les 18 et 19 juin, un rapport sera remis aux chefs d’État par l’OCDE et le GAFI.

M. Philippe Dominati, président. – Ce sera donc avant que M. le rapporteur nous soumette son propre rapport. Celui-ci sera donc inspiré de l’efficacité du sommet de Los Cabos.

M. Ramon Fernandez. – Nous vous le transmettrons donc dès que nous le recevrons.

M. François Pillet. – La France se montrant, fort heureusement, leader dans ces opérations de transparence, ma question vous gênera peut-être un peu moins : y a-t-il une hiérarchie des États européens dans l'intensité coopérative ? Le Royaume-Uni est-il très coopératif ? L'Italie l'est-elle plus ? J'évoque la hiérarchie européenne, car il est peut-être plus facile de penser que les progrès se feront plus vite au sein de l'Union européenne qu'au niveau mondial. Y a-t-il des freins au sein de notre propre communauté ?

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur, on sent très bien dans votre intervention la dimension internationale du sujet qui nous préoccupe. Or nous avons plutôt l'impression que nous sommes à un tournant. Des initiatives ont été prises lors du G20, par exemple les accords Rubik, où, d'un côté, il y a eu une impulsion et où, d'un autre, on voit deux grands partenaires européens – peut-être suivis par d'autres – qui vont contrecarrer cette impulsion, qui concerne en l'occurrence le domaine fiscal.

On sent que, au niveau international, plusieurs voies peuvent être prises et on ne sait pas si notre pays est isolé parmi ses partenaires européens - puisque c'est la dimension européenne qui nous préoccupe - ou si, au contraire, nous allons pouvoir renforcer cette position. C'est également valable en matière de fiscalité.

Par ailleurs, l'une des questions qui nous a été régulièrement posée lors des auditions concerne les membres du GAFI, puisque celui-ci, me semble-t-il, n'accepte pas d'autres adhésions en attendant les discussions avec la Commission pour l'élargir, mais parmi les Vingt-sept, tous ne sont pas membres du GAFI. Sur cette dimension internationale, le gouvernement français a-t-il adopté une position centrale ou risquons-nous un isolement ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le président, notre position est un peu en avance par rapport à la position centrale, mais nous ne sommes pas isolés, bien sûr.

Les Européens sont le plus souvent membres d'une des organisations. Vous avez l'institution centrale, le GAFI, le Conseil de stabilité financière, dont sont membres la plupart des pays de l'Union européenne et, par défaut, vous avez des groupes régionaux qui permettent d'associer ceux qui ne seraient pas membres du groupe central.

Les Européens de manière générale, notamment les Européens continentaux, sont mobilisés sur ces sujets : je pense à plusieurs pays au cœur de la zone euro. Les États-Unis ainsi que des grands pays émergents sont également concernés. J'ai évoqué l'Inde, mais par exemple, en matière de lutte contre les paradis fiscaux, des États d'Amérique latine sont, eux aussi, fortement mobilisés.

La France n'est pas isolée, bien sûr. Elle porte un message un peu plus exigeant que la moyenne et, en fonction des sujets, vous pouvez parfois

avoir des partenariats plus forts dans un domaine que dans l'autre, mais vous avez tout de même une approche générale qui est le plus souvent partagée. Quand vous êtes mobilisé dans la lutte contre les juridictions non coopératives, vous êtes mobilisé dans les trois filières. Quand vous êtes un peu moins motivé parce que vous êtes éventuellement gêné sur tel ou tel aspect, vous vous faites parfois un peu plus discret.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il y a vraiment un débat de fond qui est mené en France, bien sûr, mais aussi au sein de l'Union européenne. Nous avons effectué un déplacement à Bruxelles au cours duquel nous avons rencontré les services de M. Semeta, le commissaire chargé de la fiscalité. A l'évidence, il y a des failles, y compris au sein de l'Europe, il ne faut pas se mentir. L'attitude de « résistance » – c'est le moins que l'on puisse dire – du Luxembourg et de l'Autriche – moi, je peux les nommer –, pose un vrai problème et ces deux pays s'imposent aux vingt-cinq autres, même si semble s'exprimer ici et là la volonté de combattre les phénomènes d'évasion.

Par ailleurs, s'agissant des accords bilatéraux que M. le président vient d'évoquer, vous parliez de négociations multilatérales : c'est, me semble-t-il, la bonne démarche même si elle est plus dure et plus longue. Mais si, en même temps, ont lieu des démarches bilatérales entre des pays importants au sein de l'Union européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni avec la Suisse par exemple, cela pose des vraies questions et cela ne fait, à mon sens, que fragiliser la position de l'Union européenne, qui devrait être homogène et unanime. Aujourd'hui, nous sommes loin, à mon sens, de cette position. Il y a encore du chemin à parcourir, me semble-t-il.

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le rapporteur, je ne suis pas en désaccord avec vous, mais ma direction n'est pas directement chargée de ces négociations fiscales. J'en parle donc avec d'autant plus de prudence que je ne suis pas directement responsable de ces négociations.

Il est vrai que les décisions se prennent à l'unanimité au sein de l'Union européenne, mais ce que je peux dire, c'est que la pression collective, dans un cercle qui va au-delà de la seule Europe, est plutôt un facteur qui aide à avancer, y compris en Europe. Je dis cela en ayant en tête ce qui s'est passé après avril 2009 : la liste de l'OCDE rendue publique lors du sommet de Londres comprenait un certain nombre d'États européens et, à la suite de cette publication, le rythme des négociations et des discussions bilatérales avec ces États s'est très fortement accéléré.

Les travaux du G20 ont donc eu un impact direct sur les négociations entre pays de l'Union européenne pour leurs propres accords bilatéraux, notamment sur l'échange d'informations en matière bancaire.

Je ne réponds pas forcément exactement à la question précise, parce que j'essaie de rester dans le cadre de mes attributions, mais le fait que ces sujets soient portés dans un cadre allant au-delà du seul champ européen permet d'induire une avancée supplémentaire par rapport au seul jeu de la règle de l'unanimité. On le voit bien lors des réunions du conseil Ecofin, les

discussions sur les textes fiscaux s'arrêtent souvent assez vite parce que l'on constate qu'il n'y a pas unanimité et qu'il est donc très difficile de continuer à avancer. Les choses reprennent, mais la pression de l'extérieur fait parfois bouger les lignes et, en 2009, il a été très intéressant de voir comment tout cela s'est passé. Cela a parfois suscité un peu d'émotion...

M. Philippe Dominati, président. – C'était flagrant !

M. François Pillet. – Monsieur le directeur, je ne voulais pas vous embêter au point de vous demander le nom des mauvais élèves. Je vous demandais en quelque sorte, le « classement de sortie », ce qui est un peu différent.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur général, la tentation n'est pas de vous poser seulement des questions liées à votre direction, tout simplement parce que le débat s'est affiné au sein de la commission et nous avons effectivement envie de revenir sur des sujets allant parfois au-delà de votre direction. Comme l'occasion est trop belle, nous en profitons pour avoir un sentiment personnel.

Par exemple, nous avons reçu hier le président du groupe Total et le président d'un autre groupe, à deux reprises des sociétés qui dépendaient du bénéfice mondial consolidé. Ce n'est pas directement lié, mais c'est un sujet qui est derrière nous et qui a souvent suscité des interrogations à la fois du Parlement et du ministère de l'économie et des finances. D'ailleurs, dans le gouvernement précédent, ce système avait été défendu par un ministre, Mme Lagarde, et abrogé par un autre, Mme Péresse. On nous a fait remarquer que, en réalité, notre administration perdait beaucoup avec l'abandon de ce système puisqu'il n'y avait plus de pouvoir d'investigation avec une vision mondiale. Je voulais savoir si, par hasard – nous avons peut-être passé le temps du bilan – vous aviez un sentiment sur ce sujet ?

Selon les sociétés qui bénéficiaient de ce mécanisme, l'administration française avait un pouvoir d'investigation total, par exemple, dans les paradis fiscaux. En abandonnant ce mécanisme, ce n'est plus le cas puisqu'il y a une imposition forfaitaire. Avez-vous un point de vue sur ce sujet, bien qu'il ne relève pas directement de votre direction ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le président, honnêtement, je ne me sens pas en état d'établir un classement, sinon pour mettre la France en numéro un, ce qui est vraiment le moins que je puisse faire...

M. François Pillet. – Ce n'est déjà pas mal !

M. Ramon Fernandez. – Nous avons une coopération très importante sur ces sujets, notamment avec l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Nous partageons de nombreux points de vue et nous menons bien souvent ensemble les débats dans le cadre de ces réunions internationales.

Monsieur le président, s'agissant du régime fiscal, du bénéfice consolidé, de la concurrence fiscale, en quelque sorte, entre les grands

groupes, la direction générale du Trésor réalise parfois des études pour essayer d'évaluer l'impact économique. Nous avons mené des travaux, y compris en France d'ailleurs, pour évaluer la réalité de l'impôt payé par les grands groupes, d'un côté, et les entreprises de taille intermédiaire et les petites et moyennes entreprises, de l'autre, à la suite des travaux du Conseil des impôts.

Je regarderai si nous avons des éléments plus précis à vous transmettre pour éclairer vos travaux, mais nous menons plutôt des études de cette nature. Nous ne sommes pas directement chargés des questions fiscales. Par conséquent, ce qui peut motiver nos travaux, ce serait de chercher dans quelle mesure telle ou telle pratique fiscale peut avoir un impact sur les évolutions économiques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vais maintenant prendre le questionnaire qui vous a été transmis et pour lequel nous attendrons vos réponses écrites, car nous n'allons pas toutes les passer en revue, mais j'en extrais une qui m'intéresse plus particulièrement.

Y a-t-il des dispositions du code monétaire et financier qui, selon vous, mériteraient une réforme pour favoriser la lutte contre l'évasion fiscale ? Nous venons d'évoquer les grands groupes : par exemple, l'obligation de déclaration de compte à l'étranger pour les entreprises pourrait-elle être de nature à être un outil efficace dans cette lutte ?

D'autre part, la réglementation des flux d'investissements entre la France et l'étranger assure-t-elle une traçabilité suffisante à vos yeux ? Je vous poserai la même question pour les échanges intragroupes, que nous avons évoqués précédemment.

M. Ramon Fernandez. – Dans le code monétaire et financier figurent aujourd'hui des obligations déclaratives qui concernent les banques ayant des implantations dans des territoires ou des États identifiés au niveau national comme non coopératifs.

De manière indirecte, le code monétaire et financier intéresse dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale dans la mesure où c'est dans ce code que l'on trouve les obligations d'identification des clients et de suivi de leurs transactions qui vont permettre d'identifier d'éventuelles dérives, y compris d'ailleurs s'agissant d'opérateurs non financiers, comme les professions juridiques notamment. Je suis donc dans le champ de déclaration de soupçon à la cellule TRACFIN et c'est en cela, me semble-t-il, que le code monétaire et financier est le point d'entrée pertinent pour étudier ce type d'opérations.

En revanche, je ne vois pas – mais c'est sans doute faute d'imagination – ce que l'on pourrait faire de fondamentalement différent dans le code monétaire et financier. D'ailleurs, le GAFI, dans ce domaine, a qualifié le dispositif français de l'un des plus performants de ceux qu'il avait eu à examiner.

Par conséquent, en matière de lutte contre la fraude fiscale, je ne vois pas là - mais nous allons y réfléchir davantage – de point qu'il conviendrait de

modifier. Ce qui est important, encore une fois, c'est de veiller à sa bonne mise en œuvre, notamment pour tout ce qui concerne la qualité de la supervision, le respect des obligations de déclaration de soupçon, etc.

En revanche, le code général des impôts est le code approprié pour mettre en œuvre les dispositions fiscales pénalisant les transactions avec les territoires non coopératifs.

Votre seconde question portait sur la traçabilité des flux d'investissements.

Depuis quelques années, la méthodologie a évolué. On enregistre les flux d'investissements entre la France et l'étranger, conformément aux standards internationaux FMI-OCDE – c'est la Banque de France qui est chargée de ce suivi. Or on a constaté, au cours des dernières années, une croissance très forte de ces flux d'investissement sur le plan mondial, croissance qui est pour partie liée à des opérations intragroupes, que l'on ne savait pas distinguer avec les standards statistiques actuels puisqu'une transaction au sein d'un groupe était comptabilisée comme un flux étranger, par exemple du Luxembourg vers la France ou de la France vers le Luxembourg.

Pour essayer de neutraliser cet effet, l'OCDE et le FMI ont émis, en 2008, une recommandation visant à mettre en place une nouvelle méthode de comptabilisation, la méthode du « principe directionnel étendu », qui tend à neutraliser ces mouvements intragroupes et donne une image plus fidèle de la réalité économique de ces investissements étrangers.

Lorsque l'on étudie ces chiffres, on voit que les flux entrants et sortants d'investissements directs étrangers sont assez significativement réduits et que la ventilation géographique change aussi. Il est donc intéressant d'observer ce que donnent ces deux chiffres. On voit notamment que les investissements étrangers en France provenant d'un certain nombre d'États, notamment les Pays-Bas, le Luxembourg, la Suisse ou le Royaume-Uni, qui sont des lieux d'accueil de ces entités où l'on héberge notamment des transferts, diminuent de manière significative.

La France applique cette méthode depuis 2010 et il est prévu, au sein de l'Union européenne, que tous les pays le fassent au plus tard en 2014. Nous avons donc déjà la capacité d'identifier ces différents flux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La liste française des États et territoires non coopératifs mise à jour en avril dernier, me semble-t-il, et qui compte huit pays, vous paraît-elle adéquate et correspondre à la réalité des situations ?

M. Ramon Fernandez. – Sur les flux intragroupes, je vous transmettrai des compléments d'information parce que j'ai répondu sur une partie du sujet mais pas sur la totalité.

Certaines listes sont partiellement concurrentes. Il y a les listes internationales, il y a les listes que nous avons élaborées en France – vous les avez certainement, mais nous vous les transmettrons de nouveau, et ainsi nous vérifierons que nous avons tous la même compréhension des choses – qui sont notamment celles des territoires paradis fiscaux soumis à obligation de transparence sur les activités offshore, listes dont l’existence est prévue par le code monétaire et financier, avec des territoires qui sont identifiés.

Sauf erreur, depuis avril 2012, huit États sont aujourd’hui identifiés. Ce sont des États de taille modeste – sans faire insulte à certains d’entre eux –, mais le Guatemala ou les Philippines ne sont pas des États si modestes que cela.

M. Philippe Dominati, président. – Le Botswana ?

M. Ramon Fernandez. – Vous avez le Liberia, Brunei, les Îles Marshall, Nauru. Le Botswana, je ne sais pas. Dans les pays finissant par « a », j’ai Montserrat et Guatemala.

M. Philippe Dominati, président. – Ce n’est peut-être pas la même liste.

M. Ramon Fernandez. – Il y a peut-être le Botswana sur une des autres listes.

M. Philippe Dominati, président. – Le bureau se demandait s’il n’allait pas faire une commission d’enquête...

M. Ramon Fernandez. – Le Botswana est sur la liste de l’OCDE ; c’est la raison pour laquelle je disais qu’il y a des listes concurrentes. Mais le Botswana est sur la liste des pays qui ne passent pas en phase 2, c’est-à-dire qui n’ont pas démontré leur capacité...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il est aussi sur la liste française, il a été ajouté à la mi-avril, c’est la dernière mise à jour.

M. Ramon Fernandez. – C’est vous qui avez raison : ma liste est donc incomplète, d’où l’intérêt de croiser nos listes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous nous enrichissons mutuellement !

M. Ramon Fernandez. – En effet, et nous sommes les seuls à disposer d’une liste spécifique qui, au regard de nos propres relations bilatérales avec un certain nombre d’États, justifie que l’on choisisse de les identifier de la sorte.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pour terminer, je vous poserai deux questions plus techniques.

La première concerne l’Europe, qui prend des initiatives sur ce sujet, nous l’avons évoqué.

La Commission européenne a lancé plusieurs propositions législatives, notamment concernant l'amélioration du règlement des opérations sur titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, les DCT. Jugez-vous que les obligations de transparence, qui pourraient résulter de ces textes européens en cours de négociation, permettront d'avoir une meilleure connaissance des transactions financières effectuées par le biais des systèmes multilatéraux de négociation, y compris les *dark pools*, et de pouvoir ainsi fiscaliser ces opérations ?

Dans la directive européenne AIFM – *Alternative Investment Fund Managers* – de juin 2011 sur les *hedge funds*, il est exigé que le dépositaire de ce type de fonds ne soit pas établi dans un État figurant sur la liste des territoires non coopératifs du GAFI ou dans un État n'ayant pas signé une convention modèle OCDE avec les États membres de l'Union européenne où il entend commercialiser le fonds. Jugez-vous que cette disposition est de nature à freiner l'accès au marché unique européen des *hedge funds* établis dans les centres offshore ?

M. Ramon Fernandez. – Monsieur le rapporteur, j'ai noté vos questions et je reprendrai contact avec vous pour vous apporter des réponses plus précises. Vous avez entendu le président de l'AMF ce matin...

M. Philippe Dominati, président. – Nous n'avons pas posé cette question.

M. Ramon Fernandez. – Ce qui est clair, c'est que ce sont des textes extrêmement importants dans l'agenda de renforcement de la régulation financière en Europe. La directive MIFID – *Markets in Financial Instruments Directive* – et plus particulièrement la directive AIFM ont donné lieu à des débats extrêmement difficiles, notamment avec un grand pays partenaire de l'autre côté de la Manche, qui considère – on peut comprendre leur raisonnement – qu'une régulation trop exigeante à vingt-sept aboutirait à délocaliser tout une partie de cette industrie financière, par exemple en Suisse ou pas très loin de la frontière de l'Union européenne.

Il y a donc un enjeu majeur, qui a fait l'objet des discussions en cours sur la directive MIFID, sur ces *dark pools*, toutes ces places non régulées et ces plateformes de transactions boursières, à travers lesquelles on a voulu, au début des années 2000, créer de la concurrence pour faire baisser les prix, mais en allant manifestement trop loin – c'était d'ailleurs la position de la France à l'époque – et en faisant dériver un certain nombre de flux vers des plateformes qui ne donnent pas les mêmes garanties de transparence et d'égalité des conditions de concurrence que les marchés réglementés.

Par conséquent, la directive en cours doit permettre, y compris s'agissant des dépositaires, de remettre les choses à plat et d'avoir des règles du jeu plus robustes.

Sur la directive AIFM, les règles qui ont été élaborées s'agissant des dépositaires ne sont pas, selon moi, de nature à freiner le développement du

marché unique, mais je vais davantage réfléchir à la question pour vous apporter des éléments de réponse complémentaires.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur le directeur général, nous vous remercions de toutes ces précisions qui ont pu compléter les réflexions de la commission.

**Audition de Mme Manon Sieraczek avocate fiscaliste,
et de MM. Éric Ginter, associé au cabinet STC Partners (KPMG),
Gianmarco Monsellato, Managing Partner de Taj, Société d'Avocats,
Membre de Deloitte et Touche Tohmatsu Limited,
Pierre-Sébastien Thill, président du directoire de CMS Francis Lefebvre,
et Michel Combe, associé responsable de Landwell et associés
(5 juin 2012)**

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Manon Sieraczek, avocate fiscaliste, M. Éric Ginter, associé au cabinet STC Partners (KPMG), M. Gianmarco Monsellato, Managing Partner de Taj, Société d'Avocats, Membre de Deloitte et Touche Tohmatsu Limited, M. Pierre-Sébastien Thill, président du directoire de CMS Francis Lefebvre, ainsi que M. Michel Combe, associé responsable de Landwell et associés.

Madame, messieurs, je vous rappelle, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mme Manon Sieraczek, MM. Éric Ginter, Gianmarco Monsellato, Pierre-Sébastien Thill et Michel Combe prêtent successivement serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je propose à chacun d'entre vous de faire un exposé liminaire, avant de répondre aux questions de M. le rapporteur, Éric Bocquet, ainsi que des autres membres de la commission.

La parole est à Mme Manon Sieraczek.

Mme Manon Sieraczek, avocate fiscaliste. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, je tiens, tout d'abord, à vous dire que je suis très honorée d'être auditionnée par votre commission d'enquête.

À titre liminaire, j'évoquerai la profession des avocats fiscalistes, et d'abord pour lever un fâcheux malentendu selon lequel – on a pu l'entendre ici ou là – l'avocat fiscaliste faciliterait l'évasion et la fraude fiscales. En fait, on

s'aperçoit souvent – je parle en mon nom personnel, mais mes confrères me rejoindront certainement sur ce point – que les avocats fiscalistes participent pleinement au recouvrement de l'impôt.

J'en viens maintenant à la description de l'activité de mon cabinet.

Entourée de deux collaborateurs, j'exerce, à titre individuel, l'activité d'avocat fiscaliste. Je suis spécialisée en contrôle fiscal et en contentieux fiscal ; mon domaine d'activité ne couvre donc pas le conseil fiscal à proprement parler.

En matière de contrôle, mon travail consiste, en pratique, à assister les personnes physiques faisant l'objet de ce que l'on appelle dans notre jargon un ESFP, un examen de la situation fiscale personnelle, et à suivre toutes les étapes de la procédure d'imposition. Ces contrôles sont très souvent diligentés par la Direction nationale des vérifications de situations fiscales, la DNVSF.

Par ailleurs, je traite les contrôles déclenchés à la suite de la transmission, en général par un juge d'instruction, appartenant notamment au pôle financier, de documents à l'administration fiscale. Je réalise alors parfois – et même souvent ! – des transactions.

Mon activité porte également sur le contentieux fiscal administratif, sur le contentieux fiscal pénal, c'est-à-dire la fraude fiscale, sur le contentieux lié aux perquisitions fiscales – les recours effectués contre les ordonnances du juge des libertés et de la détention devant le premier président de la cour d'appel –, ainsi que sur le recouvrement.

Depuis 2009, je suis également intervenue dans le cadre de la « cellule de dégrisement » mise en place à Bercy, et je procède régulièrement à la régularisation de dossiers portant sur des comptes HSBC qui n'ont pas été déclarés et font l'objet d'un contrôle par la DNVSF.

Enfin, j'ai eu récemment à examiner des dossiers confiés à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, créée en 2010, la fameuse police fiscale.

Vous l'aurez compris, mes activités ne couvrent pas l'optimisation fiscale à proprement parler, pas plus que les délocalisations.

D'ailleurs, compte tenu de la liberté d'établissement et de la libre circulation des personnes et des capitaux, l'optimisation fiscale est parfaitement légale. Au demeurant, l'accroissement de la pression fiscale a pu conduire à une augmentation du nombre de délocalisations.

À cet égard, permettez-moi de formuler une réflexion.

Si la mise en place d'une politique fiscale répressive – et elle l'est d'ailleurs de plus en plus –, avec la création de brigades spéciales, un durcissement des sanctions et le développement d'outils visant à favoriser la coopération administrative internationale, au travers de l'institution d'une nouvelle directive de recouvrement en 2011, sont susceptibles de limiter

l'évasion et la fraude fiscales, d'autres pistes de réflexion doivent aussi, à mon sens, être envisagées, car il faut aller bien plus loin.

Tout d'abord, il convient de restaurer la lisibilité fiscale. On le sait, la complexification de la matière fiscale crée et favorise l'évasion et la fraude fiscales. A force de multiplier les dérogations et les niches fiscales sur tous les impôts, on aboutit à un accroissement des possibilités de délocalisation.

Ensuite, pourrait être envisagée une politique d'ouverture de l'administration fiscale. Même si cette dernière a fait beaucoup de progrès au cours de ces dix dernières années, elle doit être plus à l'écoute des contribuables, en instaurant un lien de confiance qui fait actuellement défaut. Les agents des impôts ne sont pas là que pour prélever l'impôt, ils doivent aussi être les accompagnants des contribuables. Il faudrait tendre plus nettement vers une administration de services.

J'ajoute que la communication doit être modifiée, notamment pour ce qui concerne la perception de la fraude et de l'évasion fiscales. Puisque frauder est considéré comme un sport national, il conviendrait, à rebours, de communiquer sur l'utilité de l'impôt, en évoquant tout simplement le financement des infrastructures et des services publics. Communiquer sur le coût de l'incivisme me paraît également important.

Par ailleurs, il faudrait intégrer au concept de la RSE, la responsabilité sociale des entreprises, la matière fiscale. Les grandes entreprises doivent non plus se contenter de respecter la loi, mais aller au-delà. Indépendamment du fait d'adopter des standards clairs en matière fiscale, à l'instar de ce qui se fait dans les chartes sociales et environnementales, elles devraient aller plus loin, en proposant la création d'un label d'optimisation fiscale équitable avec les États, les actionnaires, les administrations fiscales, en mettant en place un principe de responsabilité dans les groupes et en définissant une véritable éthique fiscale.

En outre, il faudrait harmoniser, au niveau européen, la fiscalité des personnes physiques. Selon l'un de nos confrères, Jean-Yves Mercier, auteur d'un excellent article à ce sujet, l'harmonisation européenne est la seule issue.

Enfin, il faut sensibiliser les jeunes et le grand public aux questions fiscales. L'enjeu, c'est l'éducation et non pas uniquement la répression. D'ailleurs, la Cour des comptes a récemment souligné les carences de la France en matière de sensibilisation des jeunes sur les questions fiscales.

La France est très en retard dans ce domaine ; de nombreux pays européens, tels que l'Espagne, le Portugal et la Belgique, mais aussi les États-Unis et le Canada ont déjà mis en place des outils pédagogiques et des supports ludiques pour sensibiliser les enfants dès leur plus jeune âge au rôle de l'impôt et, d'une façon générale, aux questions fiscales.

Comme le souligne la Cour des comptes, il est nécessaire, pour ce faire, d'encourager le tissu associatif. Voilà un an et demi, je me suis personnellement engagée dans cette voie en créant l'association Trésor

Académie, qui multiplie les actions de terrain pour sensibiliser les jeunes générations aux questions fiscales. Il s'agit de faire de la prévention plutôt que de s'intéresser uniquement à la répression.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, je vous remercie de toute l'attention que vous m'avez accordée et je serai, bien évidemment, ravie de répondre à vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Éric Ginter.

M. Éric Ginter, associé au cabinet STC partners (KPMG). – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, je ferai une présentation rapide du cabinet auquel j'appartiens, en m'appuyant sur les documents qui apparaissent sur l'écran de la salle.

Le cabinet STC partners a été créé en 2005 par d'anciens avocats d'affaires d'Arthur Andersen. Ayant la particularité d'être composé pour moitié de fiscalistes et pour moitié de juristes, il est spécialisé dans le conseil juridique et fiscal des dirigeants et cadres d'entreprise, ce que l'on appelle parfois le *private equity*. Depuis un peu plus d'un an, il est affilié au réseau KPMG International pour ce qui concerne la fiscalité.

Pour ma part, j'ai été administrateur civil à la Direction générale des impôts, chargé notamment de la coordination du contrôle fiscal sur le plan international. Je suis avocat depuis vingt ans et professeur associé à l'université de Bourgogne, où j'enseigne la fiscalité internationale. Par ailleurs, j'ai commis un livre sur la fiscalité communautaire.

Pour en venir au sujet qui nous occupe aujourd'hui, je concentrerai essentiellement mon propos sur la problématique de la fiscalité des personnes physiques ; mes confrères aborderont plus particulièrement les aspects relatifs à la fiscalité des entreprises.

S'agissant de la fiscalité des personnes physiques, sujet extrêmement vaste, j'ai choisi volontairement de m'attacher à la question de la détention d'avoirs non déclarés à l'étranger, qui fait à l'heure actuelle l'objet d'une attention toute particulière, ainsi qu'à celle de la délocalisation dans les pays fiscalement plus attractifs que la France, dont on parle également beaucoup en ce moment. Cela étant, je répondrai bien évidemment à toutes les questions que vous me poserez.

La détention d'avoirs non déclarés à l'étranger est un phénomène dont tout le monde soupçonnait plus ou moins l'existence, moi y compris, je dois le dire. Mais c'est la procédure de régularisation, officiellement mise en place jusqu'à la fin de l'année 2009, qui a permis d'en mesurer toute l'ampleur : tant les professionnels que l'administration ont découvert que ce phénomène dépassait peut-être ce que l'on pouvait imaginer, au moins pour ce qui concerne les personnes physiques.

Examinons tout d'abord brièvement l'origine de l'importance des avoirs financiers détenus à l'étranger de façon plus ou moins régulière. Dans

la plupart des dossiers examinés, il s'avère que cela procède d'un contexte historique ou familial.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler que l'histoire du XX^e siècle a été relativement troublée. Dès lors, on peut comprendre que des familles aient souhaité, à différentes époques, mettre de l'argent en sécurité.

Le contexte familial peut également jouer un rôle : des membres d'une famille peuvent vouloir, à un moment donné, soustraire des sommes d'argent à certains autres membres de la famille.

Parfois, les deux contextes se sont imbriqués : des personnes ont dû émigrer en France, je dirai même en France métropolitaine, et elles n'ont pas forcément emmené avec elles tous les avoirs qu'elles pouvaient détenir un peu partout dans le monde.

Ces personnes n'ont pas eu pour seul objectif l'optimisation fiscale. Même si cet objectif est lié au suivant, il s'agit presque d'un objectif secondaire. Elles ont généralement eu pour souci la stabilité et la protection d'une épargne « de secours ». Il est d'ailleurs frappant de constater que ces avoirs n'ont finalement pas rapporté grand-chose ; ce n'était donc pas fondamentalement l'objectif recherché.

De façon plus moderne peut-être, des personnes ont cherché à bénéficier d'instruments d'épargne diversifiés ou plus souples que ceux qui existent en France. De ce point de vue, il est vrai que les législations étrangères sont assez compétitives. Il ne s'agit donc pas là d'un objectif fiscal.

Bien évidemment, ne soyons pas naïfs, certains ont pu vouloir se soustraire à un certain nombre d'obligations fiscales, au titre de l'impôt sur la fortune et des droits de succession notamment, l'impôt sur le revenu constituant une cause relativement marginale.

Face à ce phénomène, un certain nombre d'obligations, que j'ose à peine rappeler ici (*Sourires.*), ont été progressivement instaurées par le législateur. Aussi les énumérerai-je très rapidement.

Premièrement, ont été renforcées les sanctions pour non-déclaration de comptes bancaires et de contrats d'assurance vie à l'étranger. Actuellement, la pénalité est de 10 000 euros par an et par compte non déclaré, soit un montant relativement substantiel.

Deuxièmement, a été adoptée, l'an passé, une loi visant spécifiquement les trusts anglo-saxons au motif qu'ils pouvaient être un moyen de favoriser la fraude et l'évasion fiscales. Au travers de la procédure de régularisation mise en place en 2009, l'administration a peut-être été conduite à pointer les trusts. Pour autant, ceux-ci ne sont pas forcément un outil d'optimisation fiscale ; ils peuvent être, dans de nombreux pays, un outil d'organisation patrimoniale parfaitement normal.

Troisièmement, a été créée, au début des années quatre-vingt, une taxe de 3 % sur les immeubles détenus en France et ont été adoptées des

mesures plus ciblées visant les sociétés de portefeuille, au travers de l'article 123 *bis* du code général des impôts, la technique de la *rent a star company*, avec l'article 155 A du même code, ainsi que, de façon générale, des mesures de nature à renforcer toutes les sanctions relatives aux structures localisées dans les États et territoires non coopératifs, les ETNC, que je ne développerai pas.

J'en ai terminé avec le volet répressif. Permettez-moi d'aborder maintenant la question de la coopération internationale pour la lutte contre l'évasion fiscale.

Avec le recul dont je dispose, je puis vous dire que, en la matière, on note un changement tout à fait net par rapport à la situation que l'on a pu connaître auparavant.

Dans le passé, on cherchait à combattre les paradis fiscaux, c'est-à-dire les pays où l'on ne paie pas ou peu d'impôts. Depuis une dizaine d'années, le problème est abordé d'une tout autre manière.

Un pays peut faire le choix, pour une raison ou une autre, de ne pas prélever d'impôt sur le revenu parce qu'il engrange par ailleurs des recettes qui lui suffisent. Après tout, c'est un choix, et l'on ne voit pas pourquoi on devrait forcément s'en formaliser et prendre des mesures tendant à la condamner. En revanche, un vrai problème se pose si ce même pays favorise la fraude dans d'autres pays en se livrant à une compétition fiscale susceptible d'être dommageable pour ses voisins.

Ce problème a été abordé au niveau européen notamment dans le cadre du groupe Primarolo, que vous connaissez certainement. Depuis quelques années, beaucoup a été fait pour favoriser et développer l'échange systématique d'informations au sein des États membres de l'Union européenne, entre les pays de l'OCDE, voire au-delà. Même si ce travail avance lentement, il a déjà abouti à la signature de conventions fiscales d'un nouveau type.

Ces conventions sont destinées non pas à éviter les doubles impositions, mais à permettre essentiellement, uniquement même, l'échange d'informations avec des pays à faible pression fiscale.

C'est une chose de signer des conventions, mais c'en est une autre de les appliquer ! Le groupe d'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, que préside M. François d'Aubert, a pour objet de réaliser un suivi de la mise en œuvre de ces conventions et d'opérer un classement des pays. Il y a là une pression des pairs qui est, à mon avis, très importante dans l'ordre international, et un certain nombre de pays y sont tout à fait sensibles.

Parmi les autres mesures de coopération internationale figurent également l'extension des pouvoirs de contrôle de l'administration dès lors qu'est mise en œuvre une procédure d'échange de renseignements, ainsi que,

comme l'a évoqué Mme Sieraczek, la création d'une police fiscale chargée de lutter contre la grande fraude et dotée de pouvoirs d'investigation particuliers.

Le volet répressif est un élément tout à fait essentiel de la politique fiscale. Mais mettre le contribuable dans une situation où il n'a d'autre choix que de se soumettre ou de se démettre, si je puis dire, n'est pas, à mon avis, la meilleure façon de procéder.

Il me paraît également hautement souhaitable que, à l'instar de ce qui existe dans un certain nombre de pays, notamment aux États-Unis, nous puissions proposer à un contribuable qui, pour une raison ou une autre, parfois un peu indépendante de sa volonté, ne se trouve pas tout à fait dans les clous d'y revenir dans des conditions raisonnables. Une telle possibilité permettrait de faire avancer les choses, d'autant qu'elle en offrirait une meilleure connaissance à l'administration.

Il est aussi tout à fait clair dans mon esprit qu'il ne s'agit pas de faire des amnisties fiscales ; je pense d'ailleurs que cette opinion est largement partagée par les services de la DGFIP. On en a discuté dans différents forums internationaux : le principe même d'une amnistie est totalement contraire à notre système fiscal déclaratif, à un système de *compliance* comme on dit dans les pays anglo-saxons. Le temps me manque pour m'étendre plus longtemps sur cette contradiction.

Il ne s'agit donc pas de procéder à une amnistie, contrairement à ce qui a été fait dans un certain nombre de pays, y compris des pays voisins de la France. Il s'agit simplement de faire payer aux contribuables l'intégralité de ce qu'ils doivent, sans leur accorder aucune remise particulière, mais en faisant ce que dans notre jargon nous appelons une AMLF, c'est-à-dire une application modérée de la loi fiscale. L'application modérée des sanctions diverses et variées dont le code général des impôts et le livre des procédures fiscales sont particulièrement riches suffit à alléger très sensiblement la charge pour le contribuable.

Par exemple, les taux de prélèvement sur le montant des actifs possédés à l'étranger dans le cadre de la procédure de régularisation, dont certains journaux avaient qualifiée la création d'épouvantable, n'ont pas été de l'ordre de 60 %, contrairement à ce qu'avaient annoncé ces journaux. De fait, ces taux s'établissent entre 15 % et 20 %, ce qui n'est finalement pas excessif pour un contribuable qui souhaite se remettre dans les clous. Bien évidemment, les sommes ainsi régularisées ne seront pas exonérées des impôts dont ils sont redevables, c'est-à-dire l'impôt sur la fortune, les droits de succession, ainsi que, le cas échéant, l'impôt sur le revenu.

La procédure de régularisation a officiellement été interrompue en décembre 2009. En fait, elle continue d'exister et je crois que nous n'avons aucune raison de nous en plaindre, bien au contraire ! On pourrait même souhaiter qu'elle soit un peu plus formalisée, car les contribuables qui ne sont pas forcément complètement décidés n'ont finalement aujourd'hui aucune visibilité. On les informe de l'existence de cette procédure tout en leur

indiquant que le ministre peut y mettre un terme dès le lendemain... Évidemment, ce n'est pas totalement satisfaisant. D'autre part, puisque rien n'est écrit, on n'est pas à l'abri d'une révision de la façon dont l'administration applique effectivement la loi fiscale : ce n'est pas non plus totalement satisfaisant en termes d'équité et d'égalité des citoyens devant l'impôt.

Le deuxième point de mon exposé introductif concerne la délocalisation dans des pays fiscalement plus attractifs que la France.

Cette délocalisation est parfois conçue comme un élément d'optimisation fiscale, ce que reflète d'ailleurs assez bien le questionnaire que vous nous avez transmis.

De fait, si toutes sortes de raisons peuvent amener les contribuables à se délocaliser dans un pays étranger, la recherche d'un avantage fiscal en fait partie.

Il est clair qu'il est aujourd'hui beaucoup plus facile de se délocaliser que par le passé. La globalisation des échanges, la création d'une eurozone, les facilités de transport, la réaffirmation par la Cour de justice européenne du principe de liberté d'établissement et le fait qu'elle ait sanctionné certaines mesures prises unilatéralement par les États pour entraver cette liberté sont autant d'éléments qui, bien sûr, ouvrent beaucoup plus largement que dans le passé le champ des possibles du contribuable.

Par ailleurs, je rejoins ce qui a été dit tout à l'heure : il est évident que l'absence d'harmonisation fiscale entre les États, notamment en matière d'impôt sur le revenu, incite fortement les contribuables à se délocaliser. Elle crée pour eux un certain nombre d'opportunités. Si l'on fait le tour des pays voisins de l'Hexagone – je vous épargnerai cet exercice, mais nous pourrions y revenir si vous le souhaitez –, on peut très facilement repérer l'avantage particulier que chacun d'eux peut présenter pour un contribuable français.

D'une manière générale – je m'adresse ici au législateur –, il est clair que, dans la perspective d'une gestion patrimoniale de long terme, un certain nombre de personnes peuvent rechercher à l'étranger une certaine stabilité fiscale qui, il faut bien le reconnaître, fait un peu défaut dans notre pays, notamment depuis une période récente. Pour ma part, alors que je fais de la fiscalité depuis à peu près trente ans, je n'avais jamais vu autant de lois de finances rectificatives qu'en 2011 !

Sans vouloir verser dans le politiquement correct, cet exercice d'optimisation connaît une limitation évidente – sur laquelle nous sommes, en tout cas, particulièrement rigoureux lorsque nous avons à conseiller des personnes –, à savoir l'effectivité de la délocalisation, faute de quoi on s'expose à toutes sortes de sanctions très désagréables et, finalement, au paiement des impôts auxquels on aurait éventuellement souhaité se soustraire ou dont on aurait voulu atténuer la charge.

Pour limiter ce phénomène, un certain nombre de mesures ont été prises par les États. Il est d'ailleurs assez curieux et assez paradoxal que les États aient plutôt essayé de lutter contre la délocalisation, phénomène typiquement international, par des mesures d'ordre national.

Je pense au renforcement des contrôles fiscaux, visant évidemment à lutter contre les fausses délocalisations.

Je pense également à la relecture « constructive » – lorsqu'elle est possible – des conventions internationales, par exemple en matière de stock-options. Sur la question des revenus différés en général, un problème se pose, qui, à mon avis, mériterait d'être traité au fond : on peut, pendant toute une période, avoir acquis un revenu dans un pays déterminé mais ne le percevoir finalement que quelques années plus tard – tel est le principe des revenus différés, qui font eux aussi l'objet de travaux internationaux – dans un pays choisi pour sa législation « qui va bien ».

Il est clair que cela pose un vrai problème au pays qui a éventuellement supporté la charge pendant un certain nombre d'années et qui n'en reçoit pas, après coup, le produit. C'est ce qui a par exemple conduit un pays comme le Danemark à dénoncer ses conventions fiscales avec la France ou l'Espagne, considérant qu'il n'était finalement pas logique qu'il supporte le poids des cotisations de retraite dans la mesure où les pensions de retraite sont ensuite taxées en France ou en Espagne, où des Danois avaient le bon goût de prendre leur retraite.

Je pense, enfin, à la création d'obstacles à la sortie, à savoir les régimes d'*exit tax*. Je rappelle que la première *exit tax*, créée en 1999 puis condamnée par la Cour de justice des communautés européennes, a été rétablie l'an passé. On en attend d'ailleurs toujours les dispositions d'application – le décret est paru, mais pas les instructions administratives. D'autres pays ont essayé de mettre en place de tels dispositifs, avec des succès, disons, variables.

Plus intéressantes me paraissent les mesures internationales qui organiseraient un véritable partage du pouvoir d'imposition entre les États, mais qui sont malheureusement embryonnaires. Un tel partage constituera à mon avis un élément fondamental de la fiscalité dans les années à venir.

On peut ainsi parfaitement imaginer d'instaurer des droits de suite par voie conventionnelle. C'est ce qu'a, par exemple, prévu la convention entre la France et le Royaume-Uni en permettant l'imposition des plus-values réalisées par des résidents français qui s'installeraient en Grande-Bretagne et, réciproquement, des résidents britanniques s'installant en France. On peut imaginer d'étendre des dispositifs analogues à toutes sortes de revenus, comme, je vous en ai déjà parlé, les stock-options et les retraites ; la Commission européenne a d'ailleurs fait un certain nombre de propositions en la matière.

Pour faciliter le partage des impositions entre les États, il conviendrait d'encourager des mécanismes conventionnels, dans un cadre soit

européen soit bilatéral, même si le cadre multilatéral serait vraisemblablement mieux adapté à de tels dispositifs.

Je conclurai cet exposé, dont je vous prie d'excuser la longueur, par quatre observations très rapides.

Premièrement, je suis d'avis que la répartition du pouvoir d'imposer entre les États constituera dans les années à venir un sujet absolument majeur ; on en reparlera certainement avec la question des prix de transfert.

Deuxièmement, tant les États que les contribuables auraient tout à gagner à ce que soient mises en place, dans un cadre juridique non contestable – ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui –, des règles claires et relativement pérennes permettant de définir la façon dont cette répartition doit s'organiser.

Troisièmement, il est tout à fait évident que la coopération fiscale internationale entre les États doit être développée, que ce soit par la définition de règles communes ou par le développement des échanges d'informations ; les contribuables y ont aussi à gagner, ne serait-ce que pour montrer que ce qu'ils font est tout à fait conforme à la morale et aux bonnes mœurs.

Ce mouvement est aujourd'hui relativement timide sur le plan international. Si le législateur national a pris un certain nombre de dispositions, on pourra regretter qu'il n'y ait pas plus d'enthousiasme à placer ces débats au moins sur le plan européen, qui, à mon avis, constituerait le niveau adéquat.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Gianmarco Monsellato, qui pourra nous donner des informations complémentaires.

De manière générale, je propose à chaque orateur de compléter les propos de celui qui l'a précédé.

M. Gianmarco Monsellato, Managing partner de Taj Deloitte. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'efforcerai de compléter les propos de mes confrères mais, sans être divergente, ma vision sera un peu différente de celles qui ont été présentées jusqu'à présent.

Pour préparer l'audition, j'ai évidemment réfléchi au sujet. Or le fait que les travaux de votre commission d'enquête portent sur « l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales » m'a posé quelques difficultés.

En effet, je ne sais pas définir le terme « évasion ». Je connais la fraude, je connais l'erreur, je connais l'optimisation, mais je ne connais pas l'évasion – sauf lorsqu'elle consiste à sortir d'une prison, image qui me semble quelque peu inappropriée pour un sujet fiscal.

Je ne suis pas pour autant naïf et je me doute bien que le terme « évasion » a une connotation négative et renvoie plus à la fraude qu'à l'optimisation légitime.

Or la fraude, c'est banal, c'est simple. L'Italie a montré la voie pour lutter contre la fraude. Nul besoin de sortir des chiffres inventés sur les paradis fiscaux : pour lutter très efficacement contre la fraude, il suffit que l'administration s'attaque à l'économie souterraine et se rende dans n'importe quelle ville pour comparer les signes apparents de richesse à la déclaration d'impôt. Si l'Italie y arrive, je pense que d'autres pays peuvent y parvenir au moins aussi efficacement !

Mais le danger de la fraude n'est pas tant dans l'impact social ou financier qu'il crée. D'abord, l'impact financier est largement surestimé. Pour ce qui est de l'impact social, à l'instar de Michel Foucault, je ne pense pas qu'il puisse y avoir une norme sans fraude. Norme et fraude ont besoin l'une de l'autre pour exister ; c'est un fait, heureux ou malheureux.

Le vrai danger de la fraude, c'est qu'elle nous cache la réalité : elle nous fait regarder ailleurs.

Pour citer cette fois le président Chirac, je crains que notre maison ne brûle et que nous ne regardions ailleurs.

Le vrai danger fiscal n'a absolument rien à voir avec les paradis fiscaux. Il a à voir avec nos partenaires fiscaux, avec des pays comme l'Allemagne, l'Angleterre, les États-Unis ou la Chine.

Depuis vingt ans, nous sommes dans une guerre fiscale, entamée par les États-Unis sous la présidence de Bill Clinton, qui déclarait en substance au Sénat américain en 1990 : Il est temps d'attaquer fiscalement les concurrents de nos groupes pour, par l'impôt, réintroduire les barrières douanières. C'est ce qu'ont fait les États-Unis, imités par d'autres pays, depuis vingt ans.

Nous sommes confrontés au protectionnisme offensif et défensif de nos partenaires, qui attirent chez eux les recettes fiscales de leurs concurrents étrangers tout en protégeant leurs contribuables, pendant qu'en France nous faisons exactement l'inverse : nous mettons nos contribuables au pilori en les accusant de ne pas payer l'impôt.

Mais nous sommes relativement naïfs dans cette guerre fiscale.

Quelques mots sur mon cabinet et mon expérience vous permettront de mieux comprendre d'où je viens et pourquoi j'ai un parti pris assez marqué sur cette question.

Taj, c'est 400 collaborateurs, sept villes et un lien organique avec 25 000 fiscalistes de Deloitte travaillant partout sur la planète. Cela nous donne une vision unique de la fiscalité dans le monde, depuis la Chine jusqu'aux États-Unis en passant par la France. Nos clients sont non seulement de gros groupes internationaux, mais aussi des PME exportatrices qui recherchent avant tout la sécurité.

Je ne connais pas la fraude : en vingt ans, je n'ai même jamais eu à la défendre. En vertu d'une sorte d'autorégulation du marché, les fraudeurs - dont je ne nie pas l'existence - ne font pas appel à nos grands cabinets parce

qu'ils suspectent que nous sommes trop respectables pour les aider – à tort ou à raison d'ailleurs, mais peu importe. Du coup, nous ne les voyons pas.

Qui estime la profession d'avocat fiscaliste néfaste n'a qu'à rendre la règle fiscale simple, claire et stable : je n'aurai alors plus de travail ! Je crains toutefois d'en avoir encore pour quelques années... (*Sourires.*)

Notre travail consiste à beaucoup expliquer, à sécuriser les investissements sur le plan fiscal et, il est vrai, à optimiser parce que l'optimisation est nécessaire. En effet, les clients, entreprises françaises et étrangères, sont dans un monde de compétition sans merci. Une entreprise contrainte de payer significativement plus d'impôt que son concurrent est vouée à disparaître, absorbée ou annihilée par ce dernier. C'est une réalité. Les entreprises ont donc, vis-à-vis de leurs actionnaires comme de leurs salariés, l'obligation d'optimiser pour survivre.

Dans ce contexte, notre *credo*, c'est la sécurité et la stabilité. Nous sommes l'un des seuls cabinets fiscalistes à avoir créé un pôle de prospective, un centre de recherche, un blog de fiscalité maintenant très connu, faisant l'objet de 6 000 connexions par mois – je sais que quelques sénateurs s'y connectent régulièrement –, visant à partager les idées et les meilleures pratiques internationales, en toute neutralité et dans un souci de comparaison.

En 2008, nous avons mené une enquête auprès de 450 dirigeants d'entreprises françaises et internationales sur leurs relations avec la fiscalité française. C'est bien évidemment en toute honnêteté, en toute franchise et sans posture qu'ils ont répondu à une enquête menée par un cabinet. Or tous nous ont indiqué rechercher en priorité la sécurité.

Notre cabinet milite en faveur d'une harmonisation : nous plaidons pour l'ACCIS – derrière ce nom barbare se cache l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés – et pour une base fiscale européenne pour l'impôt des particuliers.

En ce qui me concerne, cela fait vingt ans que je suis spécialisé en fiscalité internationale et en prix de transfert. Ces sujets attirent beaucoup l'attention des journalistes, qui les voient comme plus romantiques qu'ils ne le sont en réalité. J'ai, sur ces questions, écrit un livre et beaucoup publié, en France comme à l'étranger. Or, en vingt ans, j'ai été témoin de l'émergence d'un nouveau protectionnisme : un protectionnisme fiscal. En effet, si les droits de douane ont disparu, la fiscalité les a remplacés au centuple.

Ce n'est plus une barrière à l'entrée que l'on crée : on vous laisse entrer, on vous attire même, mais après on vous taxe par des redressements protectionnistes sur les prix de transfert et on fait en sorte que vous ne repartiez plus. Ce faisant, on met en danger le commerce mondial, dont tous les États dépendent pour équilibrer leur budget.

En vérité, c'est là que se joue la vraie bataille fiscale, à coups de redressement de prix de transfert, d'attaque de prix de transfert, en priorité contre les groupes étrangers à son pays.

Les États l'ont à peu près tous bien compris et s'arrangent pour, par exemple, cibler les Japonais ou les Européens – comme aux États-Unis – pour pouvoir faire rentrer par l'impôt les droits de douane qui ont disparu.

Quelles stratégies adopter dans ce contexte ?

Première stratégie : la compétitivité. Au-delà des redressements, chaque État crée un ou plusieurs régimes de faveur pour attirer les investissements, ce qui est légitime. Comme l'indiquait mon confrère, chaque pays, y compris en Europe, crée des incitations pour faire venir les contribuables du pays voisin. Un État est donc obligé d'être compétitif s'il ne veut pas perdre ses recettes fiscales.

Deuxième stratégie : la sécurité. Toute entreprise est prête à payer un peu plus d'impôts en contrepartie d'une sécurité et d'une stabilité accrues.

Troisième stratégie : la contractualisation. Nous ne sommes plus au XVII^e siècle : nous devons accepter que la souveraineté fiscale n'existe plus ; le monde est ouvert. Sur les sujets compliqués comme les prix de transfert, contractualiser en amont la base fiscale est une sécurité tant pour l'État que pour l'entreprise.

La fin des souverainetés fiscales est peut-être le point le plus difficile à accepter pour un grand et vieux pays comme la France. Mais, en réalité, avec l'économie globalisée et aujourd'hui immatérielle, il est pratiquement impossible de savoir avec certitude où est créée la richesse : entre un producteur chinois, un chercheur français, un financier anglais, un assureur japonais et un dirigeant américain, cela fait vingt ans que je cherche la formule. Je ne l'ai toujours pas trouvée ! Les plus grands économistes eux-mêmes s'arrachent les cheveux ! Quant aux États, ils répondent tous que la richesse est créée chez eux...

On assiste donc à des impositions énormes. Savez-vous que seules 6 % des entreprises européennes n'ont jamais subi de double imposition - autrement dit, n'ont jamais payé deux fois l'impôt sur le même bénéficiaire. Savez-vous qui est au premier rang des doubles d'impositions ? La France ! La presse ne fait que peu état de telles réalités, pour moi quotidiennes.

Savez-vous pourquoi Chrysler a fait faillite ? Parce que, entre les États-Unis et le Canada, qui ne sont pas des paradis fiscaux, elle a subi une double imposition de un milliard de dollars ! Elle a déposé le bilan à la suite de ce redressement de prix de transfert. D'ailleurs, la première chose qu'a faite Fiat en rachetant Chrysler a été d'essayer de négocier un accord sur ces prix de transfert.

Si les prix de transfert coûtent des emplois, c'est du fait non de l'optimisation, mais de la guerre fiscale que se livrent les États.

Face à cette situation, quelles sont les réponses de nos partenaires.

Premièrement, ils ont recouru au protectionnisme, qui consiste à attaquer les voisins étrangers en protégeant les siens – par exemple, en

baissant les impôts sur ses entreprises tout en les augmentant sur les entreprises étrangères. C'est ce qu'ont fait les États-Unis ou encore la Chine - depuis 2008 en ce qui concerne cette dernière, de manière absolument magistrale -, l'Inde, l'Italie, l'Espagne... Tout le monde se met au protectionnisme fiscal !

Parallèlement, ces mêmes pays ont développé la contractualisation : mettons-nous d'accord en amont sur un investissement sécurisé, non pas *via* un taux de faveur, mais en termes de base d'impôt, avec des règles figées pendant cinq ans renouvelables – ce qui permet de penser à autre chose pendant cinq ans.

Les États-Unis, la Chine, les Pays-Bas, la Belgique et la Grande-Bretagne sont des pays très en pointe sur la contractualisation. Aux Pays-Bas, il existe une méthode très intéressante, qui consiste à poster de manière permanente des inspecteurs des impôts auprès des auditeurs comptables de l'entreprise et à arrêter l'imposition fiscale en même temps que les comptes, au 31 décembre de chaque année. En cas de désaccord, on arrive au contentieux. Ce système – appelé *enhanced relationship* – permet d'éliminer l'insécurité. Il rencontre un très grand succès aux Pays-Bas. Très bizarrement, ce sont justement les entreprises que la presse qualifie de « fraudeurs » qui sollicitent la présence permanente d'inspecteurs des impôts en contrepartie d'une imposition fiscale arrêtée au moment de l'arrêt des comptes.

Et puis il y a la compétition. Là, vraiment, tout le monde s'y met, les Allemands les premiers. Chacun s'accorde à condamner les paradis fiscaux mais, dans le même temps, incite à investir chez lui. Cette compétition entre États pour accueillir le commerce international est légitime. La Suisse ne fait, sur ce plan, qu'imiter les pays de l'Union. Sachez toutefois que l'impôt sur les sociétés rapporte, en Suisse, beaucoup plus qu'en France en % du PNB, et deux fois plus qu'en Allemagne. La Suisse n'est pas un paradis fiscal : c'est un pays attractif, ce qui n'est pas la même chose.

Le manque de compétitivité coûte donc beaucoup plus cher à la France que tous les paradis fiscaux réunis, et ce à deux niveaux.

Il y a, d'une part, un coût direct, en termes de recettes. Un redressement du prix de transfert subi par un groupe français aux États-Unis, en Allemagne ou en Chine représente autant de bases fiscales qui seront taxées, non plus en France, mais à l'étranger.

Il y a, d'autre part, un coût indirect. La compétitivité de nos entreprises et, partant, leurs capacités à créer de l'emploi et de la richesse dans la durée sont, du coup, mises encore davantage en danger. A long terme, c'est la part dérivée de l'impôt qui est en péril.

En vingt ans d'expérience, je n'ai jamais été confronté à un paradis fiscal ni à une fraude. En revanche, j'ai eu affaire, quotidiennement, à des entreprises assommées de double imposition, victimes d'insécurité, de règles

changeant en permanence, tous les ans – malheureusement, la France est championne du monde en la matière ! –, ainsi que d'optimisation mal appliquée.

Il arrive parfois qu'une entreprise, ayant décidé d'investir à l'étranger mais dont les dirigeants ne sont pas des experts fiscaux, applique mal la réglementation et devient potentiellement redressable.

S'agissant des particuliers, pour lesquels j'ai moins d'expérience que mes confrères, je n'ai néanmoins jamais connu, en France, de « rebelles à l'impôt » ; dans d'autres pays, cela existe.

En revanche, j'ai rencontré des entrepreneurs n'acceptant pas de voir plus de la moitié des fruits de leurs talents prélevée, alors qu'ils seront seuls à assumer leur échec, sans aucun partage.

J'ai connu de nombreux salariés vivant de plus en plus mal le fait de voir près de 75 % des fruits de leur travail partir en prélèvements obligatoires. Une fois que l'employeur a payé les charges sociales patronales et salariales, chaque salarié, après avoir lui-même acquitté l'impôt sur le revenu, ne récupère, en moyenne, qu'entre 25 % et 30 % du total.

Rappelons-nous que le fondement de la démocratie en Europe et aux États-Unis, c'est la *Magna Carta*, qui remonte au XIII^e siècle, quand il est décidé que, en Angleterre, toute augmentation d'impôt doit être au préalable acceptée par ceux qui vont la payer. Si la *Magna Carta* est devenue une pièce de musée, elle reste d'actualité au XXI^e siècle, car le consentement à l'impôt est un principe fondamental pour une société démocratique.

Nous ne sommes plus au XVII^e siècle. Nous vivons dans un monde ouvert, où la souveraineté fiscale a effectivement diminué, surtout en Europe. Nous avons un marché unique, une monnaie unique, mais des fiscalités diverses, ce qui est une première historique.

Dès lors, deux choix s'offrent à nous : soit l'harmonisation européenne, que nous appelons de nos vœux, soit la compétition.

Mécaniquement, si nous harmonisons la fiscalité en Europe, plus aucun arbitrage ne sera possible sur le continent. La concurrence se fera avec les pays extra-européens.

Sans harmonisation, seule la compétition est possible : il n'y a pas de troisième voie. Dans un monde compétitif, la règle, c'est que les contribuables sont les alliés de l'administration, parce qu'ils ont besoin de sécurité.

Ne laissons pas une poignée de fraudeurs nous détourner de l'impérieuse nécessité de repenser notre fiscalité à l'aune des enjeux du XXI^e siècle ! Je reste évidemment à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est maintenant à M. Pierre-Sébastien Thill, qui a eu l'air d'approuver un certain nombre de propos.

M. Pierre-Sébastien Thill, président du directoire de CMS Francis Lefebvre. – Monsieur le président, je vais quelque peu restructurer l'exposé que j'avais prévu pour tenir compte de tout ce qui a déjà été dit.

Je commencerai par quelques mots de présentation de CMS Francis Lefebvre.

Nous sommes un cabinet français, qui compte aujourd'hui 585 collaborateurs, dont 335 avocats. Nous avons nous-mêmes peu d'implantation hors de France, à l'exception d'un bureau à Casablanca et d'un autre à Alger. Nous sommes en train de nous désengager d'une implantation située en Amérique du Sud. Nous disposons d'un cabinet à Lyon, l'un des plus importants du pays hors Île-de-France.

Nous faisons partie d'un réseau international dont les cabinets membres sont financièrement et juridiquement indépendants. Nous n'avons nous-mêmes aucun intérêt économique chez nos homologues. En revanche, nous travaillons sur un principe de forte intégration opérationnelle, pour offrir à nos clients des services intégrés.

Ce réseau regroupe 2 850 avocats et se compose, à l'exception de ceux de Shanghai et du Maghreb, de cabinets essentiellement européens. Hormis l'Europe du Nord, pour des raisons particulières, nous couvrons l'espace européen d'une manière très significative.

Notre cabinet est évidemment très connu pour ses compétences en matière de conseil en fiscalité. Cette activité représente 50 % de notre chiffre d'affaires, lequel s'élève à 150 millions d'euros en France. L'autre moitié relève essentiellement de tout ce qui a trait au droit des affaires, notamment le droit de la concurrence, les fusions-acquisitions, le droit économique, la réglementation des prix, le droit européen. Nous développons également une activité dans le secteur patrimonial.

Notre clientèle est très diversifiée : personnes physiques, pour des considérations patrimoniales, dirigeants d'entreprises, PME, entreprises nationales et à vocation internationale, grandes entreprises aussi, bien sûr. Notre gestion de clientèle n'est donc pas dédiée aux seules grandes entreprises.

Concernant le sujet qui nous occupe aujourd'hui, je suis assez d'accord avec ce qu'a dit mon confrère : il y a relativement peu d'intérêt à essayer de définir ce qu'est l'évasion fiscale. Oui, l'optimisation existe, bien évidemment, car les personnes physiques comme les entreprises sont soucieuses de gérer le mieux possible leurs coûts, y compris sociaux ou fiscaux.

Parmi les personnes physiques, il faut distinguer plusieurs groupes.

Certaines ont des considérations quasi exclusivement patrimoniales. Après avoir réalisé ses actifs et vendu son entreprise, on se retrouve à la tête

d'un patrimoine financier et on est amené à réfléchir à la meilleure manière de gérer cet argent, en termes tant de qualité d'investissement que de pression fiscale.

Pour aller droit au but, je souscris à ce qui a été dit : dans un tel contexte, la fraude est une notion que nos divers cabinets ne connaissent pas.

Il peut arriver qu'une personne vienne nous voir en disant : j'ai reçu des sommes, pour des raisons x ou y, par héritage, par constitution, par la vente d'une entreprise, et j'en ai placé une partie à l'extérieur du pays ; je vous consulte pour savoir comment les réemployer. Nous la décourageons alors immédiatement ! Cette personne est en situation de fraude : la seule manière de l'accompagner est de régulariser sa situation. Cela a été rappelé, à la suite des réglementations mises en place, nombreux sont les Français possédant des avoirs irréguliers à l'étranger à avoir pu les régulariser. La procédure a très bien fonctionné.

Si certaines personnes ont des avoirs irréguliers à l'étranger – nous parlerons peut-être des trusts tout à l'heure –, d'autres pourraient être tentées de délocaliser une partie de leurs avoirs d'une manière illicite. A leur égard, la dissuasion la plus stricte est absolument indispensable, et ce pour deux raisons.

D'une part, c'est de la fraude. Comme mes confrères l'ont souligné, notre mission est de sécuriser la position de nos clients, pas de les envoyer en prison ! Il importe donc de les dissuader à tout prix de manœuvres pour lesquelles ils encourraient des sanctions extrêmement graves.

D'autre part, il convient de tenir compte du tissu de réglementations internationales, qui s'est considérablement et rapidement développé depuis les attentats de 2001, notamment pour lutter contre le financement du terrorisme et la corruption. Les sommes détenues de manière irrégulière à l'étranger deviendront ainsi de moins en moins utilisables à l'avenir.

Autrement dit, une personne détenant des avoirs dans un paradis fiscal situé dans une île lointaine se les voit quasiment confisquées, sauf à aller sur place les dépenser en crèmes glacées ! (*Sourires.*) Plus le temps passe, plus ce sera le cas. Aujourd'hui, tout un arsenal de sanctions existe. Vous ne pouvez plus, sous peine de vous y exposer, venir vous acheter en France, non plus qu'aux États-Unis, en Allemagne ou ailleurs, une propriété sur la base d'avoirs constitués de manière irrégulière à l'étranger.

Aujourd'hui, de plus en plus nombreuses sont les banques suisses amenées à fermer des comptes de résidents français, ou autres, incapables de justifier d'une déclaration en bonne et due forme en France ou dans leur pays de résidence. Le phénomène va s'accroître.

Un certain nombre d'autres personnes nous consultent parce qu'elles veulent étudier la possibilité de transférer leur résidence. Nous sommes là dans un cas d'optimisation de situation personnelle. Notre mission est alors d'expliquer les contraintes liées à un transfert de domicile. Il ne s'agit pas de

dissuader à tout prix, mais notre argumentaire a souvent – pas toujours ! – un effet dissuasif : pour devenir non-résident, il faut véritablement couper les liens économiques, familiaux et sociaux avec la France. Dès lors qu'un contribuable nous demande conseil, nous devons faire en sorte que sa situation puisse être – c'est d'ailleurs fréquemment le cas – vérifiée, contrôlée, validée, voire corrigée par l'administration fiscale.

C'est donc dans cet esprit que nous devons raisonner. Même si personne ne connaît réellement les montants susceptibles d'être encore détenus à l'étranger, il conviendrait de minimiser grandement l'importance du phénomène. Très franchement, cet enjeu ne mérite pas qu'on y passe encore plus de temps, compte tenu de tout l'arsenal qui existe déjà.

J'en viens maintenant aux personnes morales, en distinguant deux catégories.

Il est des PME qui ont soit une activité franco-française, soit une activité minimale à l'international, soit un petit potentiel de développement hors de France. Pour elles, toute opération à l'étranger est difficile, voire dangereuse.

Peut-être trouvons-nous là une source de définition de l'évasion fiscale : une structuration ou un investissement faisant apparaître une « décorrélation » entre la substance économique en France et celle qui est établie à l'étranger.

Imaginons une société française décidant de constituer une holding en Belgique appelée à détenir des titres de la maison mère, alors même que toute l'activité se fait en France, que le siège belge n'est qu'un placard à balais loué sans rien dedans ni le moindre personnel, occupé une fois l'an et, encore, pas forcément dans l'optique de faire des affaires. Soyons clairs : c'est d'évasion fiscale qu'il s'agit puisqu'il n'y a pas de substance derrière cet investissement réalisé à l'étranger.

L'administration fiscale effectue des contrôles à cet égard. Il y a énormément de cas de remise en cause du siège de direction effectif des entreprises à l'étranger. Il est logique que le fisc ait son attention attirée par la situation d'une entreprise, qui, établie à l'étranger, n'y emploie pas de personnel, n'y tient aucun conseil d'administration ni conseil de gérance, alors même qu'elle ne déploie ses activités qu'en France.

Il faut clairement dissuader le contribuable d'agir ainsi, car il s'expose effectivement à un redressement de la part de l'administration, laquelle est prompte à critiquer ce type de structures.

Il n'en demeure pas moins que nous observons actuellement, pour les raisons qui ont été dites, des sociétés, des PME, qui saisissent des opportunités d'investissement pour se développer et déployer leurs activités à l'étranger. Nous en revenons alors à la question de l'optimisation : comment réaliser de telles opérations, dans tel ou tel pays, par exemple, d'Europe de l'Est, en Russie, en Belgique, voire en Suisse ? Je suis le point de racheter une société

en Allemagne. Ai-je intérêt à la détenir au travers d'une holding que je vais constituer à Luxembourg ou à Bruxelles ? Je serai peut-être conduit à réaliser d'autres opérations, avoir d'autres projets à l'avenir, avec une vraie substance.

Dans tous ces cas, nous sommes effectivement dans un schéma d'optimisation, où l'entrepreneur va essayer de mettre en place la structure la plus favorable possible pour l'imposition des revenus courants qu'il va réaliser et, également, pour celle des plus-values éventuelles.

J'ouvre une parenthèse pour évoquer un phénomène intéressant : l'existence, depuis peu, dans notre arsenal législatif, de la fameuse *exit tax*. Autrement dit, un Français qui détient des titres de participation, en transférant son domicile, est tenu soit de donner des garanties en fonction de son pays de destination, soit effectivement de payer les plus-values. *A minima*, il doit prendre date. Les plus-values qui existent au moment de son départ restent imposables en France le jour où il vendra sa participation, s'il le fait dans un certain délai.

Ce dispositif peut en effet s'avérer efficace pour des personnes ayant des plus-values latentes importantes déjà réalisées. Mais il faut observer que de jeunes entreprises, très performantes et avec beaucoup de potentiel, quittent le territoire national justement en s'appuyant sur ce bon argument : mieux vaut sortir de France maintenant, en pleine phase de développement ; le jour où nous aurons de la valeur, nous serons de toute façon exonérées de toute dette fiscale à l'égard de la France.

Ce phénomène existe et pourrait devenir inquiétant. Je ne pense pas qu'il soit extrêmement étendu, mais il ne faudrait pas qu'il le devienne.

Dans cette perspective, je précise que les délocalisations ou les optimisations de ce type sont rarement motivées par des raisons uniquement fiscales. J'ai à l'esprit l'exemple d'une entreprise ayant transféré son activité dans un pays étranger, avec de réels emplois à la clé ; le régime fiscal y était légèrement plus attractif, mais, surtout, elle y a trouvé des partenaires et du financement.

Ce n'est qu'un exemple, à prendre forcément avec beaucoup de précaution, mais il nous permet de revenir au sujet de la compétitivité, ô combien important, même au niveau des PME. Cela dépasse évidemment le cadre purement fiscal ou social.

Par ailleurs, beaucoup a été dit sur les grandes sociétés.

Dans tout ce qui est rapporté dans la presse et les idées véhiculées par les médias, il y a, quelle que soit la qualité des intentions, probablement aussi beaucoup de fantasmes. Il ne faut pas du tout sous-estimer l'arsenal législatif et réglementaire existant dans notre pays pour lutter contre l'utilisation des paradis fiscaux.

Je lisais récemment un article évoquant des sociétés, y compris françaises, choisissant de localiser de l'incorporel, des marques, dans des

paradis fiscaux, versant pour ce faire des royalties à d'autres sociétés établies sur place. Si des entreprises ont agi ainsi, c'est tout sauf de l'optimisation fiscale puisque les redevances correspondantes, quittant le territoire national, seront soumises à une retenue à la source de 33,33 % sur le montant brut, ce qui est beaucoup plus onéreux que l'impôt lui-même.

Vous avez soulevé un certain nombre d'interrogations à ce sujet dans le cadre du questionnaire que vous nous avez envoyé. La France est dotée d'un système anti-paradis fiscaux, par le biais des dispositions de l'article 209 B du code général des impôts. Il s'agit d'un mécanisme extrêmement efficace et dissuasif, très proche de ce que connaissent, notamment, les Américains et les Allemands. Il est donc rarissime de rencontrer un groupe français utilisant des paradis fiscaux pour y localiser des millions d'euros de bénéfices au détriment du fisc.

Je ne peux qu'abonder dans le sens de ce qu'a dit mon confrère tout à l'heure : le véritable enjeu est de définir quelle substance économique, donc fiscale, doit être attribuée, en toute équité, sur des critères économiques viables, à un territoire en fonction de l'activité qui s'y déploie.

C'est le sujet des prix de transfert et, point très important, du degré de stabilité des établissements concernés. Il faut se poser la question : une société étrangère intervenant sur le territoire français y a-t-elle ou non un établissement stable ? Si oui, quel montant d'actifs et de profits lui attribuer ? La collecte de telles informations doit évidemment s'inscrire dans le cadre d'une relation bilatérale, d'État à État, voire multilatérale, car l'enjeu est tout à fait majeur.

Il y est fait allusion dans votre questionnaire. En termes de *business restructuring*, un certain nombre de schémas existent et, là encore, la motivation n'est pas exclusivement fiscale.

Aujourd'hui, les groupes de sociétés, grâce aux progrès de l'informatique et à la densification des échanges internationaux, concentrent des forces aussi bien comptables que logistiques, de marketing, de conseil, de gestion des marques, dans des centres de coordination. Bien évidemment ces groupes, qu'ils soient français ou étrangers, vont essayer de trouver un pays offrant non seulement des infrastructures, des services publics, mais aussi un cadre de vie.

À Lausanne ou Genève, des multinationales ont installé leurs quartiers généraux et y emploient jusqu'à 3 000 personnes. Il ne viendrait à l'idée de personne de localiser son siège social dans une île lointaine ! Il s'agit effectivement d'une question d'attractivité : chaque entreprise va évidemment choisir un endroit où elle trouve le cadre, la main-d'œuvre et la fiscalité les plus appropriés.

La France dispose d'atouts majeurs pour tout ce qui concerne le cadre, la main-d'œuvre, les infrastructures et l'attractivité du territoire. Nous en revenons toujours au sujet de la compétitivité. A cet égard, il importe de

veiller à la stabilité et la sécurité de la norme, ainsi qu'à la qualité de l'interlocution avec l'administration fiscale.

Nous faisons beaucoup de comparaisons, avec l'Allemagne mais aussi avec d'autres pays. Il en ressort que le contrôle effectué par l'administration française est extrêmement efficace : les deux pays européens dans lesquels le contrôle fiscal est le plus efficace sont l'Allemagne et la France, le troisième étant loin derrière.

Il existe néanmoins une différence entre l'Allemagne et la France. On a dit que les abus de droit étaient plus sanctionnés en Allemagne qu'en France. C'est vrai, mais il y a très peu de cas en Allemagne et, surtout, on y observe une très grande interlocution : les grandes entreprises et l'administration fiscale y ont des échanges permanents. Les grandes entreprises allemandes sont contrôlées en permanence : les inspecteurs des impôts possèdent des bureaux au sein des entreprises. En Allemagne, on peut obtenir des *rulings* et des décisions de l'administration fiscale, à laquelle on peut exposer très simplement les problèmes, comme cela se pratique également aux États-Unis.

La qualité du dialogue avec l'administration est un élément de l'attractivité d'un territoire. Or, si nous disposons d'un contrôle de qualité, il reste très procédural. Au-delà de la pression fiscale, la stabilité de la norme et plus généralement la sécurité juridique sont l'un des aspects fondamentaux de l'attractivité d'un territoire.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Combe, il vous reste à compléter les propos des précédents orateurs.

M. Michel Combe, associé responsable de Landwell et associés. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, il est normalement difficile de faire la synthèse des points de vue de différents avocats, mais la tâche que vous me confiez me paraît presque facile, dans la mesure où les interventions successives avaient un fil conducteur, un fil d'Ariane que nous partageons tous. Je vais d'abord essayer d'ajouter quelques éléments personnels, avant de résumer ces interventions telles que je les ai comprises.

Nous sommes tous d'accord sur le rôle de l'avocat ; je pense qu'on n'a peut-être pas assez insisté sur ce point. Nous ne cherchons pas à favoriser l'optimisation irraisonnée. N'oubliez pas que nos clients sont des entreprises ou des personnes qui ont besoin de sécurité. Cette sécurité passe par la qualité du conseil et par le caractère durable du cadre par rapport auquel ce conseil est pertinent. L'insécurité peut apparaître subitement : vous pouvez être une cause d'insécurité, en modifiant les textes applicables ; l'administration peut, elle aussi, être une cause d'insécurité, en interprétant différemment un texte. Mais ce n'est pas le conseil donné à l'origine qui crée l'insécurité, bien au contraire.

La demande la plus importante de nos clients est cette sécurité, cette certitude. En effet, la fiscalité est une charge comme une autre : elle n'est pas l'objectif, la raison d'être d'une entreprise ; c'est un élément que l'on doit

gérer professionnellement, avec intelligence. Il serait irresponsable, de la part de la direction d'une entreprise, de ne pas gérer la charge fiscale comme elle gère les autres charges. Nous sommes là pour accompagner nos clients dans cette démarche.

Le deuxième élément, c'est que nos cabinets ont tous une éthique. Celle-ci a été évoquée sous différentes formes, à travers la typologie des clients ou celle des missions, par exemple. C'est une véritable nécessité, car la sécurité est également importante pour nous, pour notre avenir en tant qu'entreprises. Le fait que nous ayons des collaborateurs et collaboratrices, que nous soyons installés à différents endroits, est lié à la qualité et à l'intelligence des conseils que nous donnons.

Il ne doit donc pas y avoir de doute : nous sommes un acteur de la loi, qui participe aux débats, en vous exposant aujourd'hui nos points de vue ou en nous exprimant lors de forums de l'Union européenne, de l'OCDE ou d'autres organisations. Nous essayons de faire évoluer les choses. Nos objectifs ne sont pas forcément ceux des autorités fiscales. Nous devons dialoguer, partager nos idées. Il me semble important que chacun comprenne notre rôle et notre responsabilité vis-à-vis de nos clients, mais aussi de la communauté que vous représentez et dont, à la place qui est la nôtre, nous sommes aussi des relais.

Le troisième élément, c'est le débat sur le poids de l'impôt. Il est évident que, plus l'impôt est acceptable, moins il y a d'intérêt à réfléchir à son sujet ; je n'en dirai pas plus.

Le quatrième élément, c'est la complexité de la loi. Comptons les lois de finances rectificative adoptées cette année en France, et multiplions-les par 180 pays... Une entreprise internationale est nécessairement confrontée à une importante complexité normative. Dans de nombreux forums, on parle de l'uniformité de la loi, de grands principes que nous sommes censés partager, mais en pratique les interprétations diffèrent. Je vous invite donc à ne pas créer de nouveaux textes : demandons plutôt aux autorités fiscales d'utiliser les textes existants. Un arsenal est à leur disposition ; il est parfois incompris, il peut être répressif le cas échéant. Ne créons pas davantage d'outils, mais utilisons ceux qui existent déjà.

L'administration fiscale vous a sans doute dit combien d'informations elle peut collecter. Utilise-t-elle ces informations aussi bien qu'il le faudrait ? Je pense qu'il n'est pas utile de créer de nouvelles dispositions : le plus important est d'exploiter les informations que l'administration possède déjà.

J'en viens aux outils de contrôle. Le contrôle doit également intervenir en amont, à travers un dialogue entre les entreprises et l'administration fiscale. On a parlé du rescrit, des accords préalables ; ce ne sont pas des éléments d'évasion ni d'optimisation mais de sécurisation, tant pour l'entreprise que pour l'État, qui peut mieux prévoir ses recettes futures.

Le contrôle est aussi l'occasion pour les entreprises de dialoguer avec l'administration. Ce dialogue nourrit probablement une partie des mythes, des

fantasmes, des craintes qui existent aujourd'hui. C'est une des raisons pour lesquelles la notion de « substance économique » est parfois mal comprise par les autorités de contrôle fiscal et le monde extérieur. Si on passe beaucoup de temps avec un client, on s'imprègne de sa réalité, on comprend l'importance de la fiscalité et la relation entre cette dernière et les autres activités de l'entreprise. On comprend surtout – pour revenir à la notion de « substance économique » – le poids de chacun des éléments. On saisit alors pourquoi un ou des hommes clés déterminent la réussite ou l'échec d'une entreprise, et pourquoi la délocalisation d'une personne physique ou d'une entreprise peut correspondre à une véritable réalité économique que la fiscalité ne fait que traduire.

Le dialogue doit être permanent. Il peut prendre de nombreuses formes en amont, avec par exemple des outils de sécurisation comme les accords préalables ou les rescrits. La France a avancé, certes pas autant que d'autres pays qui sont bien plus actifs, mais nous allons tout de même dans le bon sens.

Le contrôle fiscal peut bien entendu être répressif ; il doit sûrement l'être à certains moments. Mais il faut qu'il soit aussi un dialogue de confiance, il faut que l'autorité fiscale comprenne ce que fait l'entreprise. Peut-être la sanction devrait-elle être davantage prospective : tout en affirmant qu'elle refusera certaines pratiques à l'avenir, l'administration pourrait considérer que, le passé étant ce qu'il est, le texte n'étant pas forcément aussi compréhensible qu'il devrait l'être et l'autorité fiscale ayant elle-même tardé à donner des signes aux entreprises, la sanction devrait être moins forte que si l'entreprise concernée avait persévéré dans un comportement jugé inacceptable.

Là encore, un tel dialogue est source de sécurité. Je crois que nous pouvons tous accepter des décisions pour l'avenir ; en revanche, le côté répressif et rétrospectif crée de l'insécurité. Bien entendu, les propositions que je formule concernent les contribuables normaux, qui ont de bons comportements ; nos clients en font partie. Nous n'avons donc aucune difficulté à dire que c'est ce que nous souhaitons pour tous nos clients.

Enfin, j'évoquerai le rôle que l'on peut attendre de vous. On voit bien que la multiplication des lois laisse peu de temps à l'explication de leur opportunité : dans quel contexte souhaite-t-on légiférer et quel est l'objectif recherché ? Je pense qu'il est important pour nous tous, du point de vue de la sécurité juridique, de connaître le contexte d'élaboration des textes que nous devons interpréter à l'avenir. Pour cela, il faut que la motivation soit mieux expliquée, qu'elle fasse l'objet d'un dialogue, de sorte que nous puissions tous – administrations, conseillers, entreprises – comprendre quel était l'objectif de la législation, et ainsi mieux nous accorder sur son interprétation. A la fin, le juge sera notre maître, mais, si on peut l'aider à prendre une décision comprise, assumée, je pense que cela sera beaucoup plus facile.

Il me semble que, sur tous ces thèmes, mes confrères et moi sommes d'accord. Que nous nous occupions de personnes physiques ou d'entreprises, et quelles que soient la taille et les spécificités de nos cabinets respectifs, nous poursuivons le même objectif : nous assurer que l'impôt est compris et normalement accepté par tous nos clients.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je rappelle que vous avez tous reçu le même questionnaire ; nous souhaiterions que vous nous fassiez parvenir vos réponses écrites. Je ne vais pas reprendre ici l'ensemble des questions : j'en choisirai seulement quelques-unes, qui sont de nature concrète.

Tout d'abord, quels sont les projets d'optimisation fiscale - employons cette expression, même si, à mes yeux, le terme « évasion » n'est pas négatif mais positif, puisqu'il désigne l'action de recouvrer sa liberté - les plus couramment proposés aux particuliers ? Je pense par exemple à la création d'un trust, à la délocalisation de la résidence ou encore à la prise de participation dans des sociétés-écrans ; nous avons eu l'occasion d'aborder ces points lors de précédentes auditions.

Ma deuxième question est la suivante : quel est le profil type, en termes de revenus, d'activités, de connaissance de la législation fiscale, des contribuables faisant appel à vos services ?

Ma troisième question s'adresse à M. Ginter : vous avez évoqué l'existence de personnes physiques détenant plus ou moins régulièrement - c'est votre expression - des avoirs à l'étranger. Pourriez-vous nous exposer un cas que vous considérez comme régulier et un autre qui vous semble irrégulier ?

Enfin, j'aimerais connaître votre opinion sur le projet de directive européenne, actuellement à l'étude, qui vise à imposer un *reporting* pays par pays pour la fiscalité des grands groupes ; l'un d'entre vous l'a d'ailleurs évoqué tout à l'heure.

M. Gianmarco Monsellato. – S'agissant de ce dernier point, la réponse est assez simple : un tel dispositif existe déjà en droit français. Il s'agit de l'article L 13 AA du livre des procédures fiscales, qui fait obligation à toute entreprise présente sur le territoire français de fournir une documentation permettant de justifier sa politique de prix de transfert. Cette documentation doit comporter, dans sa première partie, les pays dans lesquels l'entreprise est présente.

S'agissant des groupes étrangers, l'obligation prévue par le droit communautaire est plus réduite : le siège n'étant pas installé en France, la filiale française ne possède pas toutes les informations. On fait donc seulement obligation à cette dernière de mentionner les pays avec lesquels elle est en

affaires. Par conséquent, j'estime que la France a devancé le projet de directive européenne par sa réglementation des prix de transfert.

Je ne suis pas spécialiste de la fiscalité individuelle mais nous n'avons pas sur nos étagères de produits livrables à nos clients. S'il s'agit d'une entreprise, on va plutôt partir du schéma d'investissement, de rationalisation ou de centralisation qu'elle nous présente, et lui exposer les différentes possibilités d'optimisation de ce schéma. Les solutions varient d'un client à l'autre et même d'un projet à l'autre : il n'y a pas de solution toute faite.

S'agissant des particuliers – notre clientèle est surtout composée d'expatriés ou d'impatriés, c'est-à-dire de personnes très mobiles –, on va leur expliquer comment éviter de payer deux ou trois fois l'impôt ou comment profiter des régimes assez favorables aux impatriés qui existent en France. On ne leur conseillera pas de créer un trust, tout simplement parce que ce n'est pas possible en droit français.

Le principal problème que nous rencontrons est que certains Américains arrivant en France ont eu le malheur de créer un trust dans leur pays d'origine, puisque cet outil est utilisé aux États-Unis pour les héritages ou les fonds d'études. Cela leur cause de nombreuses difficultés, dans la mesure où ils sont automatiquement présumés fraudeurs fiscaux, ce qui est une aberration.

Je pense que mon confrère Éric Ginter est bien plus compétent que moi sur ces questions ; je lui laisse donc la parole.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vous invite à nous accompagner à Jersey cette semaine ; nous y allons jeudi et vendredi.

M. Éric Ginter. – Je vous ai dit, lors de ma présentation, que je pouvais vous faire faire un petit tour de l'Hexagone, le tour de France d'Astérix mais en dehors de nos frontières.

Je rejoins mon confrère : il n'existe pas de solution optimale ni de pays optimal ; tout dépend de ce qu'on veut faire. Si vous êtes relativement jeune et si vous travaillez dans une banque, vous avez tout intérêt à aller en Angleterre, où vous pourrez bénéficier d'un *split salary*, c'est-à-dire ne pas être domicilié en Angleterre et recevoir une partie de votre rémunération en dehors de ce pays. Si vous êtes un peu plus âgé et que, ayant vendu votre entreprise, vous rencontrez des problèmes d'ISF ou éventuellement d'imposition des plus-values, vous irez naturellement vous installer en Belgique ou au Luxembourg. L'Allemagne n'a pas un intérêt gigantesque. Si vous songez à transmettre un jour ou l'autre votre patrimoine, la Suisse est évidemment un havre de paix – l'Italie aussi, d'ailleurs, puisque les droits de succession y ont été supprimés. Enfin, si vous êtes footballeur, l'Espagne est à l'évidence le pays que vous devez choisir.

Chaque pays possède donc son petit avantage. Je pourrais continuer en descendant vers les pays du Maghreb, dans lesquels il n'existe pas de droits

de succession. En outre, au Maroc, le système fiscal est très favorable aux retraités. J'ajoute que le Canada rencontre actuellement un grand succès auprès de notre clientèle ; même s'il est un peu agité en ce moment, ce pays retient de plus en plus l'attention.

Pour répondre à votre question sur les avoirs détenus à l'étranger, je prendrai deux exemples qui me paraissent flagrants. Un jour, j'ai reçu la visite d'une dame d'un certain âge accompagnée de son mari. Elle était manifestement très ennuyée, car elle avait reçu un courrier de l'administration fiscale laissant entendre qu'elle possédait des avoirs à l'étranger. Cette dame affirmait que, à sa connaissance, elle ne possédait pas de tels avoirs, mais que c'était son mari qui s'occupait habituellement de ce genre de choses, et qu'il était incapable de lui répondre car il était atteint de la maladie d'Alzheimer. Grâce à la collaboration de leur banque, nous avons récupéré les fonds en question : la dame, qui au départ était extrêmement inquiète, s'est finalement un peu enrichie, en récupérant de l'argent qu'elle n'aurait peut-être jamais récupéré autrement. On peut donc s'enrichir grâce au fisc ! Même si ce n'est pas très fréquent, cela peut arriver...

Voilà un exemple de situation totalement absurde. Personne n'était capable de savoir d'où venait cet argent ni comment il était arrivé là, mais il était bien là. Je pourrais multiplier les exemples concernant les personnes physiques : nous rencontrons très souvent ce type de situation.

Au-delà de l'anecdote, ce qui me paraît plus intéressant, c'est qu'il existe aujourd'hui un mouvement – je peux vous dire qu'il est réel – de la part d'un certain nombre de banques suisses, qui incitent leurs clients à régulariser leur situation. Ne soyons pas naïfs : il y a deux issues possibles pour ces clients. Soit ils régularisent leur situation, laissant les avoirs à l'étranger ou les rapatriant en France après avoir payé les impôts applicables, soit ils plongent dans des eaux encore plus profondes, ce qui est probablement la chose à éviter. Si on n'offre pas aux gens la possibilité de régulariser leur situation dans des conditions – disons les choses clairement – économiquement acceptables, ils n'auront pas d'autre solution que de plonger dans des eaux encore plus profondes, d'aller, comme cela a été dit tout à l'heure, sucer des crèmes glacées dans des îles lointaines.

C'est complètement crétin, et cela ne me paraît pas très judicieux pour l'économie nationale ni pour les finances de la République. Le choix se présente ainsi : régulariser sa situation ou frauder encore plus, cette dernière solution n'étant pas celle que nous proposons généralement à nos clients.

Ce qu'il y a de plus frappant aujourd'hui, c'est qu'un certain nombre de banques étrangères ont de plus en plus tendance à pousser leurs clients à régulariser leur situation, car elles ne veulent pas être clouées au pilori comme l'ont été d'autres établissements. Je vous rappelle que la plus ancienne banque suisse a fait faillite il y a six mois, parce qu'elle s'est retrouvée embringuée - si vous me passez l'expression - dans un conflit avec le fisc américain, l'IRS. La banque a dû déposer les armes et a ensuite disparu, sa clientèle non

américaine étant reprise par une autre banque – autrichienne je crois. Ce type d'événement marque les esprits.

Mme Manon Sieraczek. – Je souhaiterais faire une petite observation. J'ai aujourd'hui encore effectué des régularisations à la direction du contrôle fiscal, alors que la cellule y est fermée. Les conditions dans lesquelles sont réalisées les régularisations de comptes à l'étranger sont très bonnes. Le taux de 60 % n'existe pas : les taux pratiqués sont très raisonnables, et les pénalités le sont également. Nous prônons donc toujours la régularisation des comptes à l'étranger. Le dialogue avec l'administration fiscale continue de fonctionner.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le même ordre d'idées, avez-vous déjà, en tant qu'avocats, déclaré à TRACFIN vos soupçons au sujet de certaines opérations effectuées par vos clients, qui seraient susceptibles de relever du blanchiment de fraude fiscale ? Si cela vous est arrivé, combien de déclarations de ce type avez-vous faites l'année dernière ?

M. Gianmarco Monsellato. – Il faut préciser un point : en tant qu'avocats, nos déclarations ne peuvent être envoyées qu'au bâtonnier, et non à TRACFIN. L'avocat constituant l'ultime barrière pour la défense des libertés publiques, cette précision est importante. Si les avocats commencent à dénoncer leurs clients à l'administration, c'est que nous sommes dans un régime totalitaire.

Pour ma part, je n'ai jamais fait aucune déclaration – j'ai vérifié avec mes équipes avant de venir. La raison en est simple : il y a un effet d'autorégulation du marché. Il m'est arrivé une fois, que quelqu'un que je ne connaissais pas me dise qu'il allait acheter une maison d'une valeur de plusieurs centaines de millions dans le sud de la France, et me demande si mon cabinet pouvait l'aider. Je lui ai répondu que, compte tenu des sommes en jeu, il nous faudrait d'abord en parler au bâtonnier pour qu'il puisse éventuellement informer TRACFIN. Après cela, je n'ai évidemment plus jamais revu cette personne...

M. Pierre-Sébastien Thill, président du directoire de CMS Francis Lefebvre. – C'est la même situation pour nous : notre profession se fonde généralement sur un principe de dissuasion plutôt que de dénonciation.

Pour en arriver à une dénonciation, il faudrait que nous nous soyons en situation d'être vraiment coopératifs dans un montage qui servirait à du blanchiment de fraude fiscale, où nous serions quasiment des mandataires, avec des transferts de fonds, etc., ce qui n'arrive jamais en ce qui concerne notre cabinet.

Comme je vous le disais tout à l'heure, nous informons nos clients que, en aucune manière, nous ne pouvons les accompagner dans ce type de manœuvre et que, par conséquent, s'ils prennent ce risque, ils le font seuls et certainement pas avec nous. Nous sommes, je le répète, dans la dissuasion.

Une discussion concernant le blanchiment de fraude fiscale est engagée avec la direction générale du Trésor : celle-ci souhaiterait que les avocats dénoncent immédiatement la simple connaissance de l'existence d'une fraude fiscale. Ce serait à mon sens très contre-productif par rapport à tout ce qu'on a évoqué tout à l'heure : le client qui vient nous voir parce qu'il aimerait bien régulariser une situation dans laquelle il existe de la fraude fiscale serait dissuadé de le faire, et finalement, on ne verrait plus personne.

J'ajoute que nos professions sont réglementées. Il vaut donc mieux que les clients s'adressent à nous, professionnels réglementés, qui allons vraiment les éclairer sur ce qui est l'instrument de leur sécurité plutôt qu'ils s'en remettent à des officines susceptibles de leur conseiller tout et n'importe quoi.

Dans cet ordre d'idée, il apparaît nécessaire de clarifier quelque peu la question des trusts, compte tenu, là encore, des informations qui circulent sur ce sujet.

Au départ, le trust, qui est une institution anglo-saxonne, est plutôt un bon instrument, s'il est utilisé correctement, à bon escient et honnêtement.

L'une des utilisations du trust – puisqu'on a parlé de personnes physiques et d'avoirs à l'étranger –, c'est l'organisation d'une succession. Pourquoi cela pose-t-il beaucoup de problèmes en droit français ? Dans les pays civilistes comme la France, nous connaissons le transfert de propriété, la notion de propriété et le démembrement éventuel de la propriété. Le problème avec un trust, c'est qu'il n'y a plus de propriétaire.

Une personne qui place un bien dans un trust en confie la gestion à un *trustee*, qui n'en devient pas le propriétaire, la première personne ne l'étant pas non plus ; il revient au *trustee* d'administrer le bien et de distribuer des revenus à des bénéficiaires désignés.

Il existe deux catégories de trusts : réversibles ou irrévocables.

Celui qui a placé des biens dans un trust réversible peut les retirer ; en général, ces trusts réversibles sont considérés comme tout à fait transparents, ne produisant pas d'effet, sauf dans des situations particulières.

À l'inverse, la personne qui a placé un bien dans un trust irrévocable ne peut d'aucune manière le récupérer.

Un tel trust peut avoir des vertus, par exemple dans le cadre d'une succession impliquant une famille nombreuse : éviter des situations d'indivision, permettre la préservation du patrimoine. La personne qui a placé des biens dans un trust peut, dans une *letter of wishes*, donner au *trustee*, qui a un pouvoir discrétionnaire, des indications de son vivant sur la manière dont elle souhaite qu'il traite le patrimoine et la distribution des revenus. A ce titre, un certain nombre de résidents français et étrangers qui sont des bénéficiaires de trusts – l'administration les connaît parfaitement – déclarent les revenus qu'ils reçoivent des trusts.

Cette institution en tant que telle est parfaitement saine, sauf quand elle est détournée.

Pour un résident français, placer un bien dans un trust est tellement porteur d'incertitudes sur le plan juridique qu'on lui déconseille formellement de le faire.

Dans le passé, certains ont conseillé à des Français qui avaient d'ores et déjà des avoirs irréguliers à l'étranger de les mettre dans un trust. Pourquoi pas ? Le trust entraînant un dessaisissement de la propriété, cela peut éventuellement faire jouer la prescription. Les conseillers ne manquent pas d'argumenter en disant que, le jour où les héritiers auront le trust, ils pourront décider de déclarer, de distribuer les revenus, sur lesquels ils seront alors imposés.

Le problème qui s'est avéré, c'est que certains intermédiaires fabriquent des trusts dits irrévocables, qui, en réalité, ne le sont pas. Dans les mouvements de régularisation, on s'est rendu compte que des trusts irrévocables avaient été détricotés aussi facilement qu'ils avaient été tricotés au départ. On est là, évidemment, dans une situation qui est irrégulière.

Donc, premièrement, pour un résident de France, il y a très peu d'intérêt – il n'y en a même parfois aucun – à utiliser un trust. Deuxièmement, le trust est une institution qui peut parfaitement produire des effets, qu'on va analyser à la lumière du droit français lorsqu'il a été constitué, en général par des étrangers qui ont un élément de résidence en France à un instant de leur vie. Troisièmement, le trust « bidon » doit être condamné. Pour autant, toute l'institution ne doit pas être condamnée.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Madame, messieurs, je vous ai écoutés avec beaucoup d'attention. Me référant à des auditions qui ont eu lieu précédemment, je sens poindre certaines contradictions. L'objectif de notre commission est d'essayer d'y voir plus clair pour ensuite être efficace.

Tout d'abord, j'aimerais savoir ce que vous pensez du livre d'Antoine Peillon – *Ces 600 milliards qui manquent à la France* –, paru voilà quelques mois.

Par ailleurs, sur un plan plus général, j'ai le sentiment en vous écoutant que, même si vous êtes auditionnés en tant qu'avocats fiscalistes, vous vous exprimez également en tant que citoyens, ce qui est bien sûr votre droit. Mais, de ce fait, je me sens autorisé à vous interroger au-delà de votre qualité d'avocat fiscaliste.

Plusieurs d'entre vous ont soulevé la question de savoir si l'impôt n'était pas trop lourd, trop dissuasif, sous-entendant : trop d'impôt ne risque-t-il pas de tuer l'impôt ?

Je ferai d'abord remarquer que, proportionnellement, ceux qui payent le plus d'impôt ne sont pas forcément ceux qui gagnent le plus. Le revenu médian en France est d'environ 1 600 euros ; on sait très bien qu'en pourcentage ceux qui perçoivent ce revenu médian sont plus imposés que ceux qui gagnent, par exemple – c'était le cas d'une des personnes que nous avons auditionnées la semaine dernière –, plus de 1 million d'euros par an. Je dis bien « proportionnellement » en incluant la TVA. Il y a là une injustice profonde.

Dès lors, la question qui doit collectivement se poser est la suivante : y a-t-il une équité devant l'impôt ? La réponse est non. Cela signifie qu'il y a une forme d'insécurité sociale très forte, car s'il y a moins d'impôt, il y aura nécessairement moins à distribuer à ceux qui sont éventuellement en situation d'exclusion. Cela pose donc un problème de fond, de civisme fiscal notamment.

Mme Manon Sieraczek a tout à l'heure évoqué un certain nombre de points auxquels je souscris tout à fait.

Restaurer la lisibilité fiscale est un effort qui, à l'évidence, doit intéresser tout un chacun, quels que soient ses engagements politiques par ailleurs.

Créer un lien de confiance avec l'administration fiscale, j'en suis tout à fait d'accord.

Communiquer sur l'utilité de l'impôt, oui, dix fois oui !

Réhabiliter le rôle de l'impôt afin de développer le civisme et inverser la démarche qui consiste à vouloir par systématisme y échapper, oui !

Évoquer la nécessité d'une éthique fiscale, cent fois oui également !

Parmi les solutions, vous avez évoqué, madame, comme d'ailleurs M. Monsellato, l'harmonisation fiscale européenne. Mais on sait très bien qu'on n'y arrivera pas du jour au lendemain. La question qui nous est donc posée à tous aujourd'hui est de savoir comment on peut lutter contre la fraude fiscale – mais parfois aussi contre l'optimisation fiscale, qui ne profite qu'à quelques-uns et non à la grande majorité – et réduire le déficit de l'État afin de ne pas obliger les générations futures à payer à notre place. Car telle est bien la question de fond.

L'harmonisation fiscale européenne ne sera pas effective l'an prochain ni même dans deux ou trois ans, d'autant que certains pays de l'Union sont peu coopératifs à cet égard.

Une autre issue, qu'a évoquée M. Monsellato, est la compétitivité. Mais dès lors qu'on parle de compétitivité, cela signifie-t-il que les pays les moins compétitifs seraient ceux qui auraient les taux d'imposition les plus élevés ou, si ce n'est pas le cas, dans l'hypothèse d'une harmonisation fiscale européenne, l'absence de compétitivité serait-elle due à une protection sociale plus forte ou à des salaires plus élevés ?

Cela nous ramène à une autre question sur laquelle j'aimerais avoir votre sentiment même si, pour moi, la réponse est évidente : un pays qui a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce doit-il respecter les normes du Bureau international du travail ? En effet, dès lors que l'on évoque la compétitivité, il faut aller au fond du problème. Dans une économie totalement mondialisée, les normes ne sont pas toujours respectées. Elles le sont parfois au sens de la libéralisation du commerce mais elles ne le sont pas en termes d'acceptation du minimum social dans l'ensemble des pays qui ont accepté la libéralisation du commerce.

Certains pays ayant adhéré à l'Organisation mondiale du commerce acceptent encore le travail des enfants, ou même parfois, par principe, l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes.

Donc, on ne peut pas se limiter à ces deux solutions : soit l'harmonisation européenne, soit la compétitivité ; on doit aller un peu plus loin dans la réflexion. On voit bien où cela nous mène, et c'est complexe.

Curieusement, j'ai cru comprendre, mais peut-être me suis-je trompé, que, finalement, les paradis fiscaux n'existaient pas ou plus ou qu'ils étaient très peu nombreux. J'ai le sentiment qu'ils existent encore et qu'ils sont extraordinairement nuisibles. S'ils existent, c'est qu'ils permettent au minimum l'optimisation fiscale et beaucoup plus souvent la fraude fiscale. Cela permet de dissimuler du patrimoine, des œuvres d'art, des héritages, autant de financements supplémentaires qui n'entrent pas dans les caisses de l'État. C'est donc un problème très important.

Je ne conclurai pas mon intervention sur l'impôt « acceptable » : en effet, le niveau des prélèvements obligatoires dans les pays d'Europe du Nord est sensiblement supérieur au nôtre. Pour autant, les économies ne fonctionnent pas si mal que cela et la solidarité entre les citoyens de ces pays n'est pas parmi les plus mauvaises.

En revanche, j'aimerais, pour terminer, revenir sur l'une de vos remarques, qui m'a interpellé, M. Combe. Vous avez indiqué qu'un dispositif trop répressif était source d'insécurité. Mais peut-être ai-je mal compris.

M. Michel Combe. – Non, ce sont bien les termes que j'ai employés. A partir du moment où le dialogue avec l'administration fiscale peut conduire à des sanctions très fortes et sur des périodes relativement longues, un contribuable peut avoir tendance à rester dans l'ombre, plutôt qu'à se placer dans une situation ouverte.

On l'a bien vu tout à l'heure à propos des régularisations de personnes physiques : un certain taux fait que, spontanément, elles préfèrent se dévoiler et ainsi opter pour la sécurité plutôt que pour la fuite en avant et la politique de l'autruche.

La répression doit exister à l'encontre de ce qui est frauduleux, ce point ne fait pas débat ; mais lorsqu'une interprétation des textes ou la façon dont une entreprise a pu s'organiser – j'ai le cas précis d'une entreprise en

tête – font débat et que la réponse n'est pas évidente, le niveau de sanction, de pénalité, doit être proportionné à l'erreur, et je parle d'« erreur » par rapport à un comportement qui, lui, serait répréhensible.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie de cette précision à mon sens utile. Certains points suscitent en effet une réflexion, une interrogation, voire parfois un peu de trouble.

M. Gianmarco Monsellato. – Monsieur le sénateur, sur les sujets importants de compétitivité, d'harmonisation et de paradis fiscaux que vous avez abordés, permettez-moi, à la lumière de mon expérience, d'apporter certaines précisions.

Vous êtes assez pessimiste sur la possibilité d'une harmonisation fiscale européenne. Pour autant, en droit communautaire, il suffit que neuf pays membres souhaitent adopter une base commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés pour pouvoir le faire. Lors de la présidence française de l'Union européenne, ce projet devait être examiné ; il a été retiré de l'ordre du jour et, à la place, a été voté le texte relatif à la TVA dans la restauration.

L'harmonisation est possible, faisable. Si huit ou neuf des grands pays s'engagent dans ce projet, je vous garantis qu'à court terme les autres suivront, car ils ne voudront pas se retrouver aux marges de l'Union qui se crée.

Il y faut une volonté politique, car cela suppose d'accepter un certain niveau de transfert de souveraineté fiscale. Ce n'est donc ni simple ni facile, mais c'est possible. Suffisamment de pays sont d'accord pour engager une coopération renforcée ; huit ou neuf pays membres le feront ; l'Irlande, bien évidemment, ne l'acceptera pas dans un premier temps ; mais si elle se retrouve toute seule avec le Luxembourg en dehors de l'Union, elle finira par rejoindre inévitablement le groupe.

Je suis donc plus optimiste que vous quant à la possibilité d'une harmonisation si une volonté politique d'avancer existe.

Sur les paradis fiscaux, le livre que vous avez mentionné fait état de chiffres qui – j'assume mes propos – sont inventés. Je lis constamment des chiffres qui ne sont pas auditables, qui ne sont reliés à aucune source, que l'on ne retrouve nulle part dans l'OCDE. Par conséquent, soit un certain nombre d'auteurs et de journalistes sont mieux renseignés que l'OCDE, soit leur créativité est supérieure à leur sens mathématique...

Ce chiffre de 600 milliards dans les paradis fiscaux paraît quand même surprenant puisque le montant total du commerce mondial est estimé par l'OCDE, de mémoire et à vérifier, à 2 000 ou 3 000 milliards. Dire que près de la moitié du commerce mondial se trouverait dans les paradis fiscaux est une grossière exagération, ou une vue de l'esprit, inutile d'être économiste pour le comprendre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C'est une information qui nous a été donnée à plusieurs reprises lors des échanges intragroupes.

M. Yannick Vaugrenard. – C'est le chiffre sur plusieurs années cumulées ; or vous citez le chiffre annuel du commerce mondial.

M. Gianmarco Monsellato. – Je vous renvoie aux travaux de l'OCDE. Mais, franchement, ce n'est pas le sujet.

Prenons le cas de la France en ce qui concerne les paradis fiscaux. Si vous avez une filiale dans un paradis fiscal, vous devez la taxer en France. Si vous faites des affaires avec une société qui est dans un paradis fiscal, quand bien même ce n'est pas votre filiale, vous devez taxer le flux en France, conformément à l'article 238 A du CGI. Pour les prix de transfert, les paradis fiscaux, ce n'est vraiment pas intéressant. Ils existent pour l'économie souterraine, pour la criminalité. Je suis sûr que les criminels, qui ne paient pas d'impôt, ont recours aux paradis fiscaux. Mais ce n'est pas, à mon sens, le principal sujet, macro-économiquement parlant, pour un pays comme la France.

Sur la compétitivité, je souligne que l'Allemagne a un taux de prélèvement obligatoire de dix points inférieur au nôtre. L'Allemagne ne fait pas de dumping social ; la qualité de ses infrastructures est comparable à la nôtre. La France est à la troisième place mondiale en termes de dépenses publiques, derrière Cuba ou le Lesotho. Les pays d'Europe du Nord dépensent beaucoup moins que nous. Or les dépenses publiques d'aujourd'hui, ce sont les prélèvements obligatoires de demain, comme vous le savez beaucoup mieux que moi.

Il est dangereux de croire que nous sommes compétitifs ; nous ne le sommes plus. Pourquoi ?

D'abord, nous sommes encore trop dans une logique de souveraineté fiscale, dans un monde ouvert, qui est compliqué à vivre. Par ailleurs, le marché étant unique en Europe, qu'on le veuille ou non, si l'on ne s'harmonise pas, on ne pourra pas, *in fine*, éviter la compétition. On peut le regretter, je le conçois parfaitement, mais on n'a pas les moyens d'éviter cette compétition. Donc, soit on harmonise pour l'éliminer, soit on est compétitif, mais, objectivement, je ne vois pas de troisième voie.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. – J'ai cru comprendre que vous aviez eu à connaître des affaires à partir du fichier transmis par M. de Montgolfier. Vous nous avez indiqué que beaucoup de régularisations s'étaient faites sans trop de difficultés. Malgré ce peu de difficultés, des poursuites ont-elles néanmoins été engagées sous la responsabilité du ministre chargé du budget ? Pouvez-vous faire état de cas concrets ?

Par ailleurs, l'un de vos cabinets a-t-il saisi la Cour de cassation, notamment, pour contester la validité de la démarche de M. de Montgolfier ?

M. Michel Combe. – Je ne m'en suis pas occupé au sein de mon cabinet.

M. Francis Delattre. – Voilà qui sera intéressant. M. de Montgolfier nous a expliqué qu'il avait entrepris cette démarche au motif que les intérêts supérieurs de l'État étaient en jeu. J'aimerais avoir votre vision sur ce sujet.

La question des paradis fiscaux me paraît un peu plus compliquée que vous ne semblez le dire. Les montages ne se font jamais à partir d'une société de droit français ; il s'agit d'une société panaméenne qui ouvre des comptes aux îles Caïmans, avec un administrateur d'Afrique du Sud. Celui qui a pris la décision est en général celui que vous appelez le *trustee*. Voilà la réalité des montages. C'est sûrement très difficile à appréhender. Et je suis aussi d'accord pour dire que certains des chiffres qui apparaissent dans les journaux relèvent de l'invention.

Néanmoins, il est clair que ces pratiques existent, mais je ne pense pas que notre pays soit plus touché qu'un autre.

Pour ce qui concerne le droit européen, selon vous, l'axe européen devrait entraîner six ou sept autres États. Nous partageons votre point de vue.

Cela étant, Mme Merkel a entamé une négociation avec la Suisse afin de conclure une transaction avec les banques suisses. En raison des actifs allemands présents dans ces dernières, elle demande que soient versés en compensation chaque année à son pays environ 2 milliards d'euros. Cette façon de procéder n'aura pas pour conséquence de faire progresser la fiscalité européenne. Néanmoins, pensez-vous que notre pays doive agir de même ? Nos relations avec le système bancaire suisse nous permettent-elles d'avoir un véritable échange d'informations, une réelle coopération ?

M. Éric Ginter. – Comme le disait un professeur de droit bien connu, je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale ! Je ne pense pas qu'une société située aux îles Vierges britanniques ou au Panama soit capable de gérer des milliards de dollars, des actifs financiers très importants. Mesdames, messieurs les sénateurs, lors de votre déplacement à Jersey, vous vous apercevrez que, en réalité, les sociétés en cause sont gérées depuis les grandes places financières. Le vrai problème ne se situe ni à Jersey, ni au Panama, ni au Liberia. Savez-vous par qui et où est tenu le registre des bateaux immatriculés dans ce dernier pays ? C'est un cabinet d'avocats qui s'en occupe à New York ! En réalité, c'est devant la porte des pays développés, des grandes places financières qu'il faut balayer ! C'est aussi en déterminant ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas que l'on pourra traiter le problème posé.

J'en viens au projet suisse Rubik, dont on peut penser ce que l'on veut. Il existe d'ores et déjà la directive « Épargne », dont le principe est le même que celui du projet Rubik. Ainsi, la banque doit effectuer un

prélèvement à la source sur les revenus qu'elle verse à des ressortissants des États de l'Union européenne puis elle transfère l'ensemble de ses prélèvements au Trésor suisse qui les reverse au Trésor français.

Or ce système n'a pas fonctionné. M. Parini a fait récemment part du montant ridicule que la France avait perçu à ce titre. En effet, les banques suisses ont appliqué de façon déloyale le système en cause, car elles ont transféré des actifs appartenant à tel ou tel sur des sociétés situées aux îles Vierges britanniques, au Panama, notamment.

La proposition de la Suisse, par le biais du système Rubik, est semblable. Il n'existe qu'une seule différence. La directive « Épargne » comporte un taux progressif alors que le projet Rubik prévoit un taux fixé en fonction de la fiscalité qui est applicable dans le pays destinataire. Ce taux, qui n'est pas forfaitaire, est différent en Allemagne, en Grande-Bretagne, etc.

Je partage totalement le point de vue des autorités fiscales françaises sur ce point : tout dépend de la confiance que l'on accorde à celui qui prélève les fonds. Lorsque j'ai discuté de ce problème avec M. Parini, je lui ai indiqué qu'il aurait un moyen très simple de s'assurer de la loyauté des Suisses, à savoir l'étude des sommes qui seront versées. Si tous les ans, ceux-ci reversent 2 milliards ou 3 milliards d'euros, on peut alors être certains qu'ils jouent le jeu.

Certes, les revenus ne sont pas seuls en cause. Il faut aussi prendre en considération les successions, l'ISF. Au moins, est-ce déjà un pas dans la bonne direction. Il revient aux autorités politiques de prendre les décisions. Techniquement, la mesure n'est pas complètement idiote.

M. Francis Delattre. – En Suisse, le principe est de garder l'anonymat !

M. Éric Ginter. – Je le reconnais, monsieur le sénateur.

Dans le système de la directive « Épargne », l'anonymat était assuré et les banques étaient censées effectuer un prélèvement, ce qui n'a pas été le cas. Elles ont donc triché, disons les choses clairement, que ce soit à l'égard de la directive ou de l'IRS, ce qui a suscité l'agacement dans l'affaire UBS.

La réelle question est de savoir si l'on peut leur faire confiance, alors que les faits passés démontrent que cela ne va pas de soi.

J'en viens à la liste HSBC, laquelle, selon moi, qui suis assez légaliste, est un tissu d'âneries. Y ayant eu accès, nous avons pu constater qu'elle a été « bidouillée ». Il ne s'agit pas d'un document précis. Elle a été fabriquée par M. Falciani, à partir d'informations qu'il a recueillies à droite et à gauche. J'en veux pour preuve que dans l'un des deux cas sur lesquels la Cour de cassation a statué, les informations ayant justifié une visite domiciliaire chez une personne incriminée étaient totalement fausses. De surcroît, des informations avaient été volées. Or en droit civil français, la

preuve doit être loyale ; elle ne doit pas résulter de documents dérobés. Je considère que ce principe doit être respecté.

Par ailleurs, selon moi, la petite manœuvre à laquelle s'est livrée l'administration fiscale, le ministre ayant reconnu avoir connaissance de ces informations avant leur transmission par M. de Montgolfier, et qui consiste à blanchir en quelque sorte des informations est assez critiquable.

Pour autant, je n'approuve pas les méthodes incriminées et nous les combattons avec les armes dont nous disposons, à savoir le stylo.

M. Francis Delattre. – Et le code civil !

M. Éric Ginter. – En l'occurrence, le code de procédure civile !

Que des pressions soient exercées sur la Suisse afin qu'elle soit plus transparente, qu'elle communique des informations, qu'elle respecte avec loyauté les engagements pris ne me choque pas du tout. Je me suis d'ailleurs impliqué sur ces questions à une certaine époque. Je pense pouvoir parler au nom de mes confrères ici présents et affirmer qu'aucun d'entre nous ne trouve mauvaise une telle attitude.

M. Francis Delattre. – Je remarque qu'un certain nombre de personnes se sont rendues à la cellule de régularisation. Par conséquent, les informations transmises, même si elles étaient partiellement fausses, étaient également pour partie exactes. Je ne pense pas que le procureur de Montgolfier se prête aux manœuvres qui viennent d'être décrites. Nous le connaissons puisque nous l'avons auditionné. Les arguments qu'il a développés ont une valeur aussi grande que les dispositions du code civil. Pour un procureur de la République, l'intérêt supérieur du pays doit aussi compter.

Le système actuel français est basé sur des conventions bilatérales conclues avec l'ensemble des États. Selon le dispositif américain, que l'on évoque afin d'essayer de l'adapter à la mondialisation, pour ce qui concerne les revenus taxables dans le pays où les activités ont réellement lieu, l'impôt correspondant est perçu par l'État concerné prioritairement. On procède à un décompte de l'ensemble des revenus de la personne en cause et la différence qui existe entre l'impôt qu'elle aurait payé en tant que citoyen américain et celui qu'elle a acquitté en tant que citoyen du monde doit être versée au fisc américain. La matière étant complexe, pensez-vous que ce système s'imposera à terme ? Eu égard à la mondialisation, serait-il plus efficace ?

Par ailleurs, les propos relatifs au lieu exact de production de la richesse m'ont fort intéressé. Notre pays s'est largement fait dépouiller de brevets, de richesses immatérielles. Ne pensez-vous pas qu'il devrait se doter d'une fiscalité qui protège un peu plus les inventeurs, les créateurs et, par conséquent, les brevets ?

M. Gianmarco Monsellato. – Monsieur le sénateur, vous venez d'évoquer le système fiscal américain. Dans un livre que j'ai écrit voilà longtemps, je décrivais ce que je considérais comme l'origine des paradis

fiscaux, à savoir justement le système américain. En réalité, il s'agit d'un problème de géopolitique.

Depuis l'époque de Kennedy, au début des années soixante, selon la fiscalité américaine, les personnes qui réalisent des affaires aux États-Unis, en quelque lieu que ce soit, sont toujours taxables dans ce pays. Elles peuvent ensuite déduire l'impôt acquitté sur place.

En revanche, si des gains en dollars sont réalisés en dehors du territoire américain, ils ne sont pas taxés, car la taxation ne prend effet qu'à partir du moment où les dollars reviennent sur le sol américain.

Ainsi, lorsque les États-Unis sont devenus un empire économique, dans les années soixante, une loi a structuré le système. Aux termes du *Subpart F*, tant que l'argent placé dans des pays où il n'est pas soumis à impôt ne revient pas sur le territoire national et est réinvesti afin de racheter des concurrents ou des parts de marché, l'opération en cause est considérée comme faite pour le bien supérieur des États-Unis et est exonérée. Mais dès que des sommes sont rapatriées, elles sont intégralement taxées.

Bien évidemment, ce système n'explique pas à lui seul l'expansion américaine des quarante dernières années, mais il y a contribué. En revanche, il a enrichi les paradis fiscaux. Ainsi, imaginons un investissement américain réalisé en France ; l'argent gagné est ensuite rapatrié aux Bermudes puis il « repart » et sert à racheter une entreprise en Italie ou au Japon, par exemple.

Si l'on veut lutter contre les paradis fiscaux, le recours à un tel dispositif ne me paraît pas judicieux. Le système français de territorialité stricte me semble meilleur. Ainsi, tous les revenus créés en France sont taxés, même si c'est aujourd'hui compliqué ; en revanche, ceux qui le sont à l'extérieur du territoire ne sont pas pris en considération et pas imposés. Pour les contribuables honnêtes, les paradis fiscaux ne présentent donc aucun intérêt.

Je ne suis pas favorable au dispositif américain, car il favorise l'essor de zones grises fiscales. De plus, il est très coûteux pour les contribuables honnêtes.

J'en viens à la protection des inventeurs. La fiscalité française relative aux brevets est assez performante car le taux applicable est réduit.

En France, la difficulté résulte du fait que la fiscalité décourage énormément l'entrepreneur. Voilà quelque temps, je voyais les entrepreneurs s'expatrier lorsqu'ils avaient réussi. Or lorsque je lis que personne ne quitte le territoire national en raison de la fiscalité, je me dis que je n'ai pas de chance, car manifestement tous ceux qui agissent ainsi se sont adressés à mon cabinet... (*Sourires.*)

M. Philippe Dominati, président. – Est-ce pareil dans vos cabinets, madame, messieurs ? (*Marques d'approbation.*)

M. Gianmarco Monsellato. – Auparavant, on constatait le départ d'entrepreneurs alors qu'ils avaient fait fortune : ils ne voulaient pas vendre leur patrimoine pour payer l'ISF ou les impôts locaux relatifs à leurs résidences secondaires. Ils s'établissaient alors en Belgique où ils acquittaient, comme en France, l'impôt sur le revenu, mais où ils ne devaient pas payer d'impôt sur le patrimoine. Mais, comme le disait Bercy, on perd la rente, mais pas la création de richesse.

Aujourd'hui, en raison de l'*exit tax* et de l'environnement fiscal en général, c'est avant de créer une société que les entrepreneurs quittent notre pays, car si leur projet échoue, ils se disent qu'ils n'obtiendront aucune aide puisqu'ils n'ont pas de financement, et s'il fonctionne, ils ne voient pas la raison pour laquelle leurs revenus seraient autant taxés. Ils partent aux États-Unis, en Belgique, pays qui ne sont pourtant pas des paradis fiscaux, en Suisse, en raison tant de la fiscalité que du financement qu'offrent certaines banques actives, ou encore à Singapour ou Hong Kong, pays certes compétitifs, avec une infrastructure publique de grande qualité, mais qui ne sont pas non plus des paradis fiscaux. Mesdames, messieurs les sénateurs, je m'y rends à la fin de la semaine et je vous invite à faire de même.

M. Francis Delattre. – On peut en discuter !

M. Gianmarco Monsellato. – Ils ont signé des conventions fiscales avec la France et ils les respectent.

Je suis donc inquiet, car les entrepreneurs quittent beaucoup plus jeunes notre pays. De ce fait, la substance économique s'échappe. A terme, la France sera dépouillée parce qu'elle n'aura pas su garder ses talents et ses investisseurs. Il faut avoir cela à l'esprit, si l'on veut que les dépenses publiques soient encore possibles et que le budget soit équilibré.

M. Francis Delattre. – Je pense, monsieur Monsellato, que vous n'avez pas tout à fait décrit le système américain. Il fonctionnera s'il est amélioré, si l'OCDE va au bout de sa démarche et qu'une quarantaine d'États acceptent d'échanger sans difficulté et régulièrement des renseignements fiscaux. Alors tous les problèmes liés à la mondialisation seront traités plus facilement. Selon moi, on ne peut pas conserver le système actuel, à savoir plus de cent conventions bilatérales et des difficultés d'application deux fois sur trois.

Mme Manon Sieraczek. – Je souhaite faire deux remarques.

Pour ce qui concerne l'affaire HSBC, on ne peut pas s'appuyer sur des fichiers volés pour effectuer des redressements. On a assisté à un manquement de l'obligation de loyauté de l'administration fiscale. Celle-ci, qui a parfaitement compris que le procédé était entaché d'illégalité, recourt maintenant à la police fiscale. Les agents de cette dernière se rendent chez la personne mise en cause à six heures du matin afin de procéder à une perquisition et de trouver des éléments qui n'ont pas été communiqués par la

banque HSBC et qui ne soient pas des fichiers dérobés. L'insuffisance de la procédure est désormais palliée.

Par ailleurs, je considère que la mise en place d'un impôt fondé sur la nationalité est contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Cette mesure serait certainement inconstitutionnelle et ne peut pas être admise en France, car elle reviendrait à opérer une différenciation entre les citoyens en fonction de leur nationalité. De surcroît, il faudrait renégocier nombre de conventions fiscales internationales, ce qui me paraît très compliqué.

M. Francis Delattre. – Quoi qu'il en soit, il faudra bien trouver un autre système.

M. Gianmarco Monsellato. – Actuellement, les États-Unis examinent un projet visant à appliquer le système français de territorialité. Chaque pays étudie donc le dispositif de l'autre...

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

Mme Corinne Bouchoux. – Depuis le début des auditions auxquelles procède cette commission d'enquête, deux points de vue ont été exposés, ce qui me frappe, comme mon collègue Yannick Vaugrenard. En effet, certains intervenants nous ont expliqué que le problème de la fraude et de l'évasion fiscale est un épiphénomène auquel ils ne sont confrontés que de façon marginale, volontairement ou involontairement dans le cadre de leur activité. Tel fut le sens des propos tenus par un directeur de banque dont nous prouverons le flou, voire l'inexactitude, dans les mois à venir. Parallèlement, pour d'autres intervenants, il n'y a aucune difficulté en l'espèce. Quant à nous, nous devons établir une synthèse des informations qui nous sont communiquées afin de voir comment nous pouvons améliorer les choses dans le cadre de notre travail législatif et limiter, autant que faire se peut, la fraude fiscale. Tel est le mandat de la commission d'enquête.

Madame, messieurs, je souhaite vous poser deux questions extrêmement simples.

Quid des œuvres d'art ? Pensez-vous que ce sujet soit anecdotique, marginal, sans incidence ?

J'ai bien écouté vos interventions relatives aux trusts. Comment expliquer la cécité générale vis-à-vis de l'affaire Wildenstein si l'on peut faire si peu de choses avec les trusts ? Les affaires qui émergent actuellement montrent pourtant que les trusts couplés aux œuvres d'art offrent des potentialités non négligeables non pas de fraude mais de dissimulation de sommes considérables.

M. Éric Ginter. – Pour ce qui concerne les œuvres d'art, la vérification est toujours très compliquée. L'administration n'est pas forcément en mesure d'appréhender en totalité la richesse des personnes en cause. Mais il

est évident que la détention d'œuvres d'art peut constituer un moyen pour blanchir de l'argent.

Comme vous l'indiquait tout à l'heure mon confrère, pour notre part, nous préférons disposer de mécanismes qui permettent de régulariser de façon officielle certaines situations au lieu de passer par des intermédiaires ou par divers circuits.

Pour ce qui est des trusts, comme l'a dit précédemment Pierre-Sébastien Thill, il peut y avoir des abus – nous en sommes tous parfaitement d'accord –, c'est une formule extrêmement souple, qui permet de s'organiser comme on veut.

Pour revenir à la France, ce qui me frappe aujourd'hui – tout le monde sait –, c'est que les gens vivent longtemps et ils se posent la question : qui va gérer mon argent lorsque je ne serai plus en mesure de le faire ?

Aujourd'hui, le législateur, d'ailleurs largement à l'instigation des notaires, a institué le mandat de protection future. Nous commençons à en signer quelques-uns, mais finalement un mandat de protection future, c'est un trust à la française. Cela consiste à demander à quelqu'un de gérer votre argent à votre place jusqu'à votre mort.

Par ailleurs, certaines personnes qui ont de l'argent se disent que laisser un jour 10 millions d'euros, 20 millions d'euros, 30 millions d'euros, voire 40 millions d'euros à des enfants ou à des jeunes, qui n'ont pas forcément les moyens de bien le gérer, ce n'est pas très raisonnable.

Aux termes du système civiliste français, quand vous décédez, votre argent est immédiatement transmis à quelqu'un. Vous ne pouvez pas prendre des dispositions sur des années à venir.

Là aussi, le législateur – cette maison y a très bien contribué – s'est dit qu'il fallait faire un certain nombre de choses.

L'assurance vie est aujourd'hui l'instrument d'épargne le plus populaire en France. Or qu'est-ce que l'assurance vie, si ce n'est l'organisation d'un trust ? Cela consiste à placer de l'argent qui ne vous appartient plus, qui n'appartient pas à la compagnie d'assurances et qui est insaisissable. Nous sommes donc dans la même situation.

Moi, ce qui me frappe, c'est que, faute de reconnaître ce système, alors même que la France a signé – mais non ratifié – la convention de La Haye, on a créé des dispositifs, le mandat de protection future notamment, qui aboutissent finalement à peu près au même résultat.

Je ne suis pas un défenseur acharné du trust, je suis au contraire un partisan acharné du droit civil. Mais quand des outils correspondent à un besoin et à une réalité, soit on les condamne et on fait comme l'année dernière, on sanctionne et on dit que c'est systématiquement réputé comme frauduleux, soit on a une approche un peu plus nuancée – celle qui a été évoquée par

Pierre-Sébastien Thill – en disant que cela correspond, dans un certain nombre de cas, à des besoins sociaux.

Aujourd'hui, un Français ne peut pas créer de trust. Que fait-il ? Il souscrit un contrat d'assurance vie. Et comme il ne veut pas perdre complètement la main, au lieu de souscrire son contrat d'assurance vie en France, il le souscrit au Luxembourg parce qu'il peut y mettre un peu ce qu'il veut, alors qu'en France, en principe, c'est interdit. Je dis « en principe » car on sait très bien que, au-delà d'un certain montant de patrimoine, les compagnies d'assurances peuvent se montrer beaucoup plus accommodantes.

Là aussi, on est parfois dans le déni de la réalité. On condamne au lieu d'essayer de voir quelle est la réalité, comment, sur ces terrains où il y a un vrai problème, on peut essayer de lutter contre la compétition internationale.

J'ai pris l'exemple de l'assurance vie. Soit la France ne fait rien, on garde la législation telle qu'elle est, on est très rigoureux et on sait très bien que les gens iront ouvrir des contrats d'assurance vie au Luxembourg, soit on essaie de voir la réalité en face : les contrats ouverts au Luxembourg ne pourraient-ils pas l'être en France ? Les richesses resteraient en France, les personnes qui gèrent cet argent également et il y aurait peut-être quelques impôts supplémentaires payés en France, alors que, aujourd'hui, c'est de la matière fiscale qui s'évapore dans les pays étrangers.

Notre problématique est un peu la suivante : notre intérêt est que l'argent, nos clients, nos entreprises et nos personnes fortunées restent en France.

Quand des personnes se délocalisent, je touche quelques honoraires sur le moment, mais ensuite, ce sont mes confrères suisses et belges qui en profitent, ce n'est pas moi.

M. Pierre-Sébastien Thill. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite apporter une précision en réponse à vos questions, qui sont tout à fait légitimes.

Nous vous apportons un témoignage en tant qu'avocats dans l'exercice de notre profession. Si nous vous disons que nous ne pouvons pas conseiller à nos clients, grandes sociétés françaises, d'utiliser des paradis fiscaux, c'est parce que c'est la réalité. Mais nous ne disons pas qu'ils n'existent pas.

M. Francis Delattre. – Nous ne vous croirions pas !

M. Pierre-Sébastien Thill. – Parmi les 50 000 avocats exerçant en France, ceux qui sont « inquiétés » dans des affaires en tant que professionnels sont très peu nombreux. Je pense qu'il n'y en a pas une dizaine à ce jour. C'est notre manière d'exercer le métier.

Bien évidemment, les paradis fiscaux existent et c'est un problème eu égard à toutes les habitudes au Moyen-Orient ou en Chine, par exemple. C'est

un sujet qui intéresse les États membres de l'OCDE et nos pays, mais la France pas plus que l'Allemagne ou les États-Unis.

Notre message n'est pas : cela n'existe pas, tout va bien, rassurez-vous ! Non, lorsque des personnes font appel à nous, nous les guidons au mieux en leur disant – c'est un élément important, me semble-t-il, voyez les affaires Wildenstein ou autres – : si vous avez des fonds à l'étranger et que vous voulez les utiliser en Allemagne, aux États-Unis ou en France, cela deviendra très compliqué. Vous arriverez fatalement à du blanchiment de fraude fiscale.

Le système est extrêmement dissuasif. Mais existe-t-il des personnes qui mettent en place des sociétés-écrans ? Bien sûr ! Mais notre métier n'est ni de les y encourager, ni de les conseiller, ni de les accompagner dans ces démarches.

Nous ne sommes pas là pour dire que tout va bien.

M. Philippe Dominati, président. – Avant de donner la parole à notre rapporteur pour conclure, je vous poserai une question à tous les cinq puisque vous représentez la profession.

Selon M. Monsellato, la fraude n'est pas un phénomène important, elle est plutôt bien contrôlée dans notre pays, et dès lors qu'il n'y a pas d'harmonisation, c'est la compétitivité. Ce sentiment est-il partagé par vous tous ? La compétitivité, non pas face à des paradis fiscaux, mais face à nos voisins européens – le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie – représente-t-elle véritablement votre activité principale ? Vous minimisez les paradis fiscaux dans les structures juridiques, le confirmez-vous pour l'ensemble de la profession ?

MM. Pierre-Sébastien Thill, Gianmarco Monsellato, et Éric Ginter - Oui !

M. Philippe Dominati, président. – Par ailleurs, je voudrais revenir sur ce que vous avez indiqué à M. Delattre.

La commission avait souhaité avoir un témoignage des autorités américaines – mais je ne sais pas si nous y parviendrons, il semblerait qu'il y ait quelques difficultés diplomatiques – car il y a effectivement des bruits – un article de presse que j'ai déjà cité – laissant entendre que les États-Unis voudraient renoncer à ce statut de la territorialité mondiale pour s'adapter au droit commun des autres pays. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'état des discussions ?

M. Gianmarco Monsellato. – Soit par notre pôle de prospective, soit par la chambre de commerce internationale – je suis membre du comité fiscal – nous sommes assez en pointe sur ces sujets avec les Américains.

Cette discussion existe depuis plusieurs années aux États-Unis. Elle a été relancée par l'administration Obama, qui considère que leur système d'imposition mondiale est en fait extrêmement néfaste à l'économie de leur

pays parce qu'il encourage les entreprises américaines à créer des emplois à l'extérieur et à ne pas rapatrier l'argent car cela entraîne la taxation aux États-Unis.

L'administration Obama considère que ce système encourage les entreprises américaines à ne jamais rapatrier l'argent aux États-Unis. D'où la réforme Bush : pendant un an, vous rapatriez votre argent net d'impôt et vous n'êtes pas taxé. Mais c'était une exception.

Parmi les conseillers de l'administration Obama, certains disent qu'il faudrait faire comme en France, un système territorial où l'on ignore tout ce qui se passe en dehors des États-Unis, et quand les entreprises rapatrient leur argent, on ne les taxe pas pour recréer de l'emploi aux États-Unis.

Cette fois-ci, il y a même eu un rapport remis à l'administration Obama, pour lequel un certain nombre d'avocats européens ont été consultés, dont notre cabinet.

La question n'est pas tranchée, il y a clairement un débat. Au Sénat américain, d'autres voix disent : notre système a l'avantage de nous permettre de contrôler ce qui se passe en dehors de nos frontières alors que la territorialité risque de nous rendre aveugles.

Deux écoles s'affrontent, mais la grande nouveauté, c'est que, depuis deux ans ou trois ans, le débat est sérieux. Si la crise dure, il n'est pas impossible qu'il y ait un changement. Si un jour le code des impôts américain est réécrit, ce qui est promis depuis longtemps, il n'est pas impossible que les États-Unis reviennent à un système plus territorial.

M. Éric Ginter. – Nous parlons de l'impôt sur les sociétés.

M. Gianmarco Monsellato. – S'agissant de l'impôt sur les particuliers, la réflexion est moins avancée.

M. Éric Ginter. – En France, c'est l'inverse. Nous avons un système mondial pour les personnes physiques et un système territorial pour les entreprises, alors que les Américains ont un système mondial pour les entreprises et pour les particuliers.

M. Gianmarco Monsellato. – Il y a sur ce sujet dans le *Wall Street Journal* ce matin, un article sur l'un des fondateurs de Facebook qui a quitté les États-Unis pour vivre à Singapour et qui a renoncé à sa nationalité américaine pour ne pas payer l'impôt sur les plus-values.

Par conséquent, aux États-Unis, on se dit *in fine* que si quelqu'un veut vivre à Singapour, on ne peut pas l'en empêcher.

Néanmoins, ce que l'on oublie et ce que l'article expliquait très bien, c'est que, aux termes du droit américain, vous payez chaque année au fil de l'eau une quote-part sur votre plus-value notionnelle au fisc américain, et quand vous vous délocalisez complètement et que vous prenez une autre nationalité, une partie a déjà été taxée.

Mais les États-Unis, comme nous, face à la mondialisation et à la compétition internationale, s'interrogent sur la pertinence de leur système fiscal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Monsellato, vous avez cité tout à l'heure le chiffre de 2 000 milliards de dollars pour rendre compte du commerce international. C'est le PIB de la France. Le chiffre est en réalité un peu supérieur à 18 000 milliards de dollars.

M. Gianmarco Monsellato. – Il s'agit probablement de 20 000 milliards de dollars. Ce sont, me semble-t-il, les chiffres de l'OCDE, on peut les retrouver sur leur site Internet.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'un d'entre vous a évoqué la gestion des pavillons de complaisance du Libéria par un cabinet d'avocats américain. Un cabinet d'avocats français accepterait-il de gérer les pavillons de complaisance ?

M. Éric Ginter. – C'est parce que nous sommes une profession réglementée que nous n'avons pas le droit de le faire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous appartenez à des groupes internationaux, la réglementation est-elle la même pour tous ? Existe-t-il un code commun d'éthique, de bonne pratique ? Qui contrôle la profession en France et dans le monde ? Votre groupe est-il présent dans les paradis fiscaux ?

M. Pierre-Sébastien Thill. – S'agissant de la présence dans les paradis fiscaux – si l'on s'entend sur le terme de « paradis fiscaux » – CMS-BFL est un cabinet français, nous n'avons aucun intérêt économique en tant que tel dans un autre cabinet, mais notre réseau couvre toute l'Union européenne, plus quelques autres pays européens, nous sommes donc bien présents dans ces pays.

Ce qui est important, c'est que nous avons une éthique, une intégration opérationnelle, notamment pour les règles de facturation de nos clients. Mais, surtout, nous avons des codes éthiques et nous avons, par exemple, établi un « passeport CMS » : lorsque nous avons un nouveau client, nous avons toute une procédure de vérifications. Nous refusons un client si, dans la chaîne de participations, nous trouvons une société implantée dans un paradis fiscal et dont nous ne pouvons pas identifier les bénéficiaires. C'est un passeport CMS : lorsque l'on accepte un client dans un pays, le passeport est valable dans tout le réseau et chaque cabinet du réseau est tenu de faire ce même exercice.

Par ailleurs, nous avons des règles qui s'imposent à chaque cabinet, membre du réseau. Par exemple, le cabinet allemand travaillant pour un client français est tenu d'informer CMS-BFL de la nature de l'activité qu'il exerce pour cette société française et inversement. Cela fonctionne ainsi dans tout le réseau.

Nous avons des règles d'éthique qui fonctionnent, cela nous paraît déjà largement suffisant.

Mme Manon Sieraczek. – Pour 2012, il n'y a plus que huit paradis fiscaux. Par conséquent, je ne pense pas que CMS-BFL soit présent au Botswana, à Brunei ou au Guatemala.

M. Pierre-Sébastien Thill. – Non, il ne s'agit que des pays européens.

M. Éric Ginter. – Monsieur le rapporteur, pour répondre précisément à votre question, les grands cabinets ont tous les mêmes règles, notamment la règle KYC – *Know Your Customer* : lorsque nous ouvrons un dossier, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une personne physique, nous devons absolument savoir qui est le *Ultimate Beneficial Owner*, le UBO.

On a évoqué précédemment l'exemple – j'ai eu personnellement à traiter récemment un sujet de cette nature –, d'une personne qui voulait acquérir une villa importante dans le sud de la France à travers une société un peu folklorique. Le notaire a refusé de recevoir les fonds – cela limite déjà un peu les débats. Elle est venue nous voir – elle était évidemment très malheureuse – et nous lui avons dit : il est hors de question pour nous d'intervenir dès lors que vous ne nous dites pas qui est le UBO.

Cela fait peut-être des honoraires en moins, mais nous préférons dormir tranquilles et que notre réputation ne se trouve pas mêlée à des opérations que nous ne maîtrisons pas.

Nous faisons un métier dangereux et compliqué, nous voulons bien vendre assez cher les heures dans la journée, mais nous ne vendons pas les heures de nuit et pas les heures d'insomnie.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Thill, vous avez évoqué la localisation des profits et vous avez considéré que la localisation des droits incorporels dans des États peu fiscalisés avait peu d'intérêt. On peut donc s'étonner que les grands groupes délocalisent certaines de leurs activités : je pense à Google aux Bermudes. Quel est donc l'intérêt pour ces groupes de pratiquer une activité inutile ?

M. Pierre-Sébastien Thill. – Pour des sociétés françaises qui versent des redevances à l'étranger, cela ne présente aucun intérêt.

En revanche, les Bermudes, c'est une plateforme très utilisée par des groupes américains. Comme le disait Gianmarco Monsellato précédemment, tout ce qui est américain est taxé aux États-Unis, mais pour tout ce qui est hors des États-Unis, la plateforme des Bermudes – paradis fiscal – est très utilisée par des grands groupes américains et pas seulement Google.

M. Éric Ginter. – Cette situation est parfaitement connue du fisc américain et cela se fait avec sa complicité. On retrouve ici la notion dont parlait tout à l'heure M. Monsellato, la fiscalité est au service de la compétition entre les États et il y a de la compétition entre les entreprises,

c'est tout à fait évident. Le fisc américain sait très bien que certains groupes ont des « réserves » – ce ne sont même pas des caisses noires –, dans un certain nombre de ces pays. Elles ne sont pas taxées, mais elles permettent le développement de ces groupes américains.

M. Philippe Dominati, président. – Lorsque l'État français autorise un pavillon aux Îles Kerguelen, est-ce de même nature ?

M. Éric Ginter. – Non, pas du tout. On n'utilise plus les Îles Kerguelen, il y a maintenant le registre international français, le RIF. Un armateur français peut avoir des bateaux immatriculés partout dans le monde, mais, de toute façon, le bénéficiaire sera taxé à Marseille, par exemple.

M. Philippe Dominati, président. – C'est de même nature, il s'agit de la compétitivité.

M. Éric Ginter. – Là, en l'occurrence, l'utilisation de certains pavillons vise surtout à contourner un certain nombre d'obligations sociales. En réalité, cela n'a absolument rien à voir.

De surcroît, en ce qui concerne le *shipping*, – on a fait une étude assez complète sur une quarantaine de pays dans le monde –, la plupart des pays sont passés au système de la taxe au tonnage avec des taux quasiment identiques. J'ai moi-même réalisé un rapport à ce sujet pour le ministère des transports. Il y a donc une harmonisation à peu près complète, seuls les Grecs sont un peu en marge du système, mais, en réalité, dans tous les pays importants du *shipping*, en tout cas, à l'intérieur de l'Union européenne, le système d'imposition est le même. Il est surveillé par la Commission européenne.

M. Philippe Dominati, président. – Ce sont les droits sociaux.

M. Éric Ginter. – Au niveau fiscal, une harmonisation complète a été faite dans un secteur déterminé et sur un problème précis. L'harmonisation n'est pas nécessairement générale, elle peut se faire aussi point par point, thème par thème. On évite ainsi d'avoir une compétition fiscale entre les États, puisqu'il y a une harmonisation de fait.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame, messieurs, je vous rappelle que nous sommes très demandeurs d'avoir des réponses écrites à notre questionnaire.

Nous allons rendre un rapport – validé, je l'espère, par la commission –, qui devrait – nous l'espérons – aboutir à une nouvelle législation. Nous allons donc recréer de l'instabilité que vous pointez du doigt, mais c'est la démocratie, c'est le jeu des décisionnaires, ou alors je m'en référerai au film *Le Guépard* de Visconti : il faut tout changer pour que rien ne change. On ne peut pas reprocher aux parlementaires de vouloir changer les choses pour améliorer la situation, vous nous reconnaissez ce droit.

M. Philippe Dominati, président. – Madame, Messieurs, je vous remercie de vos témoignages, mais l’instabilité, c’est pour créer de la stabilité, monsieur le rapporteur. (*Sourires.*)

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Absolument ! Et le bonheur humain !

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie de vos contributions, c’était très intéressant.

**Audition de M. Olivier Fouquet, président de section honoraire
au Conseil d'État, membre du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel
et président de la Commission de déontologie**
(13 juin 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons M. Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d'État, membre du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel et président de la Commission de déontologie.

Monsieur Fouquet, je vous rappelle que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Olivier Fouquet prête serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Monsieur Fouquet, avant que M. le rapporteur puis les membres de notre commission d'enquête vous posent leurs questions, je vous donne la parole pour un exposé liminaire.

M. Olivier Fouquet, conseiller d'État. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, madame, messieurs les sénateurs, je vais intervenir en tant que conseiller d'État puisque j'ai effectué la majeure partie de ma carrière au Conseil d'État, où je me suis occupé de questions fiscales de 1981 à mon départ en 2010. Je reste toutefois assez actif dans le domaine fiscal : je suis consulté par l'administration et les grands organismes publics ; par ailleurs, je continue à beaucoup écrire et commenter.

La question que pose cette commission d'enquête est récurrente, nous la connaissons tous depuis toujours, c'est celle de l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

Je commencerai par formuler deux remarques.

Première remarque, en matière d'évasion des capitaux et des actifs, nous sommes loin de l'image caricaturale que l'on pouvait avoir autrefois de gens qui se rendent en Suisse avec des valises de billets ; l'évasion des

capitaux et des actifs est essentiellement le fait des entreprises et des professionnels.

Pour des raisons de concurrence fiscale, les entreprises préfèrent localiser le plus possible la matière imposable dans un pays où la fiscalité est moins lourde. Quant aux professionnels, puisque, dans le secteur de la prestation de services, de la finance, etc., les opérations sont devenues internationales, ils essaient, pour les mêmes raisons, par différents montages, de rapatrier le moins possible de leurs bénéficiaires.

C'est naturellement à l'administration fiscale que revient en premier lieu le soin de réprimer ou, dans la mesure du possible, de prévenir ce type d'évasion. Dans le domaine de l'évasion fiscale, les douanes me paraissent plus avoir une fonction de support d'intervention de l'administration fiscale que jouer un rôle à part entière.

Pourquoi le problème est-il si complexe en France ? Certes, la situation a évolué dans le bon sens, mais des progrès peuvent encore être réalisés et l'on constate que, si certains obstacles restent très difficiles à surmonter, d'autres le sont moins. Il faut avoir à l'esprit que le contrôle fiscal n'est pas indépendant du système juridique fiscal français et que ce dernier est assez particulier au regard du modèle anglo-saxon. Je ne le comparerai pas à d'autres modèles du sud de l'Europe.

Malgré tout, ce que je veux souligner et qui me frappe quand on fait des comparaisons internationales, c'est que la France a une administration fiscale qui n'est absolument pas corrompue. C'est un point très important. Tous les fonctionnaires qui forment la hiérarchie ont un très grand sens de l'État et du service public et font preuve d'un grand dévouement.

Cela étant, je ne peux pas dire qu'ils ont les mains libres pour faire ce qu'ils veulent car notre système juridique est assez rigide. En effet, le système fiscal est régi par des règles qui sont largement de nature législative, et l'interprétation de l'article 34 de la Constitution par le Conseil constitutionnel tend à réserver au législateur la définition de l'assiette, du taux, du contentieux et du recouvrement de l'impôt.

C'est l'inverse du système des cotisations sociales, où les dispositions relèvent plus du domaine réglementaire que du domaine législatif. Cela a une conséquence importante : s'il n'est pas difficile à modifier – on le modifie d'ailleurs tout le temps –, ce corpus juridique se révèle peu réactif. Ainsi, entre le moment où l'on découvre une fraude qui est due à l'exploitation d'un texte d'une façon qui n'a pas été prévue au moment de son adoption et le moment où l'on entreprend de le corriger, il s'écoule un laps de temps relativement long.

Seconde remarque, notre hiérarchie des normes est très stricte : priment les textes communautaires, puis la Convention européenne des droits de l'homme, qui fait des ravages en matière fiscale – sur le plan des principes, je n'ai rien à dire ; sur le plan des conséquences, que l'on découvre au fur et à

mesure de cette jurisprudence, des interrogations se font jour –, viennent enfin la loi et les textes réglementaires – décrets, arrêtés. A cela s'ajoute une spécificité française qui est que la doctrine administrative est opposable aux contribuables. Ce système très hiérarchisé et cette opposition de la doctrine administrative, fondée sur l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, ont conduit à ce que, en France, il ne puisse y avoir de rapports contractualisés entre l'administration fiscale et les contribuables.

En effet, la doctrine est définie en des termes assez généraux qui donnent des règles d'interprétation de la loi, ce qui, je le souligne, offre au contribuable – entreprise ou non – une sécurité juridique, puisque, s'il n'est pas d'accord avec cette interprétation, il peut toujours la contester devant le juge ; en revanche, si, grosso modo, il ne la trouve pas si mal, la doctrine administrative lui apporte une sécurité absolue.

Pour autant, l'administration française a toujours été très réticente à l'idée de prendre des positions sur des cas individuels. On a un peu progressé en matière de rescrits, c'est-à-dire de demandes du contribuable sur lesquelles l'administration prend proposition. La situation a évolué dans le bon sens, mais ces rescrits sont pris dans des conditions telles que cela ressemble un peu à la doctrine administrative. En effet, ils sont publiés et deviennent des prises de position générales qui valent pour tout le monde.

Il ne s'agit pas du tout pour moi de critiquer le système français, je ne fais que répéter ce que disent les directeurs fiscaux et les directeurs financiers, je n'ai pas pu m'en rendre compte personnellement, mais les entreprises françaises ou étrangères, entreprises internationales implantées dans divers pays jugent par exemple le système anglais – je ne parle pas du système américain sur lequel je reviendrai – plus efficace que le système français. Pourquoi ? Parce que, dans le système français, c'est tout ou rien : ou l'administration a raison ou elle a tort.

Dans le système anglais, les contrôles se font de la même façon même s'ils sont peut-être un peu plus fréquents, mais l'entreprise et les *commissioners*, c'est-à-dire l'équivalent des inspecteurs des services fiscaux, cherchent à parvenir à un accord sur des bases durables. C'est donnant-donnant : les entreprises qui cherchent avant tout la stabilité et qui veulent obtenir la pérennité de la règle qui leur est applicable, par exemple sur les prix de transfert, doivent en contrepartie donner des assurances sur certains points et lâcher sur d'autres.

Dans le système français, en revanche, compte tenu de la complexité de la comptabilité actuelle, avec le dédoublement des comptes sociaux et des comptes consolidés, seuls les comptes sociaux servant à déterminer l'assiette de l'impôt fiscal français, les vérificateurs n'obtiennent jamais la coopération des entreprises, même des plus grandes. Elles sont là, l'arme au pied, fournissent les éléments qui leur sont demandés, mais ne coopèrent pas et choisissent la solution qui leur est la plus favorable, à savoir transmettre à

l'administration des fichiers, puis la laisser se débrouiller avec des logiciels pour les traiter.

En 2008, j'ai remis un rapport sur la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'alors. J'ai souligné que – c'est honteux, ce que je vais dire, mais je l'ai écrit et c'est publié sur le site du ministère des finances ! –, pour tenter d'accroître l'efficacité du contrôle français, il fallait parvenir à classer les entreprises entre entreprises coopératives et entreprises non coopératives.

Les entreprises coopératives auraient droit à un certain accord contractuel avec l'administration, accord dont ne bénéficieraient pas les entreprises non coopératives. Elles seraient par exemple assurées que leurs méthodes de calcul des prix de transfert ne seraient pas remises en cause pendant un certain temps, que leurs régimes de provision, telles qu'elles les imaginent, seraient confortés pendant une certaine période, etc.

Ce qui manque le plus à l'efficacité du contrôle fiscal en matière d'évasion de bénéfices, de produits imposables – c'est lié à notre système –, c'est la capacité à pousser l'entreprise dans ses retranchements. Il n'est qu'à voir le fonctionnement des très grandes directions, la direction générale des entreprises, la DGE, et surtout la direction des vérifications nationales et internationales, la DVNI. Je connais très bien les membres de cette dernière direction : ils sont exceptionnels sur le plan intellectuel, juridique, etc. Chaque brigade est affectée à un secteur économique particulier : bancaire, énergétique, etc. Ces fonctionnaires tournent et ne restent pas éternellement au sein de cette structure.

On envoie deux ou trois inspecteurs avec quelques contrôleurs et on leur demande de contrôler. Évidemment, ils ont des schémas de contrôle et savent où ils doivent contrôler. Cependant, les entreprises le savent également ou apprennent à le savoir. Par conséquent, sans aller jusqu'à dire qu'il n'y a pas de redressement, je constate qu'il n'y a pas d'examen véritablement complet de la démarche fiscale de l'entreprise. Certes, les vérificateurs recueillent des documents comptables, mais ils ne parviennent pas à obtenir tout le reste. Les documents comptables, ce sont les comptes sociaux, mais, sur le plan international, ce qui compte, ce sont les comptes consolidés ; or ceux-ci sont hors du champ de la vérification.

Parfois, l'entreprise peut produire des éléments de comptabilité consolidée pour justifier des écritures qui se trouvent dans les comptes sociaux. Toutefois, en dehors de ce cas de justification, si les vérificateurs demandent des éléments de comptabilité consolidée ou des justifications sur les comptes consolidés, l'entreprise n'est pas obligée de leur répondre.

Puisque je parle des entreprises qui ont une activité internationale et qui donc sont les plus susceptibles de faire partir à l'étranger la matière imposable qui aurait fait l'objet d'un recouvrement en France, je tiens à dire

que, aujourd'hui, nous n'avons pas tout à fait les moyens de notre contrôle et que c'est largement dû à la rigidité de notre système juridique.

Je souhaite revenir sur l'instabilité de la loi fiscale. Les entreprises s'en plaignent beaucoup. Elle est telle que les cabinets d'avocats anglo-saxons font à la France une réputation de république bananière. Mais l'administration est autant perdante que les entreprises. En effet, personne ne peut être omniscient !

Et encore, d'immenses progrès ont été enregistrés puisque la direction de la législation fiscale sort aujourd'hui les projets d'instruction dans les trois mois qui suivent l'adoption de la loi, la version finale sortant quant à elle dans les six mois environ.

Pour conclure, je voudrais dire un mot sur les montages fiscaux. Cela me permettra d'aborder la question de la fiscalité américaine.

La principale difficulté tient au fait que l'administration ne peut réprimer les montages fiscaux, qui sont en réalité des montages d'optimisation, uniquement s'ils constituent un abus de droit. La jurisprudence française s'est alignée sur la jurisprudence européenne et le législateur français, qui ne pouvait pas faire autrement, s'est aligné sur la jurisprudence française et européenne.

Il existe aujourd'hui deux critères pour caractériser l'abus de droit : d'une part, le critère de la poursuite d'un but exclusivement fiscal, qui a toujours existé et qui remonte à une jurisprudence du Conseil d'État établie en 1953 – voire en 1941 – ; d'autre part, le critère nouveau, défini par la Cour de justice de l'Union européenne, d'une application littérale des textes contraire à l'objectif de leurs auteurs, autrement dit la fraude à la loi, le détournement de l'objet du texte.

Ce critère, auquel il est impossible d'échapper, embarrasse beaucoup les vérificateurs. Tout cela est très difficile sur le plan juridique. Quand vous procédez à un redressement en invoquant l'abus de droit, il faut s'appuyer sur des bases juridiques solides. L'abus de droit n'est pas le seul motif qui peut être invoqué pour un redressement, il peut y en avoir d'autres, mais, en l'occurrence, que fait un vérificateur quand il voit que quelque chose ne va pas : il cerne le problème et, ensuite, il doit définir le fondement juridique du redressement. Croyez-moi, ce n'est pas évident, c'est même très difficile, parce que si l'on se trompe sur le fondement juridique, cette erreur peut entraîner la décharge de l'imposition.

En outre, il existe des cabinets internationaux qui sont spécialisés dans ce type de montages. On assiste ainsi au jeu du gendarme et du voleur : chaque fois qu'on met une barrière, chaque fois qu'on cherche à bloquer un schéma, immédiatement les cabinets imaginent un contrepoison.

Ce point est très important et j'aimerais vraiment que, en la matière, les choses changent. L'administration fiscale ne prend connaissance de ce type de schémas, à l'occasion des vérifications de comptabilités, que beaucoup trop

tardivement. Autrement dit, quand elle découvre ces schémas qui fonctionnent depuis deux, trois ou quatre ans, une fois qu'ils sont remis en cause, d'autres leur succèdent.

Que peut-on faire ?

Le fisc américain est beaucoup plus dur que le fisc français ; il est même le fisc le plus dur du monde, car il dispose, depuis l'épisode Al Capone, de moyens d'investigation policière colossaux.

D'ailleurs, il existe une bande dessinée, IRS, dans laquelle apparaissent des agents de type James Bond qui agissent pour le compte de l'administration des revenus américaine et mènent des infiltrations. *A contrario*, vous vous en souvenez, chez nous, de malheureux douaniers qui avaient infiltré un réseau de trafiquants de drogue ont été mis en prison et ils ont eu toutes les peines du monde à en sortir.

Je disais donc que le fisc américain dispose de moyens beaucoup plus puissants, notamment d'un système très astucieux et très efficace, à savoir l'obligation pour les cabinets d'avocats de déclarer à l'administration fiscale tous les montages qu'ils proposent à leurs clients. Celle-ci les examine, donne son feu vert à ceux qui lui paraissent de la simple optimisation non abusive et refuse ceux qui lui paraissent abusifs.

Certains, à la Direction générale des finances publiques, la DGFIP, estiment que ce système serait transposable en France, cependant que d'autres pensent qu'il ne l'est absolument pas. La question reste posée.

Cela étant, le contribuable américain a la possibilité de contester le fichage négatif d'un schéma et, de fait, le juge fiscal américain, dans un certain nombre de cas, lui donne raison.

Dans le système américain, les cabinets qui proposent des schémas d'optimisation n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable ou qui ont fait l'objet d'un avis négatif de la part de l'administration fiscale américaine sont solidairement responsables, avec le contribuable qu'ils ont conseillé, du recouvrement des rappels d'impôt. Inutile de vous dire que cela conduit les avocats et conseillers fiscaux américains à une grande prudence !

Ce système est-il transposable en France ? La question est intéressante. Personnellement, j'avais proposé une démarche plus limitée, mais l'on m'avait dit qu'elle n'était pas dans l'esprit français.

Je suis frappé de constater que certains cabinets d'avocats – qu'ils soient issus ou non de l'administration, cela n'a rien à voir – sont choqués par les montages proposés par des cabinets concurrents. Les trouvant tout à fait abusifs, ils refusent de les proposer à leurs clients, au risque que ceux-ci les quittent, ce qui arrive souvent, pour rejoindre un autre cabinet pratiquant de tels montages.

Au fond, s'ils en avaient la possibilité juridique, ces cabinets, avec prudence, communiqueraient bien à l'administration les montages dont ils ont

eu connaissance et qu'ils n'ont pas proposés à leurs clients. Cela étant, dans le système français, on ne peut pas dénoncer son voisin. C'est pourquoi j'avais suggéré – mais on m'a dit que c'était de la délation – qu'on crée une commission présidée par une personnalité indépendante, par exemple un conseiller d'État ou un conseiller-maître à la Cour des comptes, peu importe, à laquelle les cabinets, scandalisés par l'attitude de certains de leurs confrères, communiqueraient, anonymement, les montages abusifs réalisés par ces derniers.

L'administration fiscale, sous le contrôle du Conseil d'État, examinerait ces montages et rendrait publics ceux qu'elle estimerait abusifs. Inutile de vous dire que, dès que vous rendez public un montage en le qualifiant d'abusif, la machine s'arrête immédiatement ! Aucune entreprise ne prendrait le risque d'utiliser ce montage !

Cela ne préjuge pas la décision que prendra le juge si survient un contentieux, mais il serait souhaitable que cette course entre les gendarmes et les voleurs prenne fin, car les premiers courent toujours derrière les seconds sans jamais pouvoir les rattraper.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie de cet exposé, monsieur Fouquet.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je vous remercie à mon tour pour ces propos très concrets, monsieur Fouquet.

Évoquant notamment le travail mené par l'administration fiscale sur la question de l'évasion, vous avez déclaré qu'il fallait soit combattre celle-ci, soit la prévenir. En quoi pourrait consister, selon vous, cette démarche visant à prévenir l'évasion fiscale ?

M. Olivier Fouquet. – Il est très difficile d'élaborer les textes à l'avance. Vous le savez encore mieux que moi, on rédige un texte à partir de situations, à partir de faits qu'on a constatés. Il arrive parfois qu'on se trompe. C'est pourquoi, dans le système juridique français, il est très difficile de faire de la « prévention textuelle ». Toutefois, je crois beaucoup à la prévention, qui peut prendre trois formes, ainsi que je l'ai expliqué tout à l'heure.

Premièrement, on peut essayer de mettre en place, sous une forme ou sous une autre, avec un certain nombre de grandes entreprises, ce système que j'ai évoqué d'entreprises coopératives aux termes duquel les entreprises parties prenantes s'engageraient notamment à ne pas recourir à certains montages.

Deuxièmement, la prévention consiste à faire savoir urbi et orbi, selon des modalités à définir mais que j'ai esquissées, que certains montages de transfert de matière imposable – c'est de l'évasion fiscale – sont condamnés par l'administration et que cette dernière, lorsqu'elle vérifiera une entreprise, cherchera immédiatement à vérifier s'il a été fait recours ou non un à tel

montage, avec tous les risques de sanctions qui s'y attachent. En matière d'abus de droit, les pénalités sont de 80 %.

Troisièmement, la prévention consiste aussi dans la coopération fiscale internationale, qui s'est beaucoup améliorée. Je n'ai pas évoqué ce point, mais il est très important.

Depuis vingt ans, des progrès inouïs ont été enregistrés en la matière, mais, entendons-nous bien, seulement avec les administrations fiscales sérieuses. Je pense à des pays comme la Belgique, l'Allemagne et, désormais, le Royaume-Uni. Il existe dorénavant des échanges d'informations réciproques non seulement sur des contribuables précis, mais aussi, le cas échéant, sur des schémas d'évasion fiscale. Des réunions informelles sont organisées regroupant les administrations fiscales de différents pays européens, lesquelles donnent lieu à des échanges d'informations. Naturellement, tout cela mérite d'être développé et encouragé.

En revanche, il existe des pays avec lesquels nous avons de mauvais échanges. Nous n'avons pas de bons échanges avec l'Italie et cela tient pour partie à la faiblesse de certaines structures administratives. Je pense que l'administration fiscale italienne, qui a pourtant de bons éléments à sa tête, est structurellement faible.

Tout est lié. Si le contrôle fiscal est plus efficace, si l'on sait par avance que tel ou tel montage donnera lieu à un redressement, certaines entreprises – pas toutes – seront plus prudentes.

Ce qui me frappe, aujourd'hui, c'est non pas la prudence des entreprises, mais leur imprudence. Les directeurs financiers sont prêts à tout pour améliorer leurs résultats, ce qu'on appelle le taux d'imposition effectif, c'est-à-dire le taux réel d'imposition.

Je ne vise pas ici Total ; dans l'industrie pétrolière, la situation est différente, elle tient notamment aux coûts d'exploration.

Donc, le directeur financier d'une filiale française d'un groupe américain sera jugé sur le taux effectif d'imposition. Plus ce taux est bas, plus le siège social aux États-Unis trouvera qu'il est bon et plus ce directeur financier sera incité à transférer autant que possible la matière imposable de France vers l'étranger.

Si le fisc avait les moyens de répondre plus rapidement à la mise en place des schémas d'évasion fiscale, à mon avis cela aurait évidemment un rôle préventif.

Sur le plan curatif, on est très gêné naturellement par l'évolution de la jurisprudence européenne. C'est ainsi ! Pour un homme de ma génération, le retournement auquel on a assisté est stupéfiant. Avant l'arrêt Nicolo, on était totalement indifférent aux règles européennes et aux règles découlant des conventions internationales. A cette période en a succédé une autre, où l'on a fini par reconnaître que, dans la hiérarchie des normes, les normes

européennes et les normes découlant des conventions internationales étaient, dans une certaine mesure, supérieures à la législation française. Puis, probablement sous l'influence des juridictions de premier et de second degrés, qui ont moins de latitude que le Conseil d'État ou la Cour de cassation, on a fini par appliquer à la lettre cette jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Cela induit des effets extraordinaires dans la jurisprudence. Pratiquement, lorsque j'étais président-adjoint de la section du contentieux, puis président de la section des finances du Conseil d'État, j'ai vu de mes propres yeux disparaître dans les relations intra-européennes tout ce que l'on appelait les clauses antiabus du code général des impôts.

Par exemple, l'article 209 B du code général des impôts, que vous connaissez bien, article tout à fait légitime, permet d'imposer la filiale d'une société française implantée non pas tant dans un paradis fiscal, que dans un État où la législation fiscale aboutit à une imposition de 30 % inférieure à ce qu'elle est en France. Dans le domaine fiscal, il existe des différences très importantes entre les différents pays composant l'Union européenne.

Auparavant, l'article 209 B était utilisé par l'administration pour prévenir l'évasion fiscale intra-européenne liée à la différence de niveaux de pression fiscale entre les différents pays.

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré que ces stipulations étaient contraires à la liberté de circulation des capitaux et à la liberté d'établissement. Elle admet tout de même que la France réprime les montages abusifs. Cependant, en pratique, l'article 209 B n'est plus du tout efficace pour lutter contre l'évasion fiscale entre la France et d'autres États membres. Je ne vois pas d'autre solution qu'une harmonisation fiscale européenne.

J'illustrerai mon propos par un exemple très connu. Comparé au taux de l'impôt sur les sociétés français, le taux de l'impôt sur les sociétés irlandais fait de ce pays un État à fiscalité privilégiée au sens de l'article 209 B du code général des impôts...

Par ailleurs, les États européens peuvent aménager des régimes d'exonération. Certaines activités imposées en France sont ainsi exonérées dans d'autres pays. Naturellement, on a toujours tendance à localiser une opération dans le pays où elle est exonérée. Autrefois, la DVNI utilisait l'article 209 B ; aujourd'hui elle ne le peut plus.

On ne peut le nier, l'Europe a apporté de nombreux bénéfices à ses citoyens. Mais, et nombreux ont été ceux qui l'ont dit avant moi, la jurisprudence européenne a peut-être été trop loin ; d'ailleurs, elle a opéré un léger retour en arrière, après la prise de conscience du problème de la territorialité de l'impôt. Elle a en effet utilisé les quatre libertés, notamment la liberté de circulation des capitaux et la liberté d'établissement, pour interdire toute entrave fiscale aux opérations de sociétés entre États membres.

En l'absence d'harmonisation fiscale, cette jurisprudence n'a pu qu'entraîner un déséquilibre, toujours d'actualité. Il n'y a pas d'harmonisation fiscale, et pourtant on raisonne comme si l'Europe était un territoire fiscal homogène. En contrepartie du respect des libertés, il faut prévoir un système comme celui appliqué pour la TVA, c'est-à-dire approximativement une homogénéisation du marché intracommunautaire, qui a, si l'on excepte le mécanisme des carrousels, très bien fonctionné.

Pour les fiscalités directes, impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu, il n'existe aucun mécanisme. L'administration française encourage vivement, à tort ou à raison – je n'en sais rien –, une harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés entre la France et l'Allemagne. Quitte à procéder à cette harmonisation, on devrait l'élargir à toute l'Union européenne, car les entreprises sont tentées non pas uniquement par le niveau attractif du taux, mais aussi par tout le reste : je pense aux aménagements d'assiette qui, de manière non visible, peuvent rendre un régime fiscal plus avantageux qu'un autre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez mis en cause, dans votre exposé liminaire, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui, selon vous, provoque des ravages. Je comprends mieux maintenant votre propos puisque, si j'ai bien compris, vous faisiez référence à la disparition des clauses antiabus qu'elle aurait entraînée.

M. Olivier Fouquet. – Non, cela découle de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Mais je vais vous citer un exemple pour la Cour européenne des droits de l'homme, pour lequel le Conseil d'État tient bon, contrairement à la Cour de cassation, qui a cédé.

Vous vous souvenez de l'affaire HSBC, dont on a abondamment parlé. Les documents fournis à l'administration française étaient très détaillés : il s'agissait non seulement de listings de numéros de comptes, mais de copies de courriers, de mentions de visites, etc. Bref, on avait de véritables dossiers, avec tous les éléments de preuve nécessaires.

Pour compléter le dossier de l'un de ces contribuables, l'administration avait fait des perquisitions sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales. L'intéressé a argué devant le juge judiciaire que les documents volés ne lui étaient pas opposables, l'administration fiscale française s'étant rendue coupable de recel. L'affaire est intéressante parce que, entre-temps, les documents avaient été remis au parquet de Nice qui les avait de nouveau communiqués à l'administration fiscale. La Cour de cassation a estimé, et tout cela découlait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que l'administration fiscale ne pouvait pas utiliser des documents volés. Si je me souviens bien, l'avocat général a dit que « le parquet [n'était] pas une blanchisseuse » !

Dans l'affaire HSBC, les gros redressements concernaient les droits de succession, qui relèvent de la Cour de cassation en cas de litige, et les plus

petits dossiers portaient sur l'impôt sur le revenu, qui relèvent, eux, du Conseil d'État. Ce dernier ne s'est pas incliné : en vertu de sa jurisprudence, il a estimé que l'administration fiscale peut utiliser des documents qui lui ont été remis, peu importe par quelle voie. Vous voyez bien les immenses difficultés qu'entraîne cette jurisprudence, notamment parce que le système de perquisitions relève de la Cour de cassation.

Soyons clairs, l'administration n'intervient pas toujours au hasard : elle a souvent des présomptions, lesquelles peuvent être très précises. Personnellement, je ne trouve pas scandaleux de dénoncer une fraude fiscale. Un salarié licencié mécontent peut dénoncer des pratiques de son ancienne entreprise. Ces dénonciations peuvent être soit calomnieuses, soit exactes. L'administration procède à des vérifications, en utilisant très souvent la procédure de la perquisition.

La jurisprudence de la Cour de Cassation, qui a sa propre logique, est la suivante : des dénonciations anonymes peuvent servir de base à l'autorisation donnée par le juge de procéder à une perquisition ; mais si ces documents ont été « détournés » par un salarié qui les a copiés, ils ne peuvent plus être utilisés.

Mais alors comment doit procéder l'administration ? Nous sommes là face à un blocage. Doit-elle pousser l'hypocrisie jusqu'à dire qu'elle a reçu une dénonciation anonyme, sans faire état des documents qui lui ont été remis, pour pouvoir procéder à une perquisition ou à une vérification afin de retrouver, si elle le peut, ces mêmes documents ? La question est importante. La Cour européenne des droits de l'homme, qui est une cour tout à fait estimable, a poussé la défense des droits individuels à un point extrême. Elle a surtout, non que cela me choque, remis au premier plan le droit de propriété, qui était affaibli en droit français. Grâce à l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit de propriété a retrouvé une nouvelle vigueur.

Je prendrai l'exemple de la décision « Société EPI » du Conseil d'État, rendue en plénière fiscale le 9 mai dernier, une jurisprudence qui est indirectement liée à la question de la fraude. Le législateur avait instauré, pour les entreprises qui créaient de nouveaux emplois, un crédit d'impôt valable pendant trois années, de 1997 à 1999. En 1998, le gouvernement a constaté que le système avait été utilisé de façon abusive. Il a sagement décidé de le supprimer, ce qui fut fait dans la loi de finances pour 1999 de décembre 1998.

Selon les règles habituelles, le fait générateur de l'impôt se situant au 31 décembre, la société aurait dû normalement être privée de son crédit d'impôt pour tout l'exercice 1998. Et pourtant, en faisant référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui est tout à fait normal, le Conseil d'État a jugé que l'entreprise détenait, au moins pendant les premiers mois de l'année 1998, une espérance légitime d'avoir une créance sur le Trésor, le crédit d'impôt, qui est un bien protégé au sens de l'article 1^{er} du premier protocole, et que cette espérance légitime ne pouvait

être remise en cause. Cette jurisprudence est valable sous la réserve importante des cas de fraude fiscale. Mais, en l'occurrence, tel n'était pas le cas ! Il s'agissait simplement d'une utilisation abusive du crédit d'impôt.

Au final, nous nous retrouvons dans un système où les couches de droit supérieur, droit et jurisprudence européens, s'empilent les uns sur les autres : sans aller jusqu'à dire que nous ne sommes plus maîtres chez nous, nous ne pouvons que constater que tout cela pose de sérieux problèmes.

Je fais un aparté sur le débat relatif à l'ISF. Pour l'ISF, le fait générateur, qui détermine la législation applicable, se situe au 1^{er} janvier. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le taux de l'ISF ne peut être modifié en cours d'année, postérieurement au fait générateur. Ou alors, il faut adopter une loi rétroactive. Sur cette question, il semble que le gouvernement ait fait demi-tour.

Peut-on prévoir une taxe supplémentaire qui s'ajouterait à l'ISF ? Une telle solution est techniquement très compliquée à envisager, car les contribuables ont une espérance légitime de payer un certain montant d'ISF au Trésor et pas un euro de plus.

La Cour européenne des droits de l'homme a peut-être raison, mais je suis étonné que le législateur français n'ait pas plus rué dans les brancards ! Mais il est vrai que vous ne vous rendez compte des difficultés que dix ans après le vote d'un texte, lorsque le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononcent sur une affaire. Pourtant, il serait bon que le législateur français mène une réflexion sérieuse sur la latitude qui lui est laissée pour fixer la norme applicable en France.

La commission sénatoriale des affaires européennes a produit des travaux remarquables, qui vont toutefois davantage dans le sens de l'amélioration des relations que de la désignation des limites à ne pas franchir pour respecter une certaine autonomie du législateur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous arrivons au terme de cette audition, qui fut passionnante. Pour terminer, je voudrais revenir sur vos propos concernant l'administration fiscale américaine. Vous avez dit qu'elle dispose de davantage de moyens et qu'elle est sous-tendue par une volonté peut-être plus forte que l'administration française. Vous avez ajouté que la transposition de ce modèle dans notre pays soulève des réticences de l'administration fiscale. Apparemment, les avis sont partagés, certains estimant qu'une transposition est envisageable. Sur quels éléments s'appuient les réticences dont vous avez fait état ?

M. Olivier Fouquet. – Il s'agit d'un problème politique, les Américains n'ayant pas la même conception de l'administration fiscale que nous. Ils sont habitués à une « police fiscale » – souvenez-vous de l'époque d'Al Capone – qui procède à des interventions brutales, avec saisies et blocages des comptes, sans que les personnes concernées aient leur mot à dire.

Leurs cabinets d'avocats et de conseil, qui sont souvent associés à d'autres structures, sont très puissants et extrêmement riches.

Enfin, depuis l'affaire Al Capone, les perquisitions dans les cabinets d'avocats sont beaucoup plus faciles à effectuer qu'en France, où de telles pratiques seraient impensables. Les avocats américains n'ont pas les mêmes possibilités de défense que les nôtres. De plus, la concentration des cabinets d'avocats rend bien plus aisée pour l'administration fiscale l'obtention des schémas, aussi bien ceux qui sont déjà appliqués que ceux qui sont en préparation. Les relations sont beaucoup plus faciles. En France, nous n'avons pas vraiment de grands cabinets de ce type. Les schémas sont proposés aux clients de façon éclatée, anarchique.

La principale opposition à la transposition d'un tel système vient de la profession d'avocat, qui argumentera sur le terrain de la délation. C'est la raison pour laquelle j'avais proposé une solution plus modeste. Le contexte français rend très difficile toute procédure qui pourrait être fondée sur la délation, comme l'ont montré les affaires parvenues devant la Cour de Cassation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué l'existence de cabinets d'avocats plus ou moins agressifs et audacieux. Avez-vous pu les identifier ?

M. Olivier Fouquet. – Cela a été très compliqué, mais j'ai identifié les bons cabinets d'avocats, que je pourrais conseiller... Ce sont d'ailleurs des cabinets qui excellent dans tous les domaines.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous en donner un exemple ?

M. Olivier Fouquet. – Je ne peux donner aucun nom.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Fouquet, je vous remercie pour cette audition très complète qui a donné pleine satisfaction au rapporteur et aux autres membres de la commission.

M. Olivier Fouquet. – Monsieur le président, j'ai été ravi de participer aux travaux de votre commission d'enquête.

**Audition de Mmes Laurence Parisot, présidente du Medef,
Marie-Christine Coisne, présidente de la commission Fiscalité du Medef,
et de M. Philippe Thiria, président des groupes Fiscalités « international »**
(13 juin 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Laurence Parisot, présidente du Mouvement des entreprises de France, ainsi que Mme Marie-Christine Coisne et M. Philippe Thiria.

Je vous rappelle, mesdames, monsieur, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(Mmes Laurence Parisot et Marie-Christine Coisne, M. Philippe Thiria prêtent successivement serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Madame Parisot, je vous propose de commencer cette audition par un exposé liminaire, avant de répondre aux questions de notre rapporteur, M. Éric Bocquet, puis des membres de la commission.

La parole est à Mme la présidente du MEDEF.

Mme Laurence Parisot, présidente du MEDEF. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes finalement assez heureux de venir ainsi en délégation devant vous, car ce sera peut-être pour nous l'occasion d'expliquer certains aspects du fonctionnement de nos entreprises. C'est pourquoi il m'a paru important de venir accompagnée de Mme Marie-Christine Coisne, présidente de la commission Fiscalité du MEDEF, et de M. Philippe Thiria, représentant du MEDEF auprès des instances de l'OCDE traitant des sujets qui vous occupent et donc spécialiste de la fiscalité internationale.

Comme vous m'y invitez, monsieur le président, je ferai quelques remarques en introduction de cette audition avant de laisser la parole à Marie-Christine Coisne ; nous répondrons ensuite ensemble à vos questions.

Il me semble utile de commencer par rappeler que le MEDEF rassemble, à travers des fédérations professionnelles et des MEDEF territoriaux, environ 800 000 entreprises. C'est dire que la TPE, la PME, l'entreprise de taille intermédiaire constituent le cœur de notre métier et sont au centre de notre attention.

Notre mission est la promotion ou la défense collective de l'entreprise. En conséquence, nous ne collectons aucune information individuelle et nous n'avons pas de moyens d'observer ce qui se passe au niveau microéconomique.

Par ailleurs, en quelque sorte symétriquement, nous ne donnons aucun conseil individuel. Ce n'est pas la vocation de notre association.

Nous avons donc une vision globale et essentiellement macroéconomique de la situation.

Au sein du MEDEF, si nous parlons évidemment souvent fiscalité, nous le faisons pour évoquer la question des prélèvements obligatoires qui pèsent sur nos entreprises et notamment pour observer l'évolution de ceux-ci non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Nous nous situons en effet en permanence dans le *benchmark*, comme nous aimons à le dire.

Notre principale préoccupation en matière de fiscalité est le taux des prélèvements obligatoires. Je suis certaine que vous disposez de beaucoup de chiffres, mais je tiens tout de même à rappeler certains éléments.

En France, les prélèvements obligatoires qui pèsent, quelles que soient leurs modalités, sur les entreprises représentent 25 % de la valeur ajoutée, contre 15 % en Allemagne et un taux à peu près identique au Royaume-Uni, pour faire la comparaison avec deux pays assez proches du nôtre en termes de poids et de structures mais différents cependant en termes de modèle social.

Notre pays a un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe... En vérité, suivant les années, il est premier, deuxième ou premier *ex aequo* avec la Suède.

Sans entrer trop loin dans le débat sur le niveau des prélèvements obligatoires, je souligne par ailleurs que les entreprises contribuent pour 32 % à l'ensemble des recettes fiscales et sociales en France, soit un taux de contribution – heureusement compte tenu de la première donnée ! – très élevé. En Allemagne, par exemple, le taux de contribution des entreprises n'est que de 25 %.

Le point qui nous préoccupe constamment et sur lequel nous ne cessons de faire des propositions, y compris à vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs, est que ce taux très lourd de prélèvement pèse surtout sur l'amont, c'est-à-dire sur la production, notamment sur le travail.

C'est la raison pour laquelle nous avons proposé, je le rappelle sans m'y attarder mais sachez que nous remettrons ce sujet dans le débat à

l'occasion de la conférence sociale, un nouveau pacte fiscal et social pour que la charge qui pèse sur la production et le travail s'allège.

Autre question sur le thème de la fiscalité sans cesse abordée dans nos rangs, y a-t-il une différence de traitement entre grandes et petites entreprises ?

Objectivement, en droit, la réponse est non, mais les modalités de calcul de l'impôt sur les sociétés peuvent aboutir à donner le sentiment que le poids est particulièrement lourd pour les TPE et les PME et qu'il est finalement plus supportable pour les grandes entreprises.

J'estime pour ma part qu'une fiscalité plus lourde sur les grandes entreprises n'est pas envisageable et ne serait d'ailleurs de l'intérêt de personne. Les grandes entreprises sont, par définition, dans une logique de concurrence internationale ; alourdir la fiscalité qui pèse sur elles, c'est prendre le risque de favoriser des implantations qui se feraient au détriment de notre territoire national.

Nous entrons là dans le vif du sujet sur lequel enquête votre commission : en réalité, s'agissant de la question fiscale, l'aspect qui domine est la concurrence entre les États, concurrence très vive aux sollicitations de laquelle les entreprises ne font parfois que répondre.

Cela m'amène à faire le lien avec un autre point que nous voulons aborder avec vous aujourd'hui.

Nous avons tous conscience de traverser un moment très difficile pour l'économie de nos pays et crucial pour l'avenir de l'Europe. Or celle-ci ferait un grand pas si la concurrence était moins forte entre les différents États membres.

Un des plus grands groupes industriels européens ayant été évoqué devant moi voilà quelques heures à peine, c'est lui que je citerai à titre d'illustration. Je veux parler du groupe belge Solvay, dont plus du tiers est détenu par des familles descendant, pour la septième génération, du fondateur. Si Solvay avait été en France, en serait-il encore ainsi ?

Je ne veux pas répondre moi-même à cette question, mais je suis certaine qu'il s'agit d'une problématique réelle, sous l'angle de laquelle peuvent être abordés tous les sujets qu'étudie votre commission.

J'ajoute que nous sommes très attachés au capitalisme familial patrimonial parce qu'il permet une pérennisation. Cela ne veut pas dire que nous critiquons les autres formes de capitalisme, mais il nous semble important de préserver cette modalité de création de richesses.

J'ai brièvement parlé de la concurrence fiscale et de ses effets dommageables ; je terminerai en évoquant la situation fiscale à l'intérieur de notre pays, en particulier au regard de l'économie souterraine et, comme on dit, du *black*.

Selon nous, un grand progrès a été fait au cours des dernières années dans la lutte contre le travail « au noir », lequel est évidemment préjudiciable à nos entreprises, en particulier dans certains secteurs d'activité. Ce grand progrès, c'est la création de l'auto-entrepreneur, statut qui peut certes encore être perfectionné mais qui, en permettant la constitution rapide de petites entreprises, s'est montré un moyen efficace de lutte contre cette forme néfaste d'économie.

Enfin, le MEDEF est très présent dans les organisations internationales et notamment à l'OCDE, *via* le BIAC, le comité consultatif économique et industriel – raison pour laquelle Philippe Thiria nous accompagne. L'objectif est de définir ensemble, en bonne entente, des principes pour lutter contre la fraude fiscale et contre tous les mécanismes qui, à un moment ou à un autre, passent par la fraude fiscale. Ces mécanismes, notamment tous ceux qui ont trait à la corruption, pervertissent complètement les règles du jeu et nuisent au bon fonctionnement de l'économie de marché et des échanges.

Nous sommes, je l'ai dit, très actifs aux côtés de l'OCDE et nous relayons cette action au sein du Business 20, ou B20, groupe dans lequel le MEDEF a un rôle particulier puisqu'il est à l'origine de sa création et qui va se réunir ce week-end au Mexique, un peu en amont du G20, mais aussi en parallèle avec celui-ci.

Après ce bref panorama de nos réflexions sur le sujet, Mme Coisne, M. Thiria et moi-même nous tenons à votre disposition, mesdames, messieurs les sénateurs.

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie, madame la présidente, de cet exposé.

Je laisse maintenant la parole à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je débiterai par une question générale. Nous avons été confrontés plusieurs fois au problème de la définition du sujet de notre commission. Je voudrais donc savoir quel sens le MEDEF donne à la notion d'évasion fiscale internationale et, par ailleurs, s'il y a à cet égard une communauté de vue entre vos homologues européens.

Mme Marie-Christine Coisne, présidente de la commission Fiscalité du MEDEF. – Monsieur le rapporteur, je vous remercie de cette question, car un préalable terminologique me paraît utile : les mots ont un sens qui peut être plus fort ou déformé en fonction de l'usage qui en est fait, en particulier par les médias.

Nous comprenons bien le souci de votre commission : évaluer si la France est victime de plus d'évasion fiscale qu'elle ne devrait normalement l'être et, si oui, examiner si nos règles sont insuffisantes à la base, en termes de taxation comme de moyens de contrôle et de répression, ou si nos voisins

sont particulièrement gourmands et indéliçats pour appréhender de la recette fiscale.

Au démarrage ont été visées fraude, évasion, optimisation, tout cela lié à des niches et dépenses fiscales, objet de nombreux rapports du Conseil des prélèvements obligatoires.

Je crois pouvoir vous dire que le MEDEF et sa commission Fiscalité, où sont représentées un grand nombre d'entreprises, sont les premiers acteurs de la lutte contre la fraude fiscale et contre toute forme de fraude parce que les premières victimes de cette dernière. La fraude fiscale est une des formes de fraude dont nous, entreprises, pouvons en effet être victimes, mais nous le sommes aussi d'indéliçatesses, comme tout un chacun peut l'être, le monde n'étant pas parfait, de nos clients, de nos fournisseurs et de nos collaborateurs.

Il est donc extrêmement important pour moi de le dire en préambule : la fraude, on connaît, on n'aime pas et on lutte contre ; nous ne pouvons donc qu'être « co-acteurs » et très coopératifs dans la lutte contre la fraude fiscale.

Mais à côté de l'expression « fraude fiscale » se dessinent les deux autres termes que j'ai mentionnés, l'évasion et l'optimisation.

Il me semble que le sens que vous donnez à l'évasion fiscale ressortit à la question de savoir si nous perdons de manière illégitime des recettes, que ce soit à cause de la fraude, d'une mauvaise législation ou d'un mauvais contrôle.

Soyons clairs : évasion et optimisation fiscales recouvrent, à peu près, les mêmes comportements, à savoir un usage conforme aux lois en vigueur permettant éventuellement, délibérément ou par « accident bénéfique », aux entreprises ou aux particuliers contribuables de diminuer leur exposition à l'impôt en totale légalité.

Nous faisons donc une différence fondamentale entre fraude et optimisation fiscale, dans laquelle je range l'évasion fiscale dans ce qu'elle a de légal.

Une petite nuance toutefois au regard des objectifs que vous pourriez vouloir poursuivre : il se peut que, sur le terrain de l'évasion fiscale au sens réel et technique – et non pas au sens médiatique –, le législateur s'interroge pour déterminer si la loi doit rester en l'état ou au contraire bouger, mais il est du devoir des entreprises de chercher à optimiser l'ensemble de leurs coûts - coûts dont la fiscalité fait partie.

Je distinguerai donc le licite et le non-licite.

Nous sommes absolument contre l'illicite et luttons contre lui. Il y a, certes, les enjeux moraux, mais il y a aussi le grand engagement pris par les entreprises du MEDEF - engagement qui s'est encore renforcé à la faveur de notre modernisation des quinze dernières années – de respecter les lois et règlements de toute sorte que nous rencontrons tous les jours dans tous les domaines, à commencer par celui de la fiscalité. C'est dans la conformité aux

lois et règlements comme aux règles du jeu que doit se déployer la croissance de nos entreprises.

L'évasion fiscale au sens où vous l'entendez peut nous poser problème quand elle prend une dimension internationale et qu'elle n'est pas accessible à nos entreprises. Elle permet alors à nos concurrents de produire des biens ou des services à des prix de revient inférieurs aux nôtres et à venir nous concurrencer sur le marché ouvert qu'est le marché français. Une entreprise française pourrait ainsi se trouver moins bien positionnée qu'une entreprise étrangère qui aurait, légalement, fait usage de législations et de localisations plus favorables.

Je dirai donc que, oui, l'évasion fiscale est un sujet auquel nous sommes extrêmement sensibles : il se situe au cœur des enjeux de compétitivité de nos entreprises, dont la rentabilité se dégrade.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le MEDEF conduit-il une réflexion sur un code de conduite fiscale destiné aux entreprises qu'il représente ?

Mme Marie-Christine Coisne. – Nous n'intervenons pas sur ce terrain.

Nous avons, au sein du MEDEF, notre propre code déontologique sur différents sujets. Toutefois, la matière fiscale est tellement vaste, complexe et extraterritoriale que nous ne pouvons pas nous en saisir. Cela nous dépasse.

Notre premier code de conduite, c'est le respect des lois et règlements : non à la fraude fiscale, non aux vilains petits canards qui développent, comme le disait Laurence Parisot, des activités au noir, et qui sont beaucoup plus que des trouble-fête puisqu'ils faussent totalement le jeu du marché !

Par ailleurs, au niveau international, nous adhérons aux principes directeurs de l'OCDE, qui sont destinés aux entreprises multinationales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous nous intéressons, vous le savez, aux paradis fiscaux. Même si les territoires et pays concernés se défendent d'appartenir à cette catégorie, la plupart d'entre eux en possèdent néanmoins toutes les caractéristiques.

Considérez-vous que l'existence des paradis fiscaux est l'une des causes des dérèglements importants observés dans le fonctionnement de la vie économique et financière, dont nous avons quotidiennement sous les yeux les conséquences ?

Mme Marie-Christine Coisne. – Votre question dépasse probablement le domaine fiscal. On peut en effet penser qu'une partie de la crise financière, en particulier celle des *subprimes*, a pu trouver naissance dans des volumes d'opérations concentrées au sein des paradis fiscaux, lesquels, au-delà des avantages fiscaux qu'ils procurent, ont permis de cacher l'identité des opérateurs et l'ampleur des opérations, mais cela dépasse mes compétences fiscales.

Il reste que, en posant la question sous cette forme, vous touchez du doigt quelque chose dont je suis pour ma part convaincue, et je crois que le MEDEF partage mon point de vue. Ces paradis fiscaux procurent certes à ceux qui y ont recours un bénéfice fiscal, mais aussi de nombreux autres avantages justifiant que des entreprises s'y implantent. Cela complexifie le problème.

En effet, si l'on se place sur le seul terrain fiscal, une entreprise donne à voir, par le jeu de la consolidation et du bénéfice mondial, l'ensemble de ses comptes, y compris pour ce qui concerne ses activités implantées dans un paradis fiscal. Il est donc tout à fait possible d'appréhender le problème dans sa globalité.

J'ai le sentiment que, dans les paradis fiscaux, il y a parfois des réglementations de nature juridique, comptable ou financière qui permettent aux entreprises de mener à bien des opérations non pas illicites, mais complexes, impliquant plusieurs partenaires qui veulent être traités de manière différenciée et à des périodes différentes. Le droit français des sociétés n'offre pas cette souplesse. Ne sous-estimons donc pas le fait que le recours aux paradis dits fiscaux peut obéir à d'autres raisons parce qu'ils ont une législation extrêmement souple et floue, permettant aux parties d'organiser leurs contrats.

D'un pur point de vue fiscal, les paradis fiscaux sont-ils à l'origine des problèmes que nous rencontrons ? J'en doute. Les entreprises françaises ne sont pas, selon moi, de grandes consommatrices de paradis fiscaux, dès lors qu'elles consolident leurs résultats.

Mme Laurence Parisot. – Je souhaite donner la position du MEDEF sur ce sujet.

Je vous suggère de télécharger gratuitement, sur l'Apple Store, le livre présentant le programme économique du MEDEF intitulé *Besoin d'aire*. Je vous invite à lire le chapitre « Le Monde régulé » et à prendre connaissance des vidéos qui l'illustrent. Nous y rappelons que des sommes représentant plusieurs fois le PIB de la planète sont échangées sur les marchés financiers, et ce d'une manière totalement opaque, en insistant sur le fait que nous n'adhérons absolument pas à ce modèle.

Quand nous appelons à un monde régulé, quand nous nous investissons dans le B20, c'est pour dire qu'un travail collectif doit être mené à l'échelle internationale, pour supprimer l'opacité là où elle est, quelle que soit sa forme, qu'elle obéisse à des motifs fiscaux ou juridiques. Ce que nous voulons, c'est permettre l'échange. Or celui-ci ne peut se faire que si les règles du jeu sont connues et les mêmes partout.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le secteur bancaire partage-t-il ce point de vue ?

Mme Laurence Parisot. – Je le pense. Il s'agit en effet de la position officielle du MEDEF, et les grandes banques françaises adhèrent à notre organisation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A propos des relations avec l'administration fiscale française, les considérez-vous comme satisfaisantes ou pensez-vous que le dialogue avec elle devrait être renforcé ? Pourrait-on imaginer une sorte de cogestion de la fiscalité qui réunisse les entreprises, le monde économique et l'administration ? Dans cette hypothèse, jusqu'où le MEDEF serait-il prêt à aller ?

Mme Marie-Christine Coisne. – Je ne sais pas jusqu'où la cogestion pourrait être envisagée. Quoi qu'il en soit, elle devra être précédée, de part et d'autre, d'une longue phase de préparation.

En effet, depuis cinq ans, nous coopérons avec l'administration fiscale, tout en soulignant que les contrôleurs ont besoin de mieux connaître et comprendre l'entreprise. La formation des contrôleurs fiscaux dure deux ans, au cours desquels, grâce à une proposition que nous avons formulée et qui a été adoptée, ils consacrent trois jours à un stage en entreprise. Mais trois jours pour comprendre l'entreprise, ce n'est pas suffisant ! Nous maintenons donc notre proposition de contribuer à une formation permettant de mettre un terme à cette espèce de défiance réciproque qui subsiste. Ne nous leurrons pas, le point de vue de nos compatriotes et de nos entreprises n'est pas différent : tous ont un peu peur de l'administration fiscale, qui elle-même se méfie des contribuables. C'est ainsi !

Pour autant, ce constat est à mes yeux le point de départ d'une évolution. Les entreprises ont été amenées, au cours des dix dernières années, à faire de plus en plus œuvre de transparence. Elles savent mieux comment on partage et explique l'information. Quant à l'administration, elle a également accompli un travail considérable en la matière. Du fait des formations respectives, le dialogue revient de très loin !

Certains contrôles fiscaux sont menés de façon extrêmement responsable et se déroulent admirablement. On a autant de cas corrects que de cas désagréables, selon l'expérience ou l'ancienneté des contrôleurs. A mon sens, il n'y a pas de guerre.

Mme Laurence Parisot. – Je souhaite insister sur un point. Étant probablement, en France, la personne qui rencontre le plus de chefs d'entreprise, y compris en province, je peux affirmer que la relation avec l'administration fiscale fait rarement partie de leurs préoccupations, bien qu'il puisse y avoir, comme l'a dit Mme Coisne, des *stories* qui témoignent parfois d'une certaine incompréhension.

Si, entre chefs d'entreprise, nous parlons de fiscalité, c'est pour évoquer, comme je le faisais tout à l'heure, le taux des prélèvements et le handicap de compétitivité qu'il engendre pour notre pays et nos entreprises.

On me dit souvent convenir que ce handicap constitue un problème pour les entreprises soumises à la concurrence internationale. Or c'est un problème pour toutes les entreprises. Même si une entreprise n'est pas soumise à la concurrence internationale, si le taux de prélèvement aboutit à une marge

proche de zéro, c'est la vie même de ce type d'activité qui est en jeu : le métier disparaît !

Pour ce qui concerne les chefs d'entreprise, la relation avec l'administration fiscale n'est donc pas un sujet de préoccupation.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Madame la présidente, vous dites que le MEDEF, dans son document *Besoin d'aire*, évoque un monde régulé. Vous avez mis en exergue le fait qu'il existe de très nombreux mouvements de capitaux incontrôlés.

Premièrement, comme vous le savez, à l'origine, James Tobin avait précisément proposé sa taxe pour qu'on puisse connaître ces mouvements et intervenir dans certains cas d'abus. Or je n'ai pas le sentiment que le MEDEF ait soutenu la création d'une telle taxe. Vous avez justement l'occasion, aujourd'hui, de nous préciser votre position sur ce sujet. Il s'agit de l'un des outils susceptibles d'être mis à notre disposition, avant que le monde entier soit prêt à adopter une fiscalité identique. De ce point de vue, pensez-vous qu'une taxe européenne serait de nature à faire avancer les choses ?

Deuxièmement, vous affirmez, et je partage votre point de vue, qu'il existe un énorme problème de concurrence intra-européenne, qui concerne tant la fiscalité qu'un certain nombre d'autres prélèvements. On le voit bien, ces sujets sont assez peu présents dans les débats actuels sur l'avenir de l'Union européenne. Je sais que vous-même plaidez en faveur d'une avancée fédérale, sujet politiquement complexe. Pour autant, ne serait-il pas opportun de promouvoir l'idée d'une convergence fiscale ?

Dans ce cadre, comment éviter que le taux de fiscalité soit tiré vers le bas ? En effet, la concurrence ne doit pas avoir pour conséquence une situation où l'on ne réussirait plus à vitaliser les États, dont je rappelle tout de même qu'ils contribuent, de manière assez essentielle, par leurs infrastructures et services publics, à la compétitivité de nos entreprises.

Troisièmement, vous avez évoqué la compétitivité des taux de prélèvement. Il s'agit d'un débat permanent entre, d'une part, les forces politiques françaises et, d'autre part, les syndicats et le patronat. J'observe toutefois que le Conseil économique, social et environnemental, dans son rapport sur la compétitivité, a mis en exergue le fait que nous figurons, pour ce qui concerne les dividendes versés, parmi les pays où ils sont les plus élevés. N'y a-t-il donc pas des marges de manœuvre à utiliser pour rééquilibrer la donne, sans oublier l'ensemble des éléments de notre compétitivité ?

Quatrièmement, enfin, vous avez plaidé en faveur des auto-entrepreneurs. Je note que l'Union professionnelle artisanale ne partage pas votre point de vue. Comment l'expliquez-vous ? Pour ma part, je n'ai pas le sentiment que les auto-entreprises se soient beaucoup développées dans les secteurs où les entreprises représentées par le MEDEF sont particulièrement importantes.

Mme Laurence Parisot. – C'est le cas dans le bâtiment.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, mais la concurrence concerne alors les artisans du bâtiment. Vous en conviendrez avec moi, la FFB n'est pas menacée par quelques auto-entrepreneurs !

Ce sujet soulève d'ailleurs une dernière question. Selon vous, quel est l'effet de la sous-traitance sur l'opacité des financements et des impôts acquittés ?

À force de multiplier les sous-traitants, le travail au noir devient possible, non pas simplement parce que certains travaillent à domicile, mais parce que les sous-traitants eux-mêmes ne sont pas toujours contrôlés de manière efficace.

Mme Laurence Parisot. – S'agissant de la taxe Tobin, nous avons dit dès 2009-2010 que nous n'étions pas *a priori* contre une taxe sur les transactions financières, mais à deux conditions : premièrement, que cette taxe soit si possible mondiale et au minimum européenne ; deuxièmement, que nous soyons tous d'accord sur sa finalité. Je trouve toujours tout à fait préjudiciable de définir un impôt sans en expliquer les fondements. Nous avons souligné à l'époque que, si les recettes collectées par cette taxe permettaient de développer de nouveaux financements pour les pays en développement, nous y étions favorables.

Notre position est donc très claire : oui à une taxe sur les transactions financières si celle-ci est européenne et conçue comme un outil pour le financement des pays en développement.

Bien évidemment, il peut y avoir d'autres modalités. Quoi qu'il en soit, nous sommes très ouverts sur cette question, beaucoup plus d'ailleurs qu'on ne le croit en général.

Sur votre deuxième point, à savoir la concurrence intra-européenne et la convergence fiscale, vous avez mille fois raison de dire que c'est une question extrêmement complexe et difficile. De même, il est plus facile de dire qu'on est favorable à une Europe fédérale plutôt que de commencer à la construire. En même temps, une telle question dépend étroitement de l'agenda tel que le construit le politique.

Je m'explique. Nous avons tous déjà beaucoup travaillé sur au moins un point en matière de convergence fiscale, à savoir une définition commune de l'impôt sur les sociétés. Le MEDEF, notamment Marie-Christine Coisne, s'est mobilisé sur cette question. Moi-même, j'ai rencontré plusieurs fois le commissaire européen chargé de la fiscalité pour évoquer ce sujet. Je ne crois pas que nous freinions quoi que ce soit. Au demeurant, je remarque que cette matière ne figure jamais au sommet de l'agenda politique. Or, si tel n'est pas le cas, le coup de pouce nécessaire pour aboutir fait défaut.

En tout cas, je ne crois pas que vous auriez aujourd'hui à affronter une réticence des entreprises à aborder ce sujet, à tenter d'avancer sur ce sujet, notamment en ce qui concerne la base de l'impôt sur les sociétés.

Mme Marie-Christine Coisne. – Sur cette problématique de la convergence fiscale, j'ajouterai simplement un point, dans la ligne de ce que vient de dire Laurence Parisot.

En France, la structure des prélèvements obligatoires est tellement lourde et spécifique – c'est-à-dire qu'elle porte sur les facteurs de production avant qu'il y ait rentabilité des entreprises –, que l'autre souci des entreprises françaises est de veiller à ce que la convergence fiscale intègre la totalité des prélèvements obligatoires, et non pas simplement l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Je peux vous dire que, dans mon groupe, actuellement, dans ce que nous versons au titre des prélèvements obligatoires, la moitié va à l'impôt sur les sociétés et l'autre moitié à des taxes diverses et aux charges sociales. Par conséquent, s'agissant de la convergence fiscale, la complexité et la structure de nos prélèvements obligatoires nous obligent à intégrer...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – On ne peut pas comparer les charges sociales françaises avec celles de l'Allemagne !

Mme Marie-Christine Coisne. – Vous avez raison, mais il n'en demeure pas moins qu'on pourrait isoler cela. Dans mon groupe, j'ai 7 % de valeur ajoutée prélevés au titre d'impôts et taxes autres que l'impôt sur les sociétés : c'est beaucoup ! En Allemagne, c'est 1 %. Donc, dans le cadre des comparaisons franco-allemandes, on observe un déséquilibre, lequel dégrade, du reste, le taux facial de l'impôt français sur les sociétés.

Mme Laurence Parisot. – Pour ce qui concerne les dividendes versés par les entreprises françaises, il faut rappeler, car peu de gens le disent, que nous avons un CAC 40 qui est magnifique. Nous avons en effet la chance d'avoir non seulement de grandes entreprises, mais aussi des entreprises championnes du monde dans leur secteur. Si vous prenez l'équivalent allemand du CAC 40, à savoir le DAX, vous découvrez de très belles entreprises, tel Siemens, mais vous n'avez pas une telle concentration, une telle densité de champions du monde.

Nos entreprises figurent donc parmi les plus performantes dans leurs secteurs. Je souligne ce point, car il est spécifique à notre pays et à nos entreprises cotées.

Par ailleurs, ces dernières années, nos grandes entreprises ont eu de plus en plus recours, pour se financer, au marché, donc à l'appel de capitaux. Elles se sont donc plutôt désendettées. C'est aussi de cette manière qu'il faut considérer la distribution des dividendes : il s'agit d'un moyen de renforcer l'attrait des entreprises, pour que des capitaux viennent financer leurs projets de développement.

Mme Marie-Christine Coisne. – Je me permettrai de compléter le propos de Laurence Parisot. Sans trop m'avancer, je peux affirmer qu'au moins 60 % à 70 % de l'activité de tous ces grands champions mondiaux du CAC 40 se fait hors France.

Ces sociétés sont restées françaises, et il faut leur en savoir gré. Mesurons tout de même que le dividende versé en France porte sur 100 % d'un bénéfice produit à 60 %-70 %, au moins, à l'étranger. Nous voyons transiter des sommes considérables qui ne sont justement pas toutes tirées de la valeur économique de notre pays.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est partout pareil !

Mme Marie-Christine Coisne. – Le phénomène est amplifié en France, car nous sommes le pays d'Europe à compter le plus grand nombre de *leaders* mondiaux. C'est l'un des points sur lequel nous sommes en avance. Cela fait d'autant plus de bruit quand il y a, parmi ces leaders mondiaux, un pétrolier et que le pétrole défraie à ce point la chronique !

M. Philippe Dominati, président. – Mme Lienemann a également posé une question sur les auto-entrepreneurs.

Mme Laurence Parisot. – Au début de ma présentation, j'ai rappelé que le MEDEF représentait 800 000 entreprises. Comme son nom l'indique, le CAC 40 n'en regroupe que 40. Il y en a donc énormément d'autres à traiter, parmi lesquelles beaucoup de TPE, de PME, qui, œuvrant dans le bâtiment ou les services en général, sont, en termes de taille, à la limite de l'auto-entrepreneuriat.

Les auto-entrepreneurs appartiennent à notre univers et nous ne nous sentons pas éloignés d'eux. Certaines fédérations professionnelles, l'UPA notamment, ont vu leur arrivée avec inquiétude. C'est la raison pour laquelle j'ai souligné que des améliorations pouvaient être apportées à ce nouveau régime afin d'éviter tout risque de distorsion de concurrence, de concurrence déloyale.

Cela étant, il serait vraiment dommage de négliger l'apport à l'esprit d'entreprise de ce statut, qu'il contribue à diffuser encore plus largement. C'est ainsi que l'on permet à notre pays de créer des richesses.

Forts de nombreux témoignages de terrain, nous avons la conviction que le développement de l'auto-entrepreneuriat a contribué à réduire le travail au noir.

M. Philippe Dominati, président. – Venons-en au problème de la sous-traitance, soulevé par Mme Lienemann.

Mme Laurence Parisot. – Je ne sais trop que dire sur le sujet. Le problème est réel, à l'évidence, au vu des dossiers rendus publics dans les médias.

Si le donneur d'ordre a une responsabilité dans le choix de son premier sous-traitant une fois l'appel d'offres lancé, il ne peut pas non plus tout savoir sur lui ni contrôler l'ensemble de la chaîne, jusqu'au dernier maillon : chacun est responsable, mais dans une certaine limite.

Soyons vigilants, c'est tout ce que je peux dire.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le Québec a interdit la sous-traitance en chaîne à partir du deuxième degré. Ne serait-il pas opportun de repenser notre législation à cet égard ?

Mme Laurence Parisot. – Je connais la situation du Canada en général, mais pas celle du Québec en particulier. Je demanderai à mes équipes de s’y pencher rapidement.

N’oublions tout de même pas que la sous-traitance est une chaîne de valeurs, une chaîne économique. Mon entreprise se situe elle-même à un échelon très bas dans ce système de sous-traitance en cascade : il peut m’arriver de travailler pour un grand groupe de cosmétiques par le biais d’une agence de publicité ou dans le cadre d’une étude de marché, et, ensuite, de faire moi-même appel à d’autres partenaires.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Richard Yung.

M. Richard Yung. – Je poserai deux séries de questions.

D’une part, je vous ai entendues, mesdames, plaider avec fougue pour une baisse du taux des prélèvements obligatoires dans notre pays. Sans nier la réalité du problème, d’ailleurs bien connue, j’aimerais savoir si une telle baisse serait de nature à diminuer l’évasion fiscale. Au fond, en matière de fiscalité, la vertu pourrait-elle répondre au vice ? Je suis assez prudent, surtout quand je vois l’état des discussions avec la Suisse sur certains comptes de particuliers où l’on se vautre dans l’illégalité.

D’autre part, je voudrais évoquer les accords fiscaux signés entre la France et de nombreux pays, au-delà même de l’Europe, ces conventions censées régler les problèmes de double imposition auxquels sont en particulier confrontées les entreprises au travers de l’IS ou des dividendes. Quelle est votre opinion sur ce problème, ô combien sensible, des facturations entre une société mère et sa filiale à l’étranger ?

M. Philippe Dominati, président. – Les prix de transfert !

M. Richard Yung. – Les administrations fiscales des deux pays concernés se penchent attentivement et à juste titre sur cet outil, qui, chacun peut l’imaginer, est assez commode pour régler les transferts d’argent entre les uns et les autres.

La manière dont tout cela est géré satisfait-elle votre organisation ? Je sais que l’OCDE a élaboré un modèle général de convention. Qu’en pensez-vous ? Y en a-t-il d’autres ? Quelles sont les améliorations possibles ?

Mme Laurence Parisot. – Monsieur le sénateur, à chaque fois que nous plaidons, comme nous le faisons encore aujourd’hui, en faveur d’une baisse du taux des prélèvements obligatoires, nous n’avons qu’un seul critère à l’esprit : la compétitivité des entreprises françaises.

Jamais dans le cadre de nos travaux, de nos échanges, de nos réunions solennelles en vue d’acter nos positions, nous ne nous sommes posé la

question de l'impact d'une telle mesure sur l'évasion fiscale. C'est vous dire à quel point ce sujet est loin d'être au cœur de nos réflexions sur la santé de nos entreprises et de notre tissu économique.

Au-delà du niveau des prélèvements obligatoires, nous sommes extrêmement préoccupés par l'illisibilité fiscale, l'incertitude, le changement permanent des règles. Voilà un vrai handicap de compétitivité, qui peut conduire effectivement certaines entreprises à préférer des lieux plus stables.

Sur la question des accords fiscaux, je laisse la parole à Marie-Christine Coisne et Philippe Thiria.

Mme Marie-Christine Coisne. – J'ajouterai une remarque au sujet des prélèvements obligatoires, en abordant le sujet d'une manière peut-être plus indirecte.

On dit toujours que trop d'impôt tue l'impôt. En France, compte tenu du poids actuel des prélèvements obligatoires, nous sommes probablement très proches du seuil limite : outre les entreprises incitées à quitter le territoire pour grandir à l'international et gagner de l'argent, il y a toutes celles qui, tout simplement, meurent.

Je citerai deux événements marquants survenus au cours des dix dernières années.

Notre groupe vend du matériel électrique à des artisans. Il est certains compagnons peut-être plus sensibles que d'autres au travail au noir, aux activités du dimanche... Lorsque le taux de TVA est passé à 5,5 %, nous avons vu un nombre plus important de professionnels venir nous acheter des produits en quantité le vendredi soir.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'était une bonne décision prise par le gouvernement Jospin !

Mme Marie-Christine Coisne. – La baisse de la TVA a contribué à réintroduire dans l'économie déclarée de l'activité qui était passée dans l'économie souterraine, et ce de manière tangible. Je le sais parce que j'ai pu mesurer le phénomène.

Disant cela, je ne réponds certes pas à votre question, mais comprenez qu'il existe, en matière de prélèvements obligatoires, des seuils de tolérance tout autant que des possibilités d'incitation.

J'entends le même point de vue chez tous nos adhérents industriels, qui ont été les gagnants de la réforme de la taxe professionnelle, et ce sera le second exemple que je prendrai. Sans aller plus avant sur ce sujet, car vous avez vu longuement M. Fouquet avant nous, je peux vous dire que cette réforme a représenté, pour eux, une vraie bouffée d'air, un réel regain de confiance.

Si l'ancienne taxe professionnelle avait perduré, un industriel basé à Mulhouse aurait sûrement choisi d'installer son nouvel atelier en Allemagne.

Ces petits indices nous montrent tout l'apport positif qu'apporte la modification des seuils.

En ce qui concerne les accords fiscaux, sauf erreur de ma part, la France est l'un des pays à en avoir signé le plus. Quant à connaître leur mode de fonctionnement, à juger de la plus ou moins bonne qualité des coopérations, à mesurer l'impact de ces fameuses facturations intragroupes sur les prix de transfert, vous avez ici, en la personne de Philippe Thiria, l'un des grands spécialistes en la matière. Je lui transmets donc le micro.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Philippe Thiria.

M. Philippe Thiria, président des groupes Fiscalités « international ». – La question des prix de transfert est effectivement très importante. Comme le disait Marie-Christine Coisne, la France est en pointe pour ce qui est du nombre d'accords signés. Elle cherche toujours à faire plus en ce domaine.

Les conventions fiscales sont très utiles aux entreprises. Elles constituent un gage de protection, puisque leur but principal est effectivement d'éviter tout risque de double imposition. Elles fonctionnent très bien, sauf avec certains pays, que je ne nommerai pas, réticents à les appliquer.

L'OCDE propose un modèle de convention fiscale très complet, à même de définir lequel des deux États concernés doit taxer tel ou tel revenu, appliquer telle ou telle retenue à la source. L'article 9 est consacré aux prix de transfert, l'article 25, si je ne me trompe, étant destiné à régler le problème des doubles impositions lorsqu'il survient.

L'entreprise et l'administration sont alors amenées à engager des discussions, à procéder à des arbitrages, pour éviter ces doubles impositions, en particulier en matière de prix de transfert.

Un autre article traite de l'échange de renseignements, dont votre commission a déjà longuement parlé, et qui, pour moi, est la vraie arme contre la fraude. Dans ce sens, je souscris au point de vue de l'OCDE.

Ce modèle est donc un instrument très complet, par ses définitions, son fonctionnement et les commentaires ajoutés par l'OCDE. Il assure une excellente protection des entreprises, françaises en particulier, qui savent où elles vont, et sert aussi d'arme contre la fraude et tout ce qui s'éloigne des règles légales et normales.

Outre le modèle OCDE, il existe, pour les pays en développement, un modèle ONU, beaucoup plus dissymétrique en ce qu'il vise à favoriser ces pays par le développement des impositions à la source, de sorte qu'ils ne voient pas sortir automatiquement et mécaniquement des revenus. Ayant moi-même travaillé avec les pays de l'Afrique subsaharienne, je sais combien une telle dissymétrie permet une protection particulière en la matière.

Puisque la question des prix de transfert a été abordée, il serait bon d'en dresser un tableau un peu plus général.

Premièrement, les prix de transfert résultent d'un état de fait : des sociétés appartenant à un même groupe se facturent des marchandises et des services ; cela découle de la vie normale des affaires.

Vous êtes un fabricant de machines en France. Pour les vendre en Asie, vous allez créer une succursale sur place, qui va stocker le matériel, en faire la promotion, le vendre, assurer le service après-vente, faire remonter les informations, recenser les dysfonctionnements observés par les utilisateurs, puis demander à la recherche et développement d'envisager les modifications nécessaires pour les résoudre.

Dans un tel cas de figure, il faut déjà intégrer la facturation des machines. D'autres coûts peuvent entrer en ligne de compte, comme l'usage d'une marque ou la fourniture de services, informatiques notamment.

Cet état de fait résulte de la structure des grands groupes internationaux. Que leur siège soit ou non en France, il y a forcément quantité de flux internes, car il est rare que ces groupes vendent directement à des tiers dans les pays étrangers : ils installent une société pour alimenter le marché spécifique d'une région, ou même d'un pays si celui-ci est suffisamment important.

Deuxièmement, il importe de souligner que le problème des prix de transfert n'est pas nouveau. Cela fait longtemps que l'OCDE y travaille, depuis les années soixante-dix, puisqu'elle a publié son premier rapport en 1979.

Au début des années quatre-vingt-dix, les Américains ont soulevé la question en parlant de fraude. A leurs yeux, trop d'argent sortait des États-Unis et il fallait revoir l'ensemble du dispositif. Des travaux ont commencé en 1992 et se sont achevés, si je puis dire, en 1995, sous la forme de ce fameux manuel des principes directeurs, mis à jour au fur et à mesure.

C'est en juillet 2010 qu'une version finalisée est apparue. Voici donc le manuel qu'utilisent tous ceux qui appliquent des prix de transfert. Ces 400 pages sont le fruit d'un travail de vingt ou trente ans entre les administrations et les entreprises. Au sein de l'OCDE siègent des personnels des différentes administrations, notamment de notre direction de la législation fiscale, de notre contrôle fiscal, et la consultation y est permanente.

Le MEDEF joue un rôle très important, par le biais du BIAC – le « MEDEF des MEDEF » –, comité placé auprès de l'OCDE. Il intervient aussi en direct. Si vous allez sur le site de l'OCDE, vous y trouverez nos nombreux commentaires, écrits et prises de position. Là est le vrai rôle du MEDEF : faire avancer la doctrine en faisant valoir les contraintes des entreprises.

Les administrations sont très curieuses de tout cela parce qu'elles voient bien leur intérêt au regard de l'objectif recherché. Il arrive que nous

leur disions : oui, nous sommes d'accord avec vous, mais vous ne pouvez pas agir ainsi, il faut faire autrement, sinon ce n'est pas réalisable.

Le livre que j'évoque depuis tout à l'heure s'intitule *Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*. Il a donc une visée paritaire. J'y insiste, car cela veut bien dire que les administrations et les MEDEF sont d'accord sur la résolution du problème.

La problématique se résume ainsi : puisque cession entre deux sociétés du même groupe il y a, l'argent passe d'une poche à l'autre et, finalement, ledit groupe fixe le prix qu'il veut ; c'est alors que les administrations s'interrogent sur sa pertinence.

Au début, il y avait cette histoire de paradis fiscaux, dont on parle toujours. Certains factureraient leurs produits ou services à une entité située dans l'un de ces territoires. L'ennui, c'est que les vrais paradis fiscaux qui subsistent sont des petites îles, où il n'y a pas de marché. Ce n'est pas là-bas que je trouverai des acheteurs pour mes machines à imprimer !

Depuis que les États-Unis ont réagi au début des années quatre-vingt-dix, tous les gouvernements cherchent à sauver leur assiette imposable. Le problème est budgétaire. Dans le cadre de la convention multilatérale d'arbitrage européenne, deux procédures sont en cours en matière de prix de transfert : entre la France et l'Italie, et entre la France et l'Allemagne. Tous se battent comme des chiffonniers pour de l'argent.

L'administration française fait son boulot. Je suis tout à fait d'accord pour qu'elle agisse ainsi. Ne l'oublions pas, son homologue allemande ou américaine, en face, agit exactement de la même manière. Chacun se dispute.

M. Richard Yung. – Comment le processus se termine-t-il ? Par des discussions entre les administrations fiscales sur le prix, qui, par exemple, ne peut pas être de 1 000, mais doit baisser jusqu'à 700 ?

M. Philippe Thiria. – Absolument !

Vous faites l'objet d'un redressement en France, car l'on vous suspecte de ne pas avoir facturé assez cher à vos copains installés dans un pays étranger. Puisque ce sont eux qui ont fait le bénéfice, on se tourne vers le pays d'accueil, mais celui-ci n'est pas d'accord, estimant le prix appliqué très juste. Il y a là double imposition automatique, puisque vous vous faites redresser en France en plus de ne pas pouvoir avoir le même prix à la vente qu'à l'achat. Ce n'est pas normal.

Je vous parlais de la procédure amiable, prévue dans toutes les conventions. Par ce biais, on met les deux États l'un en face de l'autre ; à eux de régler le problème. Les entreprises internationales refusent de payer deux fois l'impôt. Si elles doivent le payer en Allemagne, elles le paieront en Allemagne. Si tout le monde est d'accord pour qu'elles le paient en France,

elles le feront. Après tout, leur vrai souci est de ne pas payer deux fois. Si on leur dit que leur prix n'est pas bon, soit, c'est qu'il ne l'est pas.

Voilà comment la situation se résout. Réussir à fixer le vrai prix, là réside la difficulté : ce n'est pas pour rien que le modèle OCDE fait 400 pages ! Sans doute y a-t-il des multinationales qui manipulent les prix, mais il faut d'abord savoir ce qu'est le vrai prix.

L'OCDE a donné des méthodes, des approches et surtout des principes, en prônant le bon sens, autrement dit regarder qui fait quoi pour savoir si le prix est bon, faire des comparaisons, ce qui, en pratique, n'est pas toujours possible.

Il faut surtout souligner que ce n'est pas une science exacte : c'est écrit deux fois dans le papier. Il n'y a pas un prix acceptable, car il existe un « intervalle de pleine concurrence ». Le plus gros du travail des entreprises et des administrations fiscales, la DVNI au premier chef, est, pour les premières, de justifier leur prix, pour les secondes, d'en comprendre les raisons pour les valider ; d'où l'importance de la documentation disponible.

Le Parlement a introduit, il y a quelques années, un article L. 13 AA au sein du livre des procédures fiscales, afin de prévoir l'obligation de présenter une documentation selon un modèle défini sur les prix de transfert pratiqués.

Au début, nous étions quelque peu réservés sur cette nouvelle disposition. Finalement, nous en sommes satisfaits.

M. Richard Yung. – Voilà !

M. Philippe Thiria. – Une entreprise peut ainsi présenter son *business*, expliciter sa chaîne de valeurs, indiquer son mode de répartition des risques et les autres calculs. Du coup, en lisant ce papier, l'administration est immédiatement informée de la position adoptée.

Chaque entreprise étant un cas particulier, il n'y a pas de règles et de méthodes uniques. Tout dépend de l'organisation interne choisie, des autorités concernées et des risques encourus.

Pour les entreprises, je le répète, le vrai problème, c'est la double imposition. Elles aimeraient qu'il soit résolu avant d'aller utiliser les voies des conventions fiscales.

Finalement, les contrôles ne se passent pas si mal. Vous pouvez rencontrer le contrôleur, son supérieur dans le cadre d'un recours hiérarchique, la commission départementale et la commission nationale des impôts. Vous avez beaucoup d'interlocuteurs prêts à vous écouter avant que votre dossier soit transféré au contentieux.

Pour avoir moi-même eu affaire avec eux, je peux dire que les vérificateurs ordinaires appartenant à la DVNI sont très bien formés. La DVNI effectue un travail de grande qualité en matière de contrôle fiscal depuis les années quatre-vingt-dix. A l'époque, je l'avais mise en garde : faute d'une

formation suffisante du personnel, cette direction allait avoir des problèmes. J'ai pu constater qu'elle avait fait le nécessaire : elle est maintenant bien outillée. Avec un tel outillage, couplé à l'échange de données, nous pouvons arriver à des résultats.

Monsieur le sénateur, le système ne fonctionne donc pas trop mal. Aujourd'hui, l'ONU fait peser une menace puisque est envisagée la création, sous la poussée des pays émergents, non des pays en développement, d'une sorte de système parallèle. Les 400 pages du modèle OCDE faisaient consensus ; peut-être cela va-t-il changer. Nous verrons bien ce qui sera appliqué dans deux ans.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez la parole, monsieur Collin.

M. Yvon Collin. – Madame la présidente, je vous remercie de vos réponses ainsi que de celles des personnes qui vous accompagnent. Pourriez-vous nous indiquer les principales propositions du MEDEF en matière fiscale, en précisant les évaluations sur lesquelles elles s'appuient ?

Mme Laurence Parisot. – Notre principale proposition est le « nouveau pacte fiscal et social ». Il faut alléger la pression fiscale qui pèse sur le travail et les coûts de production, dans une logique gagnant-gagnant tant pour l'entreprise que pour les salariés.

C'est pourquoi nous préconisons deux mouvements simultanés – nous appelons d'ailleurs ce mécanisme « double hélice », en référence à l'ADN. D'une part, il faut baisser les cotisations payées par les employeurs et les salariés. En effet, en baissant les cotisations, on distribue du pouvoir d'achat net aux salariés, ce qui permet d'augmenter un peu la TVA - il est tout à fait possible d'exclure les biens de première nécessité de cette augmentation. D'autre part, comme cette mesure n'est pas suffisante compte tenu de la masse à transférer, il faut également augmenter la contribution sociale généralisée. L'intérêt est que la CSG concerne les revenus des retraités et ceux du capital.

Ce double mouvement nous permettrait d'élargir l'assiette. Lorsqu'on est plus nombreux à porter un fardeau, celui-ci est moins écrasant pour chacun. Cela donnerait davantage de marges de manœuvre aux entreprises.

Nous avons élaboré plusieurs scénarios, avec un déplacement de cotisations allant de 30 à 80 milliards d'euros. En effet, nous considérons qu'il ne pourra y avoir un choc de compétitivité que si le déplacement concerne au moins 30 milliards d'euros. C'est un sujet important pour la vitalité économique de notre pays ; nous continuerons à essayer de l'expliquer.

Je ferai une remarque au passage : il ne faut pas croire que les organisations syndicales sont si opposées que cela à un mouvement en la matière. Par exemple, il y a un début d'accord avec la CFDT au sujet de la CSG. Des évolutions sont donc envisageables.

Pour revenir aux questions purement fiscales, et plus précisément à notre relation avec l'administration fiscale, nous préconisons depuis longtemps le développement du rescrit, que les petites et moyennes entreprises connaissent peu.

M. Richard Yung. – Qu'est-ce que c'est ?

Mme Laurence Parisot. – Cette procédure permet au contribuable - en l'occurrence l'entreprise - de demander à l'administration de prendre position sur une problématique fiscale particulière. C'est peut-être la meilleure réponse que nous puissions donner à votre proposition de cogestion, monsieur le rapporteur. Je n'ai pas eu le réflexe d'en parler tout à l'heure, mais j'estime que le rescrit constitue le meilleur outil de cogestion avec l'administration fiscale.

M. Yvon Collin. – Cela se fait aux États-Unis.

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – Cela se fait également beaucoup aux Pays-Bas. Il y a un véritable échange : les entreprises expliquent à l'administration ce qu'elles envisagent de faire et lui demandent si elle est d'accord, par exemple sur la manière de qualifier une opération en termes fiscaux.

M. Philippe Dominati, président. – Avant de redonner la parole à M. le rapporteur, j'aimerais vous interroger à mon tour, madame la présidente. Comme M. Yung et un certain nombre de nos collègues, j'ai bien noté les chiffres importants que vous avez cités concernant les prélèvements obligatoires. J'ai également compris que, à vos yeux, il fallait appréhender les prélèvements obligatoires sous l'angle de la compétitivité et non du point de vue de l'évasion fiscale.

En revanche, en tant qu'élu parisien, je ne suis qu'à moitié satisfait par votre réponse au sujet des dividendes versés par les grandes entreprises. Quand je vois l'importance de la place financière de Londres, j'aimerais connaître les mesures qui nous permettraient de rendre plus compétitive la bourse de Paris, qui est avec celle de Francfort l'une des seules places financières de la zone euro. En effet, compte tenu de l'assèchement du crédit pour les entreprises, il est nécessaire que le système boursier fonctionne, et de ce point de vue nous manquons un peu de compétitivité. Avez-vous des mesures à suggérer pour y remédier ?

Par ailleurs, l'intitulé même de notre commission d'enquête évoque les actifs situés hors de France. Or ceux-ci peuvent appartenir à des entreprises offensives : pour s'implanter sur des marchés extérieurs, par exemple en Asie, il faut procéder à un certain nombre d'investissements. Quel dispositif pourrait être instauré pour renforcer notre compétitivité dans ce domaine, pour aider nos entreprises à être offensives à l'export ? De fait, même si nous sommes performants, nous importons encore bien plus que nous n'exportons, ce qui entraîne un déficit commercial particulièrement important.

Mme Laurence Parisot. – Concernant votre première question, vous avez tout à fait raison : le financement de l'économie est à mon avis l'un des principaux sujets qui devraient tous nous préoccuper actuellement.

S'il y a bien une chose à faire – ce n'est certes pas facile, mais je vois là une piste –, c'est d'aider NYSE Euronext à offrir une plate-forme accessible à des coûts compétitifs aux entreprises de taille intermédiaire. Nous avons besoin que ces entreprises – et même les grosses PME – puissent se financer sur les marchés. Il y a en ce moment beaucoup de discussions entre le MEDEF et NYSE Euronext pour trouver des modalités à la fois rentables pour eux et supportables pour nos entreprises. Il faut poursuivre dans cette direction afin d'aboutir à un accord.

S'agissant des actifs situés hors de France et surtout de notre potentiel d'exportation, je n'ai qu'une réponse ; cela peut paraître simple, mais c'est là que se trouve la vérité. Le taux de marge brute des entreprises françaises est le plus faible d'Europe : selon l'INSEE, il s'est établi à 28,4 % en 2011, contre 40 % en Allemagne. Ce taux de 28,4 % constitue un point bas historique : nous n'avons pas connu de taux si faible depuis le début des années quatre-vingt. Je précise bien que je parle de la marge brute et non de la marge nette.

Or, quand votre taux de marge est faible, vous êtes moins capable de prendre des risques pour exporter, investir à l'étranger ou ouvrir des filiales dans de nouveaux pays, comme d'ailleurs pour innover ou embaucher. C'est un point clef : ce doit être le point de départ de toute réflexion sur le sujet.

M. Philippe Dominati, président. – Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ma première question appelle une réponse brève, puisqu'elle est précise : quel est le poids économique des entreprises privatisées – je fais référence aux entreprises qui, dans le passé, ont appartenu au secteur public – parmi les entreprises que vous représentez ?

Mme Laurence Parisot. – Je n'ai jamais fait ce calcul, mais je le ferai faire. Sachez cependant que des entreprises publiques sont associées à l'action du MEDEF : par exemple, la SNCF est l'un de nos partenaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Madame Coisne-Roquette, vous avez évoqué des entreprises proches de la limite du supportable en matière fiscale. Avez-vous récemment entendu des échos – comme nous en avons entendu, *via* la presse notamment – de projets ou d'intentions de délocalisation de sièges sociaux d'entreprises ?

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – Quand on parle des PME, il ne faut pas oublier que la structure économique des entreprises françaises est très différente de celle de leurs voisines allemandes. Nous avons beaucoup de TPE et de PME, et un nombre modeste – 217 ou 270 –, mais très important par son poids, de très grosses entreprises qui sont des champions mondiaux dans leur domaine.

S'agissant de ces très grosses entreprises, leur prospérité, la force de leur métier, la nécessité de couvrir l'ensemble des marchés leur permettent de supporter une éventuelle dégradation de la rentabilité de leur activité en France – c'est le cas pour beaucoup d'entre elles.

Pour ce qui est des TPE et des PME, les patrons et leurs collaborateurs n'ont pas les mêmes possibilités de mobilité. Or les salariés et leur savoir-faire constituent la richesse d'une entreprise. Si les salariés ne peuvent guère être délocalisés, il est en revanche possible que le patron décide de vendre son entreprise et de partir faire autre chose ailleurs. En somme, les TPE et les PME sont relativement sédentarisées mais elles peuvent finir par jeter l'éponge ; c'est ce que nous redoutons le plus. On peut assister à une érosion du tissu productif parce que les entreprises manquent de moyens financiers et perdent leur énergie à cause de la complexité des réglementations, au-delà du poids des prélèvements obligatoires. La vie de patron est difficile aujourd'hui ! D'autres vies le sont, y compris dans la politique, j'en suis convaincue, mais je peux vous dire qu'il n'est pas facile d'être patron en ce moment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Concrètement, avez-vous eu vent d'intentions de délocalisations ?

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – Je n'ai rencontré personne exprimant une intention ferme, mais j'entends plus que jamais des réflexions témoignant de la lassitude de certains patrons. Cela dit, peut-être est-ce l'air du temps...

M. Richard Yung. – Beaucoup d'entreprises étrangères viennent s'installer en France. Notre pays est même l'une des premières destinations pour les entreprises étrangères.

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – La France a évidemment des atouts, malgré le poids des prélèvements obligatoires. Non seulement nos infrastructures sont plutôt meilleures que celles de nos concurrents, mais nous disposons d'un atout en matière fiscale : le crédit d'impôt recherche. Les entreprises étrangères qui s'installent en France en sont conscientes. Peut-être considèrent-elles que le crédit d'impôt recherche constitue la compensation d'autres contraintes ou du niveau des prélèvements obligatoires, d'autant qu'il s'agit souvent pour elles de réaliser des investissements importants.

Par ailleurs, le marché français est le deuxième marché européen, et les entreprises n'ont pas envie de passer à côté d'un marché de soixante millions d'habitants.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Lorsque nous avons interrogé M. de Margerie sur l'idée d'instaurer une comptabilité pays par pays, voire projet par projet, cette perspective n'a pas suscité chez lui un enthousiasme débordant. Quel est le point de vue du MEDEF sur cette question ?

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – Nous partageons les réticences de M. de Margerie, même si c'est peut-être pour des raisons différentes.

Tout d'abord, ce serait une contrainte de plus pour les entreprises : tout ce qui les oblige à rédiger des rapports et des déclarations supplémentaires à destination de l'administration représente pour elles un travail qui ne produit ni richesses ni emplois. Toutefois, cette contrainte serait supportable si la réglementation était instaurée au niveau international, ou *a minima* au niveau européen.

En revanche, si la France instaurait seule un tel dispositif, cela reviendrait - pardonnez-moi l'expression – à nous déshabiller encore un peu plus face à la concurrence internationale. En effet, nos entreprises seraient contraintes de révéler des détails – concernant leurs taux de marge et leur rentabilité, par exemple – que toutes les entreprises veulent éviter de divulguer afin que leurs concurrents ne puissent pas les utiliser pour les attaquer.

En matière comptable et de droit bousier, il est très important qu'on ait autorisé les entreprises à définir de manière suffisamment globalisée, en accord avec leurs commissaires aux comptes, ce qu'elles estiment être leurs unités de trésorerie – des pôles géographiques cohérents, par exemple. C'est ce qui permet aux entreprises de protéger des informations confidentielles sur la formation de leur rentabilité. Elles peuvent partager ces informations avec l'administration fiscale, mais elles ne souhaitent pas les publier, car cela donnerait trop d'éléments à leurs concurrentes. A force de révéler des informations alors que les entreprises des autres pays ne sont pas tenues d'en faire autant, nous permettons à nos concurrents de se régaler sur notre dos... Les entreprises essaient de faire certaines choses un peu mieux que les autres, et n'ont pas très envie de révéler les secrets de fabrique grâce auxquels elles espèrent obtenir un avantage compétitif.

Nous sommes très favorables à la transparence, mais il doit s'agir d'une transparence raisonnable qui ne nous désavantage pas par rapport à nos concurrents étrangers, qui ne sont pas soumis aux mêmes législations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je reviens à l'actualité récente. J'aimerais avoir votre sentiment sur deux propositions qui ont surgi pendant la campagne présidentielle : la taxation des bénéficiaires des filiales étrangères des sociétés françaises ; la création d'une tranche d'imposition à 75 % pour la part des revenus dépassant 1 million d'euros par an.

Mme Laurence Parisot. – Je laisserai Marie-Christine Coisne-Roquette répondre à la première question. S'agissant de la création d'une tranche d'imposition à 75 %, le MEDEF n'a pas vocation à s'occuper de la fiscalité des particuliers. Je l'ai déjà expliqué à maintes reprises pendant la campagne présidentielle.

J'ajoute seulement que la fiscalité pesant sur les particuliers peut avoir un impact sur la capacité des entreprises françaises à attirer ou à garder

des talents. La plupart des grandes entreprises, et de plus en plus d'entreprises de taille intermédiaires et de PME – les plus performantes d'entre elles –, ont beaucoup progressé ces dernières années parce qu'elles ont intégré à leurs équipes des hommes et des femmes de cultures, d'origines et de nationalités différentes. La création d'une tranche à 75 % pourrait avoir un impact sur cette ressource immatérielle et pourtant fondamentale des entreprises.

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette. – J'en viens à la proposition de taxer les bénéfices des filiales étrangères des sociétés françaises. Beaucoup d'encre a coulé pour discuter des mérites et des inconvénients de la niche fiscale qu'était le bénéfice mondial consolidé. Une grande entreprise a devancé l'appel, renonçant spontanément au bénéfice mondial consolidé trois mois avant sa suppression par le législateur.

Taxer les bénéfices des filiales étrangères des sociétés françaises, c'est revenir à un système de bénéfice mondial consolidé. Nous n'y sommes pas forcément défavorables, mais le législateur a décidé d'aller dans l'autre sens. Le paradoxe est que la suppression du bénéfice mondial consolidé n'a eu, semble-t-il, quasiment aucun impact sur les grands groupes qui étaient soumis à ce régime juridique. Certains d'entre eux ont publié des études montrant que, sur une décennie, le montant de l'impôt acquitté en France était à peu près le même avec ou sans le bénéfice mondial consolidé.

En revanche, les grands groupes ont sûrement tiré profit de ce régime juridique lorsqu'ils étaient plus petits – les petits qui sont tenaces essaient de devenir grands... Je pense que c'est au début de l'expansion d'une entreprise, lorsqu'elle devient plus offensive à l'étranger, que le bénéfice mondial consolidé ou l'intégration des bénéfices des filiales étrangères peuvent lui être utiles. En effet, les entreprises commencent souvent par perdre de l'argent, dans la phase d'investissement, avant d'en gagner plus tard. De manière paradoxale, deux entreprises qui étaient soumises au bénéfice mondial consolidé et réalisaient moins de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires chacune sont parties à l'assaut de l'Europe et du monde, mais ne profitent plus maintenant de ce régime juridique.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier au nom des membres de la commission, madame la présidente.

**Audition de MM. Yannick Noah, joueur de tennis et chanteur,
et Guy Forget, joueur de tennis**
(19 juin 2012)

M. Philippe Dominati, président de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Mes chers collègues, nous accueillons deux anciens capitaines de l'équipe de France de tennis, M. Yannick Noah, aujourd'hui chanteur, et M. Guy Forget.

En préambule, je tiens à vous remercier de votre présence, messieurs, car vous êtes les premiers, depuis le début des travaux de notre commission d'enquête, à être auditionnés alors que, de par vos fonctions, vous ne relevez pas de la problématique qui nous intéresse. Jusqu'à présent, nous avons reçu des hauts fonctionnaires, des syndicalistes, des présidents d'organismes représentant soit des sociétés, soit des métiers, notamment des métiers du sport, en particulier le football.

Toutefois, et bien qu'il ne soit pas aisé d'individualiser tel métier ou telle catégorie, se posait la question de la participation d'un certain nombre de nos compatriotes, notamment de ceux qui exercent un métier à titre individuel, les artistes, les acteurs. C'est donc tout à fait naturellement que nous avons souhaité auditionner des personnalités présentant un intérêt dans le cadre de notre problématique, s'exprimant non pas en tant que représentant ou président d'une corporation ou d'un syndicat, mais en leur nom. Je vous remercie donc de votre présence, messieurs.

Votre audition est la première que nous effectuons à l'issue d'une longue période électorale. Le Sénat retrouve aujourd'hui sa sérénité naturelle et va reprendre ses travaux avec, nous l'espérons, le sérieux qui le caractérise.

M. Éric Bocquet, notre rapporteur, doit prochainement soumettre son rapport à la commission. Nous disposons donc d'un délai réduit.

Enfin, j'indique que l'un de nos collègues, contre qui l'un d'entre vous a engagé une procédure, a souhaité ne pas participer à nos travaux aujourd'hui afin qu'ils puissent se dérouler tout à fait sereinement. Il prie les autres membres de la commission de bien vouloir l'en excuser.

Messieurs, je vous rappelle, que, conformément aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre audition doit se tenir sous serment et que tout faux témoignage est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

En conséquence, je vais vous demander de prêter serment, de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

(M. Guy Forget et M. Yannick Noah prêtent successivement serment.)

M. Philippe Dominati, président. – Je vous remercie.

Souhaitez-vous, messieurs, faire un exposé liminaire ou préférez-vous répondre directement aux questions de M. le rapporteur, Éric Bocquet, ainsi que des autres membres de la commission ?

M. Yannick Noah. – Je répondrai aux questions.

M. Guy Forget. – On peut en effet passer aux questions.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est donc à M. le rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. – Je vous remercie, messieurs, d'avoir accepté l'invitation de notre commission d'enquête, qui travaille sur l'évasion fiscale depuis maintenant plusieurs mois.

Vous n'êtes pas auditionnés ce matin en tant qu'initiateur des systèmes. Comme l'a rappelé M. le président, nous avons auditionné pas moins d'une centaine de personnes depuis le début de nos travaux : entrepreneurs, représentants de grands groupes, de banques, avocats fiscalistes, syndicalistes, journalistes d'investigation, fonctionnaires des services de Bercy. Nous avons également effectué des déplacements, notamment à Jersey et à Bruxelles. Nous nous rendrons en Suisse à la fin de la semaine et à la City, à Londres, lundi prochain.

Je pense que, au terme de ces travaux, nous aurons une vision assez générale de l'évasion et de l'exil fiscaux.

Il nous a paru justifié de vous auditionner, messieurs, car le monde des sportifs et des artistes peut être concerné par le sujet que nous étudions. Encore une fois, je vous remercie de vous prêter à cet exercice de vérité, lequel demande un certain courage.

Vous appartenez sans doute à une catégorie de Français percevant des revenus élevés. En outre, votre notoriété est très grande, comme en témoigne la présence médiatique aujourd'hui, et vous êtes très populaires. Vous avez une grande visibilité nationale et internationale. A ce titre, dans le cadre de la mondialisation, vous avez été amenés à évoluer dans des ensembles très internationalisés. Or l'évasion fiscale s'appuie sur la concurrence effrénée que se font les pays dans ce domaine.

Pour commencer, j'aimerais connaître votre perception du système fiscal français, et, par comparaison, des systèmes fiscaux des pays où vous

avez été amenés à séjourner au cours de votre carrière, lors de vos déplacements.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Guy Forget.

M. Guy Forget. – Bonjour à tous. Pour ma part, je peux vous parler des questions que les joueurs de tennis se posent lorsqu'ils passent professionnels.

Comme certains d'entre vous le savent – je vois que quelques journalistes tennistiques sont présents –, une carrière de joueur de tennis est assez courte. Aujourd'hui, les joueurs atteignent le top 100 à l'âge de vingt et un ou vingt-deux ans et arrêtent leur carrière aux alentours de la trentaine, à trente-deux ou trente-trois ans pour ceux qui « tiennent » le plus longtemps. Les carrières sont donc extrêmement courtes.

Pendant cette période, les revenus des joueurs proviennent essentiellement des tournois de l'ATP, l'Association des tennismen professionnels. Comme vous le savez, depuis maintenant dix ou quinze ans, les *prize money* des tournois tout autour de la planète ont considérablement évolué, et tant mieux pour la profession. C'est ainsi le cas du *prize money* de Roland-Garros.

Il faut savoir qu'un joueur qui évolue au-delà de la cent-vingtième place mondiale ne rentre pas dans ses frais aujourd'hui. Ainsi, un joueur qui est cent-quarantième ou cent-cinquantième au classement mondial et qui voyage tout au long de l'année perd de l'argent lorsqu'il joue le circuit !

Quant aux cent vingt meilleurs joueurs, ils essaient, quand ils atteignent ce niveau – je parle des joueurs de tennis en général, des Français mais aussi des autres –, d'optimiser leur temps de jeu, leur carrière étant très courte. Ils sont huit mois par an, voire neuf mois pour certains, en déplacement autour du monde. Ils essaient donc de résider dans les endroits les plus avantageux fiscalement pour eux.

Certains vivent aux États-Unis, en Floride, cet État étant beaucoup plus avantageux pour certains sportifs, y compris pour les Américains, du reste. On sait que, pour les joueurs italiens, parfois allemands, Monaco a été une destination très intéressante. Quant aux joueurs français, certains se sont installés en Grande-Bretagne, d'autres en Belgique, d'autres en Suisse, tout simplement pour optimiser le *prize money* qu'ils gagnent au cours des huit ou dix années qu'ils passent sur les courts.

Il faut savoir que les prélèvements fiscaux ne sont pas du tout les mêmes d'un pays à l'autre. En France, à l'époque où Yannick Noah et moi jouions, un prélèvement libératoire, de l'ordre de 32 % ou 33 %, était automatiquement effectué. Les joueurs étrangers y étaient soumis de la même manière.

Ce système a depuis évolué. Aujourd'hui, les joueurs français et étrangers sont imposés sur le territoire français à hauteur de 15 %. Ils font

ensuite en fin d'année une déclaration complémentaire, dans laquelle ils font figurer leurs revenus tirés des tournois de Bercy, de Roland-Garros, de Metz, de Nice, de Marseille. Nous avons la chance d'avoir plusieurs tournois en France. Forts de cette déclaration complète, ils paient le complément. Ce complément, pour les cinquante meilleurs joueurs, vous vous en doutez, dépasse le plafond maximal. Certains joueurs, français ou étrangers, sont imposés quasiment à 50 % aujourd'hui.

Aujourd'hui, tous les joueurs de tennis professionnels, au-delà d'un certain niveau de revenus, sont imposés au taux de 50 %, taux qui sera peut-être amené à évoluer. Ce n'est pas pareil dans tous les pays. Dans d'autres pays, en Europe et ailleurs, la fiscalité est bien plus légère. C'est d'ailleurs peut-être une question sur laquelle il faudra revenir plus tard. On peut craindre en effet que certains joueurs – je parle des bons joueurs –, lorsqu'ils auront le choix entre venir jouer en France et être imposés à 50 % -peut-être plus à l'avenir - et jouer dans des pays voisins où la fiscalité est plus légère, ne préfèrent la seconde solution. Cela risque de pénaliser les tournois français.

J'ajoute que, si les joueurs, dont j'ai fait partie lorsque je jouais sur le circuit, décident de résider à l'étranger, c'est pour éviter une double imposition. Pour ma part, je suis toujours résident en Suisse. Ce pays ne pratique pas la double imposition. Ainsi, lorsque je payais 30 % ou 35 % de prélèvements obligatoires aux États-Unis, je n'étais pas ensuite soumis à une double imposition en Suisse, où je ne suis pas au forfait – je paie mes impôts comme un Suisse. Les joueurs français qui résident en France sont, eux, soumis à une double imposition sur les montants qu'ils gagnent à l'extérieur du territoire. Or la plupart des joueurs jouent beaucoup à l'étranger.

C'est une des raisons, entre autres, pour lesquelles de nombreux joueurs choisissent aujourd'hui de s'expatrier le temps de leur carrière afin d'optimiser leurs revenus. Ils souhaitent éviter une double imposition, laquelle n'est pas très avantageuse pour eux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué les États-Unis qui, vous le savez, ont des règles fiscales particulières pour leurs ressortissants. Leurs nationaux sont imposés quel que soit leur lieu de résidence. Est-ce une exception américaine ? Nous pourrions proposer une telle mesure dans notre rapport. Pensez-vous qu'elle permettrait de réduire les incitations à l'exil fiscal ?

M. Guy Forget. – Je pense que, aujourd'hui, aucun sportif ne se soustrait à l'impôt, quel que soit l'endroit où il exerce son activité. Lorsqu'ils jouent aux États-Unis, les joueurs français et étrangers acquittent les 32 % ou 33 % d'impôts, suivant les États, sur leurs gains. De même, lorsque Rafael Nadal gagne Roland-Garros, parfois même Bercy, il paie 50 % d'impôts et plus. Si cela devait être plus à l'avenir, il paiera plus. Les sportifs n'ont pas d'autre option que de s'acquitter de ce qui est leur dûment réclamé.

Certains joueurs de tennis, je le répète, passent souvent huit mois par an à l'étranger et choisissent de s'exiler fiscalement pour optimiser les huit ou dix ans que dure leur carrière. Il en résulte un écart qui peut être de l'ordre de 15 % ou 20 %. Le petit matelas qu'ils auront ainsi mis de côté leur permettra, lorsqu'ils arrêteront leur carrière, de commencer une nouvelle vie – certains, dont je fais partie, n'ont pas leur baccalauréat et doivent repartir de zéro – de manière un peu plus sereine.

Tous les pays adoptent de nouvelles lois. Tous les sportifs, comme tous les citoyens de tous les pays du monde, se soumettent à ces lois.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Que pensez-vous de la proposition faite pendant la campagne présidentielle, laquelle va apparemment devenir une réalité et donner lieu à une disposition légale, de créer une nouvelle tranche d'imposition à 75 % ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Noah.

M. Yannick Noah. – Bonjour, mesdames, messieurs les sénateurs.

Guy Forget a évoqué la position des joueurs de tennis professionnels, soit une cinquantaine de personnes.

Certains joueurs seront peut-être refroidis de devoir payer autant d'impôts, mais il faut tout de même savoir que cela ne concernera qu'une minorité.

Des tournois comme Roland-Garros ou Bercy sont des fenêtres importantes sur le plan international. Du fait de la tradition, de l'histoire du tournoi, on peut tirer des bénéfices d'une belle performance à Roland-Garros ou lors d'un grand tournoi, bien au-delà du *prize money*. Le *prize money* n'est pas tout. Je connais très peu de gens qui disent : « Rafael Nadal a gagné sept fois Roland-Garros, cela fait tant de millions d'euros ». Cela ne se calcule pas comme cela. Je pense que si, aujourd'hui, on proposait à Rafael Nadal de gagner Roland-Garros gratuitement, il viendrait malgré tout.

Pour aller plus loin, il me semble juste – mais la plupart de mes confrères ne partagent pas cet avis – que des joueurs de cet acabit, qui gagnent autant d'argent, puissent le partager.

C'est un débat qui mérite d'être soulevé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'objectif de notre commission est d'essayer de comprendre les mécanismes à l'œuvre en matière d'évasion et d'optimisation fiscales. Ainsi, nous aimerions comprendre ce qui, concrètement, conduit un sportif de haut niveau, disposant de revenus élevés, à optimiser sa fiscalité.

J'imagine que l'entourage des joueurs professionnels joue un rôle. Qui intervient pour un joueur ? Son agent ? Une banque ? Un avocat fiscaliste ? Nous aimerions comprendre le rôle des uns et des autres. Quels sont les rouages de la mécanique de l'optimisation fiscale ?

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Noah.

M. Yannick Noah. – Le premier responsable, le plus motivé, c'est le joueur qui joue et qui fait carrière. Comme l'a justement souligné Guy Forget, une carrière de joueur de tennis dure dix ans au maximum, quand cela marche bien. C'est vrai que, pendant ces dix ans, le joueur a à cœur d'optimiser ses gains, de faire des économies, sachant que, dans 95 % ou 98 % des cas, la reconversion reste un problème très important. Compte tenu de la brièveté de leur carrière, les joueurs font forcément un calcul différent.

Ensuite, comme l'a également dit Guy Forget, les joueurs commençant leur carrière très tôt. La plupart d'entre eux arrêtent leurs études au milieu du secondaire. Ils sont donc ensuite obligés de faire appel à des impresarios, à des avocats, à des agents, qui les guident, parfois bien, parfois moins bien. L'entourage est à ce moment-là responsable, sauf dans les cas de gens branchés, comme Guy Forget, qui s'y connaît bien. Guy, tu étais très bon, et tu le restes !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Monsieur Forget, que pensez-vous de cette question ?

M. Guy Forget. – C'est vrai que, aujourd'hui, dès qu'un jeune joueur pointe le bout de son nez, il est forcément repéré et par des marques et par des agents. Il existe deux ou trois grosses agences de joueurs de tennis aujourd'hui, qui sont d'ailleurs aussi un peu présentes dans le football. Elles proposent à ces joueurs de s'occuper de leur carrière. Leurs services vont du choix d'un entraîneur à la négociation des contrats et de certaines garanties sur les tournois. Elles peuvent également donner des conseils en matière d'investissements et de gestion du patrimoine. Elles vont jusqu'à donner des conseils en matière de délocalisation afin de permettre aux joueurs de bénéficier d'une fiscalité plus avantageuse. Elles gèrent l'intendance, réservent les billets d'avion.

Ces organismes sont très connus sur la place publique. Ils interviennent dans le monde du sport – la Formule 1, le football, du golf –, mais aussi du spectacle. Aujourd'hui, quasiment tous les joueurs professionnels, tous sports confondus, sont représentés par quelques-unes de ces grandes maisons.

Lorsqu'un sportif, quel que soit le sport qu'il pratique, commence, à vingt et un ans ou à vingt-deux ans, à avoir des rentrées d'argent qui lui permettent de vivre convenablement, il est effectivement encadré.

Après les cinq ou six meilleurs joueurs de tennis du monde, on dégringole très vite au cent vingtième du classement, lequel ne sera pas arrivé à mettre un centime de côté à la fin de l'année. Disons que les six meilleurs joueurs du monde se situent dans une catégorie bien à part. Les autres, jusqu'au vingt-cinquième joueur, vivent bien et peuvent finir leur carrière en ayant mis pas mal d'argent de côté. Ceux qui sont classés entre la

cinquantième et la centième place peuvent, en fin de carrière, s'acheter une jolie maison ou un très bel appartement à Paris. Comme l'a indiqué Yannick Noah, ils redémarrent ensuite dans la vie active. C'est pour cela que, ne sachant pas jusqu'où ils vont aller, ces joueurs essaient très tôt, dès l'âge de vingt et un ou vingt-deux ans, d'optimiser leurs revenus en s'installant dans un pays voisin, où ils pourront chaque année économiser un petit peu plus. Ce « petit plus » fera peut-être la différence à l'arrivée.

Ces joueurs sont effectivement encadrés, car la plupart d'entre eux n'ont aucune notion de fiscalité. C'est vrai qu'en vieillissant...

Les joueurs jouent six à sept mois par an à l'étranger. Yannick Noah a évoqué les contrats publicitaires. Il a raison : pour des joueurs comme Rafael Nadal ou Roger Federer, le *prize money* qu'ils gagnent sur les cours est inférieur à ce que leur rapportent les contrats publicitaires. Toutefois, seuls quatre ou cinq joueurs, qui sont hors normes, sont dans ce cas.

La plupart des cent meilleurs joueurs gagnent beaucoup plus d'argent sur le circuit grâce à leurs performances sur le terrain. Les montants de leurs gains sont d'ailleurs officiels, on les trouve sur Internet. Ces joueurs essaient, parce qu'ils jouent beaucoup à l'étranger, d'économiser le plus possible.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les joueurs qui montent sont-ils démarchés par des avocats fiscalistes, des banques, parfois étrangères ? Est-il possible que les structures gérant les contrats publicitaires, lorsqu'ils sont établis, soient implantées dans des territoires *offshore*, c'est-à-dire à fiscalité privilégiée ? Avez-vous connaissance de ce genre de situation ?

M. Guy Forget. – Non. Pour ma part, j'ai été représenté par la société IMG, qui est un groupe mondialement connu et qui a des bureaux à Paris, à Londres, à New York, bref sur tous les continents. Il y a probablement des agents *free-lance* qui sont domiciliés ailleurs, dont les structures sont situées dans des pays *offshore*, mais les grandes maisons dont je parle, qui représentent 80 % des joueurs aujourd'hui, sont implantées partout.

Oui, des banques proposent parfois un certain nombre de services, mais, en général, ce sont les agents qui présentent certaines alternatives aux joueurs. Ce sont aussi les parents, en particulier les parents de jeunes joueuses. Les jeunes filles sont en effet parfois très fortes sur le circuit à seize ans ou dix-sept ans, alors qu'elles n'ont même pas achevé leur scolarité. Leurs parents étant omniprésents, ce sont souvent eux qui s'occupent de l'aspect fiscal et qui se renseignent auprès d'agents, de banques, afin d'optimiser les revenus de leur enfant.

M. Philippe Dominati, président. – Merci, monsieur le rapporteur.

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Je tiens d'abord à vous remercier d'être là, monsieur Noah, monsieur Forget.

Une grande partie des auditions que nous avons menées jusqu'à présent nous ont conduits à mesurer la différence entre la fraude et l'optimisation fiscales. Comme vous venez tout à fait clairement de l'expliquer, l'optimisation est une procédure absolument légale, consistant à utiliser de façon normale et régulière la législation en vigueur.

M. le rapporteur vous ayant posé la question que je souhaitais vous poser, je me contenterai d'une simple remarque.

Il y a tout de même une différence très importante entre la situation d'individus, de sportifs de haut niveau ou d'artistes, et celle des entreprises publiques qui, elles, s'organisent clairement, officiellement, pour avoir leur siège à l'étranger. Merci pour ces explications.

En tant que parlementaires, nous avons, nous aussi, un certain nombre de difficultés à faire comprendre nos rémunérations, nos modes de retraites, etc. Il y a un gros problème en France avec les gens qui gagnent de l'argent. Je tiens donc à dire que notre commission ne fait preuve d'aucune hostilité à l'égard des gens qui gagnent beaucoup d'argent.

L'objectif de cette commission était plutôt d'essayer de comprendre les mécanismes d'évasion fiscale et de faire la différence avec l'optimisation. Vous nous avez clairement expliqué ce qu'est l'optimisation, ce que nous comprenons fort bien.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. – Ma question a été pour partie également posée par M. le rapporteur, qui est toujours complet.

À mon tour, je remercie Guy Forget et Yannick Noah de se prêter à cet exercice, lequel n'est pas toujours facile.

Je reviendrai sur la question du degré d'indépendance des structures ou des agents qui s'occupent d'artistes ou de sportifs. Ces structures ne ponctionnent-elles pas, à la base, trop d'argent à l'artiste ou au sportif? Ne conviendrait-il pas de mieux réglementer la profession d'agent? Cette question est évoquée de manière récurrente dans l'hémicycle, mais n'est toujours pas réglée.

M. Guy Forget. – Je ne peux parler que de moi-même et des joueurs de tennis que j'ai encadrés pendant quelques années. Forcément, les agences qui proposent leurs services se rémunèrent en prenant un pourcentage sur les contrats.

M. Yvon Collin. – Cela nous paraît normal.

M. Guy Forget. – Il faut savoir que ces pourcentages sont négociables et non pas fixes. Sur les quinze ou vingt dernières années, ils ont d'ailleurs été revus à la baisse. Lorsque j'ai commencé ma carrière, mon agent percevait 25 % de la totalité de mes contrats et garanties. Puis ce pourcentage a diminué progressivement, parce qu'il y a eu de plus en plus d'agents, et ceux-ci ont essayé de réduire leurs marges.

Je crois savoir que les agents de certaines grandes stars perçoivent aujourd'hui moins de 10 % sur les contrats et garanties. Les choses sont donc assez transparentes.

Certains joueurs sont encadrés de A à Z, qu'il s'agisse de la fiscalité ou de la résidence principale. L'agent joue le rôle d'un concierge. Il s'occupe de l'envoi des raquettes, du matériel, de tous les problèmes liés à la carrière du joueur, dans la mesure où celui-ci est presque en permanence à l'étranger.

M. Yvon Collin. – Cela ne le fragilise-t-il pas un peu ?

M. Guy Forget. – Aujourd'hui, l'agent essaie d'être le plus convaincant possible et d'attirer le plus grand nombre de joueurs. Il propose un tas de services qui méritent effectivement rémunération. D'ailleurs, à force de réduire leurs coûts et de proposer de multiples services, certaines agences ont du mal à faire face. Quand vous prenez 8 % ou 10 % sur un contrat qui n'est pas très important et que vous devez suivre le joueur dans des hôtels à l'étranger et payer une secrétaire, cela devient difficile.

M. Yannick Noah. – Certains sports sont mieux organisés que d'autres. Les joueurs de tennis sont parmi les premiers sportifs à s'être professionnalisés, depuis 1968. Les premiers tournois ont été organisés par un avocat qui est toujours agent. Également très bon joueur de tennis, il a monté l'agence Proserv.

Les agences qui s'occupent des joueurs de tennis sont très bien organisées, très professionnelles et plutôt transparentes, si on les compare à celles que l'on peut trouver dans d'autres sports, où des gens qui ne sont pas de la profession se retrouvent agents et travaillent différemment. En tennis, c'est assez bien structuré, avec trois très grosses agences, Advantage International, IMG et Proserv. Je ne sais pas si elles existent toujours, car j'ai arrêté il y a un moment ! Elles avaient tous les joueurs. Mes copains sportifs dans d'autres disciplines n'étaient pas aussi bien encadrés que nous l'étions, et ce à tous les niveaux.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Yannick Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – A mon tour, je remercie Guy Forget et Yannick Noah d'avoir accepté notre sollicitation. Pour notre commission d'enquête, cette audition arrive presque en fin de parcours. Nous avons désormais une vision globale des choses ; il restera ensuite à travailler sur les solutions.

En auditionnant deux grands tennismen, nous nous intéressons aux sportifs de très haut niveau en général, ainsi qu'aux hommes et femmes de spectacle, qui, du fait de leurs statuts et de leurs gains, sont parfois amenés à être imposés en dehors de nos frontières. Le tennis n'est donc pas spécifiquement visé au travers de cette audition, il me paraît important de le souligner.

Par ailleurs, l'ensemble des auditions que nous avons menées montre que la grande partie de l'évasion et de la fraude fiscales provient non pas, aujourd'hui, des sportifs ou des hommes et femmes de spectacle, mais plutôt du monde de l'économie ou de particuliers très fortunés, qui ont eu la chance de bénéficier de gros héritages et ont décidé de cacher leur patrimoine. Le niveau des revenus n'est donc pas seul en cause.

Nous vivons une période où l'exemplarité est particulièrement importante. C'est d'ailleurs davantage à ce titre que nous vous auditionnons, messieurs Noah et Forget.

Après avoir entendu M. Forget, je comprends bien que les joueurs de tennis classés au-delà du 120^e mondial n'ont pas de problématique fiscale, puisque leur rémunération ne leur permet pas d'avoir un niveau de vie extraordinaire. Ceux qui sont visés, notamment au titre de l'exemplarité, sont plutôt les joueurs de très haut niveau et de premier rang, que l'on rencontre aussi dans le football et dans d'autres domaines plus artistiques.

À partir du moment où les joueurs ou joueuses de tennis ont bénéficié, en France, d'une éducation et d'un environnement sportifs, il ne semble pas illogique qu'ils puissent rendre, à un moment donné, ce qui leur a été collectivement apporté, notamment par la fiscalité à laquelle sont soumis l'ensemble de nos concitoyens.

Outre l'aspect collectif, il est du ressort de la collectivité de prendre en compte l'aspect individuel, à savoir le phénomène des carrières courtes. Il est aberrant que de grands champions olympiques, qui ont été l'honneur de notre pays, notamment en gagnant des médailles d'or, se retrouvent parfois, dix ou quinze ans plus tard, dans une extrême pauvreté.

À partir du moment où un homme ou une femme a porté haut l'honneur de notre pays, ne devons-nous pas collectivement considérer qu'il est de la responsabilité de la nation de lui permettre de vivre décemment jusqu'à la fin de ses jours ? Bien entendu, il conviendra d'approfondir une telle réflexion. Ne serait-il pas logique qu'un membre de l'équipe de France, quelle que soit sa discipline, ayant apporté beaucoup à notre pays en termes d'honneur et de représentation, bénéficie ensuite d'une retraite correspondant au salaire médian ?

Concernant l'imposition à 75 %, j'ai beaucoup apprécié le point de vue, que nous connaissions déjà, de Yannick Noah.

Madame Goulet, les parlementaires n'ont pas des revenus annuels de 1 million d'euros, mais peut-être quelque chose m'a-t-il échappé dans vos propos...

Mme Nathalie Goulet. – Ce n'est pas ce que je voulais dire !

M. Yannick Vaugrenard. – Être taxé à 75 % à partir de 1 million d'euros de revenus par an, ce n'est pas aberrant. Si l'on se réfère à la situation dans laquelle notre pays se trouve aujourd'hui, une telle décision relève de

l'exemplarité. Yannick Noah a notamment évoqué la nécessité d'une indispensable solidarité, une solidarité citoyenne, qui doit être comprise par tous.

Toujours au nom de l'exemplarité, il est indispensable non seulement de tenir compte du phénomène des carrières courtes, mais aussi de faire comprendre à ceux qui ont la chance de gagner beaucoup qu'ils doivent participer au pot commun, pour payer les services publics, et notamment la formation des futurs joueurs de tennis. Dans la période que nous traversons, la responsabilité et l'exemplarité paraissent à tous indispensables.

Messieurs Noah et Forget, même si j'ai déjà cru entendre votre réponse, partagez-vous ce point de vue ? A partir du moment où un joueur de tennis, puisque nous évoquons aujourd'hui cette discipline, a reçu dans notre pays sa formation et son éducation, n'est-il pas logique qu'il participe à la solidarité nationale ?

Estimez-vous également logique que la collectivité nationale assure l'avenir d'un homme ou d'une femme ayant porté haut les couleurs de notre pays ?

M. Yannick Noah. – Les joueurs de tennis bénéficient d'un système de retraite permettant d'accompagner ceux qui en ont besoin. Aucun d'entre nous ne peut donc se retrouver démuné ou laissé complètement à l'abandon. Une telle organisation est propre au tennis.

M. Guy Forget. – Absolument ! Il s'agit d'une petite retraite, mais l'ATP, qui est l'association des joueurs de tennis professionnels, prélève, lors de chaque événement, un pourcentage du *prize money*, pour le remettre dans une espèce de pot commun. Yannick, vu son âge, va d'ailleurs bientôt commencer à toucher des mensualités, au cas où il serait dans le besoin !

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – J'ai eu le plaisir de recevoir Yannick Noah à Saint-Sébastien-sur-Loire, pour un excellent concert.

Je vous remercie tous deux d'avoir accepté de vous soumettre à nos questionnements et réflexions et de relever avec nous l'enjeu consistant à mieux comprendre l'évasion fiscale.

Vous avez été capitaines de l'équipe de France, vous avez remporté des coupes Davis à ce titre, et vous avez donc porté les couleurs de la France au plus haut niveau.

Yannick Noah mène désormais une carrière de chanteur, dont nous sommes fiers, puisque la popularité est au rendez-vous.

Vous êtes donc des icônes de notre nation. Pour des gens moyens ou modestes, qui vivent, en France, dans les quartiers, vous êtes un modèle d'exemplarité.

C'est la raison pour laquelle nous pouvons porter sur vos parcours un double regard : celui d'une nation fière des compétiteurs que vous avez été, fière d'un savoir-faire et savoir-être exemplaires, affirmant également la nécessité, au travers de la fiscalité, de votre présence sur son sol.

Entre 1991 et 1993, Yannick Noah fait le choix de vivre en Suisse. Guy Forget, il l'a dit très correctement à l'instant, a pris la même décision, qui n'est pas forcément comprise par les habitants de notre pays. Même s'il ne s'agit pas d'une fraude, on peut parler d'une évasion fiscale, ce qui relève donc bien de notre commission d'enquête. Parce que vous êtes ces icônes que nous voulons exemplaires, comme le disait mon collègue voilà un instant, une telle attitude ne peut pas être bien ressentie.

Je m'interroge donc : si vous avez fait ce choix, que vous avez justifié, comment peut-on imaginer qu'avec une imposition à 75 % des revenus de plus de 1 million d'euros – c'est votre cas et celui d'autres personnalités – les comportements changeront ? Je ne crois pas qu'une telle mesure incitera quiconque à revenir en arrière. Au contraire, il y aura selon moi une accélération du mouvement. Ainsi, ce que l'on veut gagner d'un côté, on le perdra de l'autre. Évidemment, on pourra toujours dire que reconnaître le drapeau français, rester dans son pays, payer ses impôts et être solidaire, c'est bien, mais, dans la réalité, on retombera très exactement dans ce que vous avez évoqué tout à l'heure : le phénomène d'une carrière courte et la recherche d'une optimisation, que vous avez justifiée avec courage auprès de nous, ce dont je tiens à vous remercier. Cette réalité est en effet la nôtre, et nous nous devons de la prendre en considération.

J'ai envie que nos vedettes, ceux qui portent les couleurs de la France aussi bien que vous avez pu le faire, ceux qui nous font honneur, ceux qui font que les populations vibrent, ceux qui nous donnent du plaisir, restent sur le territoire français. Vous nous avez donné du plaisir, Yannick, en 1983, quand vous avez gagné Roland-Garros, d'autant que cela ne s'est pas reproduit. Devant nos postes de télévision, nous étions fiers et enthousiastes de voir cette réussite et cette belle victoire.

Par conséquent, je pense qu'une imposition à 75 % n'est pas une mesure satisfaisante. Elle ne conduira pas aux bons résultats que j'attends de notre nation.

Je souhaite évoquer également la question de l'échelonnement, liée à la problématique des carrières courtes, qu'il s'agisse des sportifs ou des chanteurs, certains pouvant avoir un succès fou pendant une période très courte, ce qui n'est bien évidemment pas le cas de Yannick Noah. Le succès littéraire, celui d'un auteur de best-sellers, permet de bénéficier, sur une période extrêmement courte, de revenus tout à fait sympathiques. A un moment donné, au cours d'une carrière, on peut recevoir une promotion, source d'importants revenus qui ne durent pas forcément.

Dans une carrière antérieure, j'ai eu à aider un footballeur français très connu, d'origine sénégalaise. Il avait joué en division 1, à Nantes. Il était

dans une situation catastrophique, et nous l'avions embauché comme chauffeur. C'est dire à quel point on peut facilement passer d'une vie où l'on gagne énormément d'argent à une situation misérable ! Tout à coup, on se retrouve dans une situation difficile, alors qu'on a appris à dépenser beaucoup à un très jeune âge, sans être forcément bien accompagné.

Ainsi le vrai problème est-il à mes yeux la question de l'échelonnement. Finalement, notre fiscalité porte sur les revenus d'une année, alors qu'en réalité on devrait considérer une période beaucoup plus longue. En effet, contrairement à la majorité des personnes, qui bénéficient de hauts revenus en fin de carrière, vous gagnez très bien votre vie en début de carrière, les situations plus difficiles apparaissant plus tard.

Les fiscalistes et les législateurs que nous sommes doivent s'efforcer de niveler un phénomène qui est à considérer à l'échelle non pas d'une année, mais d'une vie.

Je tiens à nos sportifs, je tiens à ce que vous êtes. Je suis très heureux de vous voir autour de cette table, ce qui me permet de vous demander votre avis sur la création d'un taux d'imposition de 75 %. Pensez-vous que la tentation de résider à l'étranger sera plus grande, malgré la bonne volonté de certains, dont vous faites partie ?

Par ailleurs, comment envisager un autre mode de fiscalisation, qui prendrait en considération le cas de figure d'un succès très court ? Au demeurant, vous avez tous deux, mais plus particulièrement Yannick, fait de longues carrières !

M. Yannick Noah. – Je m'exprimerai en mon nom, car je ne représente pas l'ensemble des sportifs et artistes.

J'ai arrêté ma carrière sportive il y a vingt ans, à une époque où les gains étaient nettement inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Aujourd'hui, si l'on fait partie des dix premiers mondiaux et qu'on ne tombe pas sur un escroc, on peut vivre et faire vivre sa famille pendant une, voire deux générations. La situation est donc très différente de celle que nous avons connue, où nous devons nous occuper de l'après-tennis quasiment le lendemain de la décision de partir à la retraite.

J'ai pris ma retraite en 1990 et j'ai décidé de m'installer en Suisse en 1991. Tout simplement, j'avais la crainte du lendemain. C'était avantageux pour moi. Toutefois, il aurait fallu adopter un certain mode de vie pour continuer à vivre à Montreux. Au bout de trois ans, le temps m'a semblé long et j'ai décidé de revenir en France, d'autant plus que, grâce à Guy, j'ai bénéficié alors de revenus inespérés, puisqu'il m'a permis de gagner la coupe Davis en tant que capitaine. Vingt-deux ans après, je te le dis : merci, Guy !

Un joueur de tennis perçoit la plupart de ses revenus à l'étranger. Je peux justement faire la différence avec le chanteur que je suis maintenant, qui fait « toute sa carrière », ou plutôt 80 % de sa carrière, en France. Il est hors de

question que j'aille ailleurs. Je gagne mon argent ici, je paye mes impôts ici et, naturellement, je vis ici.

Je serais une vedette internationale sur le plan artistique, sans doute la question se poserait-elle : si, demain, je fais cinquante concerts aux États-Unis et que je gagne cinquante fois ce que je gagne ici – tout est multiplié par cinquante là-bas –, aurais-je envie de revenir payer mes impôts ici ? Certainement pas ! Même si j'adore chanter La Marseillaise, même si je suis prêt à me battre pour les couleurs de mon pays. C'est un point de vue personnel, peut-être égoïste. Mais le problème ne se pose pas. Je gagne mon argent ici, grâce au public français. Il me semble donc normal de partager avec lui.

En revanche, je ne peux pas conseiller à mon fils, qui a fait toute sa carrière aux États-Unis, de venir payer ici un impôt à 75 % ; ce serait aberrant !

Pour répondre à la question que vous avez posée, monsieur le sénateur, il me semble normal de payer un impôt à 75 %. Je ne suis pas à la tête d'une grande compagnie, qui posséderait plusieurs antennes à l'étranger. Vous aviez l'air d'avoir un avis très tranché sur ces 75 %, le mien aussi l'est assez.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à Michel Bécot.

M. Michel Bécot. – Messieurs Guy Forget et Yannick Noah, je vous remercie de votre présence.

Premièrement, je n'ai pas très bien compris le système de double imposition que vous avez évoqué. Il faudrait que vous nous apportiez quelques précisions sur ce point.

Deuxièmement, comment le joueur de tennis se déplace-t-il ? Ses voyages, ses chambres d'hôtel sont-ils pris en charge ? C'est un domaine que l'on connaît mal.

Troisièmement, il me paraît important de réfléchir ensemble, parlementaires, sportifs de haut niveau et artistes, à la mise en place d'une fiscalité plus appropriée, compte tenu du phénomène des carrières très courtes. Comme le disait tout à l'heure mon collègue, il faudrait considérer globalement les choses. Pour les grands joueurs, pour les dix ou quinze premiers du classement mondial, le problème ne se pose pas. Ainsi, Yannick Noah, qui a fait une double carrière sur le plan national, ne rencontre pas de difficultés particulières, mais d'autres, qui gagnent beaucoup moins d'argent, peuvent être amenés, à un moment donné, à payer beaucoup, se retrouvant ensuite un peu misérables.

M. Guy Forget. – Concernant les frais à supporter, contrairement au football ou à beaucoup d'autres sports, le joueur de tennis est son propre patron. C'est lui qui rémunère son entraîneur et son préparateur physique. Il a donc un certain nombre de charges.

Aujourd'hui, les frais de voyage d'un joueur figurant parmi les 100 meilleurs – je ne parle ni de Federer ni de Nadal, qui voyagent dans des conditions différentes avec un *staff* très important – s'élèvent à 125 000 euros environ par an, pour suivre le circuit. Il paye ses billets d'avion, ses repas, les salaires de son entraîneur et de son préparateur physique. Si sa chambre d'hôtel est prise en charge, il doit payer celles de son entraîneur et de son préparateur physique. Je crois que ce budget s'élève à 135 000-140 000 euros pour un joueur australien et à 120 000-125 000 euros pour un joueur européen. Pour certains, c'est un peu moins.

Les joueurs français résidant aujourd'hui à l'étranger sont au nombre de sept ou huit. Sur tous les revenus français qu'ils déclareront – on joue beaucoup en France, à l'occasion de la coupe Davis, de Roland-Garros, de Bercy, de l'Open de Montpellier, des tournois de Marseille et de Metz –, ils seront quasiment taxés à 50 %, comme le disait Yannick Noah tout à l'heure. Je sais que la tranche d'imposition maximale de l'impôt a été modifiée, mais j'ignore son taux exact, vous devez le connaître mieux que moi. Voilà pourquoi il y a une double imposition.

Rafael Nadal et Roger Federer, qui sont étrangers, doivent se soumettre au même processus, en remplissant une déclaration complémentaire à la fin de l'année, parce qu'ils ne jouent pas uniquement à Roland-Garros. D'ailleurs, ils ne s'en offusquent pas, ils jouent ces tournois, et ils les joueraient demain, comme l'a dit Yannick, même s'il n'y avait pas de *prize money*. En effet, en termes d'images, ces derniers représentent énormément pour eux. Néanmoins, ces joueurs sont taxés sur les montants qu'ils perçoivent.

Si je peux prendre la « défense » de ces joueurs français qui résident aujourd'hui à l'étranger, je rappelle que, sur tout ce qu'ils gagnent en France, ils en reversent la moitié. Quant à la question de savoir si c'est suffisant, voilà un autre débat. Convient-il d'échelonner l'impôt, à plus forte raison si on passe demain à 75 % ? Effectivement, ce sera toujours beaucoup d'argent ! Selon moi, c'est à vous, madame, messieurs les sénateurs, de réfléchir à une fiscalité à plusieurs paliers, étalée dans le temps. Je ne pense pas que les joueurs, aujourd'hui, puissent vous suggérer des idées. Je le sais, certains d'entre eux estiment normal de reverser 50 % de leurs revenus. Pourtant, à un moment donné, ils remarquent que, dans tous les autres pays du monde, aux États-Unis, en Australie, ils sont taxés à 30 % et non à 50 %, ce qui représente pour eux une économie de 20 points.

Aux yeux de ces six ou sept garçons, il s'agit d'une optimisation fiscale et, en aucun cas, d'une évasion fiscale. Pourtant, les médias et le grand public considèrent qu'ils fuient, pour ne pas payer leurs impôts, alors que ce n'est pas le cas.

M. Philippe Dominati, président. – La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. – Je tiens tout d’abord à remercier Guy Forget, car, que l’on partage ou pas son opinion, son propos a le mérite d’être articulé et clair.

Monsieur Noah, dans votre vie professionnelle, comme sportif et comme artiste de variétés, ainsi que, bien entendu, dans votre engagement citoyen, vous avez toujours défendu, au sens large du terme, la justice sociale. Cette attitude vous honore. Or la justice sociale, dans une République comme la nôtre, repose d’abord sur la justice fiscale, celle qui permet de collecter l’impôt issu de la création de richesse individuelle et collective, de manière à pouvoir le redistribuer au mieux dans un souci d’équité, et donc de cette justice sociale que vous prônez.

Cette commission d’enquête sur l’évasion des capitaux n’est pas un tribunal administratif, mais elle cherche à comprendre l’état d’une situation préoccupante à plus d’un titre pour rétablir les finances de notre État, et vous connaissez l’ampleur de leur déficit.

Pour ce qui nous concerne, aujourd’hui, et mon propos s’adresse particulièrement à vous, nous voudrions comprendre, sans avoir à l’esprit un quelconque jugement moral, ce qui vous a conduit à « faire des économies », pour reprendre l’expression que vous avez employée, en Suisse, au cours des années quatre-vingt-dix. Vous avez évoqué ce point tout à l’heure, mais je crois utile d’y revenir.

« Faire des économies » : voilà une expression que vous avez utilisée publiquement, à plusieurs reprises, et encore aujourd’hui. Elle a été relayée par les médias, toujours sensibles à vos propos et prompts à les répercuter. Ce choix personnel de vous exiler fiscalement et le contentieux qui vous oppose encore au ministère du budget sont-ils en conformité avec l’esprit de justice sociale que vous prônez ?

Au travers de ces mêmes médias, vous apparaissez comme un exemple de réussite citoyenne, et nous nous en réjouissons. Les citoyens français imposés et appelés à l’être encore davantage, compte tenu de la situation économique, financière et fiscale qui est la nôtre, veulent tout simplement savoir ce que recouvrent véritablement votre attitude, vos engagements. Je m’exprime en tant que citoyen et me fais l’écho de ce que j’entends autour de moi, ici et là : il faut sortir d’une certaine ambiguïté entre la vertu civique, que tout le monde partage, et une problématique d’évasion fiscale, qui semblerait être encore la vôtre.

M. Yannick Noah. – Il m’avait semblé clair que cet aspect ne serait pas discuté aujourd’hui...

Je suis effectivement en procédure. Le fisc me réclame, au titre de l’année fiscale 1993 – il y a donc dix-neuf ans –, une certaine somme, que je conteste, pour des raisons que je ne vais bien entendu pas exposer ici. Certains pensent qu’il y a ambiguïté ; moi, j’estime que je défends mes droits, comme tout citoyen. Je conteste la somme qui m’est réclamée et continuerai à la

contester jusqu'au moment où la justice décidera. A l'heure où l'on parle, je ne dois rien.

Pour ce qui est de l'exemplarité, il est effectivement très important de s'acquitter de l'impôt et, pour certains, plus rares, d'aller au-delà. Je ne suis pas venu ici pour expliquer combien je reverse à la société ni quand je le fais.

Encore une fois, je suis très déçu parce qu'on m'avait assuré que ce sujet ne serait pas abordé ici. Mais je ne suis pas non plus surpris...

Mme Nathalie Goulet. – Nous, si !

M. Yannick Noah. – J'espère que ma réponse vous convient.

M. Philippe Dominati, président. – Je ne sais pas ce qui vous a été dit, mais je ne vois pas quel sujet on n'aurait pas à aborder dans le cadre d'une commission d'enquête.

M. Yannick Noah. – Je parle de ma procédure.

M. Philippe Dominati, président. – Justement, on ne l'évoque pas.

M. Yannick Noah. – J'ai cru comprendre le contraire.

M. Louis Duvernois. – Je n'ai pas évoqué de procédure particulière. Monsieur Noah, vous êtes un citoyen comme moi, comme nous tous. Dans cette maison, nous avons liberté de parole, de ton, d'expression, pour autant que les choses soient exprimées d'une manière posée, réfléchie et respectueuse de l'autre, ce que j'ai fait avec vous.

M. Yannick Noah. – C'est bien ce que j'ai compris.

M. Philippe Dominati, président. – Il est évident que nous n'avons pas l'intention d'entrer dans des cas particuliers. C'est ce qu'ont dit d'ailleurs, je crois, l'ensemble de nos collègues.

M. Yannick Noah. – Ah bon ?

M. Philippe Dominati, président. – Pour autant, nous sommes tout de même obligés de connaître la situation d'un peu plus près.

M. Yannick Noah. – J'ai cru comprendre qu'il s'agissait là d'un cas particulier.

M. Philippe Dominati, président. – Aucun détail n'a été évoqué.

M. Yannick Noah. – Vous m'avez nommé. C'est ce que j'appelle un cas particulier.

M. Philippe Dominati, président. – Je compléterai l'interrogation de mon collègue, car je me pose, moi aussi, des questions.

Nous avons interrogé les gens du football. Actuellement, se déroule l'Eurofoot ; cinq grands pays y participent : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'Angleterre, la France, à qui nous souhaitons, nous aussi, un grand succès dans ce sport collectif. Il y a d'autres équipes engagées, à l'instar des Pays-Bas, mais, de ces cinq grandes équipes, celle de la France est la seule

dont la majorité des joueurs qui la composent, parfois les deux tiers, doivent faire leur métier à l'étranger.

Je ne pense effectivement pas que quelqu'un désireux de faire carrière dans le sport le plus populaire du monde ait, entre 18 et 25 ans, l'exil fiscal comme principale préoccupation. Mais le constat est là, et il vaut aussi pour nos artistes, nos acteurs de cinéma, nos chanteurs, nos pilotes de formule 1. C'est pourquoi nous en sommes venus à vous convoquer, à vous demander de témoigner et de participer à nos travaux.

Il y a, c'est vrai, une certaine incompréhension. Vous avez eu cette phrase : « Je suis parti, j'avais peur, je voulais faire des économies ». Je le comprends très bien, car, voilà vingt ans, le contexte était différent. C'est la logique même. En même temps, vous soulignez le fait que vous avez eu une carrière courte.

Généralement, dans tous les métiers, sauf dans le vôtre, là où s'exprime un talent particulier, les personnes ne restent pas dix ans dans la tranche des hauts revenus. La plupart du temps, dans le monde des affaires, cela se passe en fin de carrière, les dernières années : on est rarement PDG de 25 à 65 ans ! On ne commence à percevoir des hauts revenus qu'à partir de 55 ans. Autrement dit, c'est une carrière courte, mais à l'envers. Voilà ce qui se passe pour de nombreux contribuables.

Vous avez mis l'accent sur le fait d'avoir une carrière courte et d'être, très jeune, face à des responsabilités sans savoir comment faire. Il est tout de même malheureux pour un pays que certains de ses concitoyens soient obligés de partir trois ans à l'étranger par nécessité de faire des économies, par angoisse de l'avenir. Vous avez évoqué à plusieurs reprises la nécessité d'optimiser, de faire des économies, conjuguée à une angoisse réelle, soulignant que vous avez pu revenir une fois l'optimisation effectuée. C'est une situation curieuse. Aux générations qui vous succèdent vous pourriez expliquer la nécessité de changer nos règles pour nous rapprocher des Allemands, des Anglais, des Espagnols, des Italiens.

Votre attitude est bizarre. Le propos que vous avez tenu tout à l'heure m'a étonné, pour ne pas dire choqué. Je comprends peut-être beaucoup de choses, mais, là, non. Vous nous avez dit en substance : « Je ne conseillerais pas à mon fils de venir payer 75 % d'impôts en France ; ce serait aberrant pour lui qui vit aux États-Unis, mais pas pour moi. Je suis en France. De toute façon, ma carrière est derrière moi ; je suis parti au moment où il le fallait ; mon public est français, alors je veux bien payer mes impôts en France, même à 75 % ». Tenir un tel discours, ce n'est pas faire preuve d'exemplarité !

Pour ma part, je suis plutôt partisan de laisser les talents s'exprimer. Je le dis tout à fait franchement, je trouve tout à fait anormal que, dès que quelqu'un réussit dans le cinéma, la science ou un autre domaine, il soit obligé de partir. Vous qui êtes parti puis revenu, expliquez-nous pourquoi. Je comprends l'interrogation de mon collègue Louis Duvernois.

M. Yannick Noah. – Il faut peut-être que je précise mon propos. Je ne conseillerai pas à mon fils de revenir en France.

M. Philippe Dominati, président. – Nous parlons de votre fils, mais cela pourrait être un ami.

M. Yannick Noah. – Il est engagé par une compagnie privée, la NBA, qui gère un sport professionnel où sont engagées des équipes privées. Beaucoup de monde se passionne pour ce sport, dont de nombreux enfants. Mon fils joue tous les soirs dans des salles pouvant accueillir jusqu'à 30 000 personnes. Il n'y a pas, ici, d'enceintes de cette taille. Les droits télé ne sont pas les mêmes, donc les revenus qu'il touche ne sont clairement pas comparables avec ceux qu'il percevrait en jouant ici au même niveau.

Vous avez cité l'équipe de France de football, dont la plupart des joueurs n'évoluent pas en France. Les joueurs de l'équipe de France de basket, eux, sont tous aux États-Unis ! Ils viennent jouer pour l'équipe nationale avec plaisir et s'acquittent de tous leurs « devoirs », mais leur profession les amène aux États-Unis. C'est à ce niveau-là que je trouverais aberrant un retour en France.

M. Philippe Dominati, président. – Ne serait-il pas plus intéressant d'engager une réflexion collective entre les élus et les personnes confrontées à cette situation ? Puisque cela ne se produit qu'en France, posons le problème plutôt que de nous arrêter à ce constat de joueurs obligés de partir aux États-Unis pour y faire leur carrière professionnelle, puis, après dix ans passés là-bas, une fois passé le pic de salaire, prêts à revenir en France et à se fondre dans le moule de la société française, avec ses interrogations et ses contraintes.

Dans notre pays, finalement, tout le monde est obligé de partir. Vous, vous revenez dix ans après pour soutenir l'instauration d'une tranche à 75 %. Peu importe, je n'entre pas dans le détail.

M. Yannick Noah. – C'est un raccourci !

M. Philippe Dominati, président. – Lors de son audition, nous avons demandé à M. Thiriez si c'était une bonne chose pour le football français, pour les clubs, pour la compétitivité. Vous-même avez parlé de compétitivité, et c'était intéressant : à tournoi comparable, avez-vous dit, nous manquerons de compétitivité.

Il est peut-être plus simple de dire les choses maintenant. Pourquoi attendre d'avoir le recul suffisant pour constater finalement cette perte de compétitivité ?

M. Yannick Noah. – Lorsque je jouais au tennis, je résidais en France. Certains sportifs français font toute leur carrière et leur après-carrière à l'étranger. Je vous ai parlé de mon séjour en Suisse. J'y ai passé trois ans. Si je suis revenu, ce n'est pas parce que, tout à coup, j'ai eu une opportunité.

J'ai pris l'exemple de mon fils parce qu'il évolue dans un sport très particulier. Le basket est un cas extrême. Par rapport à d'autres sports, il est

quasiment impossible de continuer à mener une carrière en France à partir du moment où l'on atteint le haut niveau. Le phénomène n'est pas propre à la France, il touche d'autres pays européens. La plupart des joueurs continentaux, lorsqu'ils en ont la possibilité, partent à l'étranger.

À l'époque, seuls certains joueurs de tennis résidaient à l'étranger ; aujourd'hui, ils y sont tous. Je le souligne pour éclairer mon point de vue personnel et expliquer mon parcours. Oui, au bout de trois ans, j'ai décidé de revenir en France. Le mode de vie en Suisse ne me satisfaisait pas, même si j'avais envie de faire des économies.

M. Philippe Dominati, président. – Mon seul propos était de dire que l'audition d'aujourd'hui peut être pour vous l'occasion de vous expliquer, puisque nombreux sont ceux qui, en pleine période d'activité, se trouvent contraints de partir à l'étranger. Vous l'avez d'ailleurs indiqué vous-même tout à fait naturellement, mais d'une autre manière, en indiquant : « Si je donnais des concerts aux États-Unis, devant un public américain, peut-être que finalement, moi aussi, je me poserais la question du départ. ».

M. Yannick Noah. – C'est notamment pour parler de cela que nous nous voyons. La question est de savoir pourquoi certains s'en vont.

M. Philippe Dominati, président. – Compte tenu de votre expérience, il serait bon que vous vous adressiez aux générations actives qui se trouvent dans cette situation, pour leur expliquer en quoi l'optimisation est une réponse aux contraintes existantes, à la pression, qui, à un moment donné, est trop forte. C'est bizarre parce que vous donnez le sentiment de faire face à cette contrainte différemment, selon que vous êtes au cœur de la carrière ou après la carrière.

Mais je ne veux pas monopoliser la parole, et je la passe à M. Vaugrenard.

M. Yannick Vaugrenard. – Je suis surpris de l'intervention de mon collègue Louis Duvernois et de la vôtre, monsieur le président.

Je vous le dis franchement, je me demande si la question a été posée à Yannick Noah, pas seulement de manière suggestive d'ailleurs, parce que ses orientations déplairaient un peu...

Nous avons eu beaucoup d'auditions depuis quelques mois. C'est la première fois que je constate un tel comportement, mettant en cause personnellement l'une des personnes auditionnées. Permettez-moi de m'interroger sur les motivations de la question particulière qui a été posée.

Yannick Noah a justifié son départ pour la Suisse par la crainte de l'avenir. Les nombreuses auditions que nous avons menées nous l'ont confirmé, qu'il s'agisse d'organismes privés, largement conseillés par des avocats fiscalistes, ou de particuliers détenant, par héritage, un patrimoine, notamment immobilier, toute cette évasion fiscale, toute cette fraude est guidée par une forme de cupidité exacerbée. Ce n'est pas cette attitude qui

ressort de la réponse de Yannick Noah, lui qui fait, chaque jour, la démonstration de son engagement humaniste.

Je ne comprends donc pas bien cette manière d'intervenir.

La question qui devra se poser à nous très clairement et très sereinement est celle de l'exemplarité, indispensable et ô combien nécessaire. Il aurait été intéressant, du reste, d'accueillir, dans le cadre de chacune de nos auditions, un « témoin citoyen », qui aurait pu donner sa propre opinion. Je pense à quelqu'un bien au-dessous de un million d'euros de revenus, touchant simplement le salaire médian, soit 1 600 euros par mois. Cela ne signifie pas, je le redis, qu'il ne faut pas être attentif au fait que les sportifs ont des carrières courtes.

C'est par une réflexion et une démarche collectives, non individuelles, que la solution pourra être apportée. Cela, ça nous regarde, c'est de notre responsabilité.

Parlons de tous ces sujets sereinement. J'attends de voir comment les uns et les autres se prononceront lorsque viendra le temps de faire, avec le rapporteur, qui a accompli un travail remarquable, des propositions. Ceux qui manifestent aujourd'hui une grande virulence proposeront-ils une diminution d'impôt généralisée ou une augmentation pour des contribuables qui peuvent participer à l'effort collectif. Nous verrons alors vraiment quel est le fond du fond de la pensée de chacun et, au-delà des discours, la teneur des différentes propositions, alors même que la situation actuelle est difficile, et parfois catastrophique.

Je regrette que l'on utilise le cadre d'une audition pour mettre en cause une personnalité qui a porté haut les couleurs de notre pays tout en montrant, par une démarche humanitaire quotidienne, qu'elle était au service du collectif.

M. Philippe Dominati, président. – Comme vous m'avez mis en cause, monsieur Vaugrenard, je vais préciser mon propos. J'ai bien noté votre proposition de témoin citoyen. Je laisse au rapporteur le soin de sélectionner un citoyen représentatif de la population française.

M. Yannick Vaugrenard. – Cela aurait été bien qu'il soit présent chaque fois.

M. Philippe Dominati, président. – Monsieur Noah, je ne pensais pas faire de la politique en vous interpellant, en réagissant à vos remarques. Je vous le redis, ainsi qu'à vous, monsieur Forget, nous vous remercions d'être venus. Il faut tout de même que nous puissions établir un dialogue, en l'occurrence avec des sportifs comme vous. Nous n'avons pas convoqué de footballeurs : comment en choisir un plus qu'un autre ? C'est pareil pour les chanteurs et les acteurs.

Vous, monsieur Noah, vous avez l'avantage d'être et sportif et chanteur. C'est pour nous une chance que d'entendre une personnalité

appartenant à la fois au monde culturel et au monde du sport. Cher collègue Vaugrenard, sachez que j'aurais de toute manière posé ces mêmes questions, tant je suis exaspéré, vous le savez très bien, de voir un certain nombre de membres de nos élites quitter notre pays et l'hypocrisie qui consiste à glorifier certaines personnes.

J'ai pris l'exemple du football parce qu'il est d'actualité. Comment accepter que des footballeurs, des joueurs de tennis, des pilotes de formule 1, et même des prix Nobel soient ainsi contraints de partir, de s'exiler ?

Si vous voulez entrer dans l'explication politique et argumenter sur ce plan, je suis prêt à vous suivre. Mais je n'ai pas voulu faire de la situation de M. Noah un cas particulier.

J'ai simplement saisi l'occasion qu'il m'a donnée en évoquant, de façon très franche, le malaise ressenti par un jeune joueur de tennis de 23 ans, dont les préoccupations, dirais-je, se rapprochent de celles d'un membre d'une profession libérale, parce qu'il se retrouve seul face à ses responsabilités, même si les parents sont parfois présents. Ces préoccupations conduisent, comme cela a été dit, à optimiser, à économiser, à prévoir la retraite.

J'ai voulu profiter du sentiment d'incompréhension qu'il a mis en avant en parlant d'une situation qui lui était personnelle. C'est lui qui l'a évoquée, et je n'ai pas compris sa position. D'un côté, M. Noah a souhaité soutenir une proposition que vous défendez avec acharnement, ce que je comprends très bien, mais ce n'est pas le moment du débat budgétaire. De l'autre, il juge qu'un tel niveau d'imposition serait aberrant pour son propre fils.

Je n'ai en aucune façon souhaité remettre en cause la notoriété d'un sportif comme M. Forget, qui, sur ce plan, semble faire l'unanimité.

La parole est à M. Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau. – En tant que vice-président de cette commission, je n'ai pas la même lecture que celle qui vient d'être donnée. Il est à mon sens très important de laisser chacun s'exprimer librement et d'entendre un certain nombre de témoignages.

Nous accueillons aujourd'hui deux témoins, que je tiens évidemment à remercier une fois encore de leur franchise, qui nous apporte beaucoup, car il s'agit de comprendre comment les intérêts de chacun peuvent se rencontrer : ceux de joueurs foncièrement attachés au territoire dont ils ont défendu les couleurs ; ceux de nos concitoyens, soucieux de préserver l'image de la France. Voilà qui est fondamental.

À ce titre, il est aussi nécessaire d'aborder les points nous permettant, à un moment donné, d'avancer. J'en ai retenu trois : la tranche à 75 %, qui reste pour moi une interrogation ; l'échelonnement, pour essayer de visualiser la manière de prendre en considération les carrières courtes ; l'engagement

sociétal des joueurs, évoqué par Yannick Noah, sur lequel il faudra aussi discuter.

Il pourrait être envisagé de mettre en place une contribution solidaire, au travers d'une prise d'engagement, ce qui impacterait, de fait, les mouvements en cours : c'est ce que fait déjà l'ATP dans le cadre de la mesure adoptée pour les joueurs de tennis et initiée par Yannick Noah. Ce sont de bonnes mesures, et il faut aussi en parler. Pourquoi ne pas tenir compte de cet aspect solidaire dans notre réflexion sur la fiscalité ?

Je tiens à remercier chacun d'entre vous, car cette audition a été un excellent moment d'échanges, monsieur le président.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je voudrais sortir de ces considérations personnelles pour revenir à un cadre plus large. Je rendrai mon rapport dans quelques semaines. J'espère qu'il sera soutenu par la majorité de cette commission, sinon adopté à l'unanimité. Il consistera d'abord en un état des lieux général de la situation qui nous préoccupe. L'analyse mettra en évidence que c'est bien tout un système qui s'est mis en place à l'échelle planétaire. Nous avons eu l'occasion d'auditionner des hauts responsables d'entreprises industrielles et bancaires. Tous les domaines, y compris l'art et le sport, sont touchés par ce que je décrirai comme un cancer financier. Le club d'Arsenal a établi une société à Jersey, et je pourrais multiplier les exemples de ce type.

Tout cela suscite l'indignation, beaucoup d'indignation, au-delà même, il ne faut pas l'oublier, des murs de cette enceinte. C'est donc un phénomène très large que nous décrivons et tentons d'analyser. Nous ferons des propositions concrètes, y compris législatives, dans ce rapport qui sera soumis à l'échange, à la réflexion et au vote de chacun.

J'aborderai maintenant deux questions concrètes.

D'une part, seriez-vous scandalisés, l'un et l'autre, par l'idée de lier l'impôt à la nationalité, indépendamment du lieu de résidence ? Les Américains l'ont fait. Quel est votre sentiment à cet égard ?

D'autre part, nous allons nous rendre en Suisse en fin de semaine, comme je l'ai indiqué tout à l'heure. Nous sentons, côté Suisse, je dois le dire, une certaine nervosité, voire de la réticence, y compris dans le fait d'avoir à nous recevoir.

Quel est l'état de vos relations avec l'administration fiscale suisse ? Vous avez évoqué, monsieur Forget, un forfait applicable dans le canton où vous résidez. Avez-vous ressenti, dans la dernière période, un changement d'atmosphère, une espèce de regain de tension ?

Je le disais, l'indignation monte dans le monde depuis quelques années, avec la crise financière et économique qui fait rage. La Suisse se sent un peu montrée du doigt, stigmatisée. Avez-vous senti une évolution du climat

par rapport à tous ces sujets ayant trait à la fiscalité et à l'imposition des résidents étrangers ?

M. Guy Forget. – Je n'ai pas perçu de changement dans les mentalités. Je ne suis pas au cœur du problème, n'étant ni expert fiscaliste ni avocat. Je ne suis pas dans ces circuits-là.

Je ne serai pas, non plus, concerné par la tranche de 75 %. Malheureusement ! J'aimerais bien l'être, mais je suis loin de ce niveau de revenus ! Personnellement, je ne suis pas au forfait, contrairement à certaines personnes qui viennent s'installer en Suisse. Je paie mes impôts comme un résident suisse : je fais une déclaration fiscale classique, basée sur mes revenus.

Je suis peut-être un petit loin de la réalité. Sans doute y a-t-il des gens, sur place, notamment dans la sphère financière, qui pourront vous renseigner mieux que moi.

M. Philippe Dominati, président. – Sur l'idée de lier l'impôt à la nationalité ?

M. Guy Forget. – Je n'ai franchement pas d'avis sur cette question très technique. Je sais que les États-Unis fonctionnent ainsi. J'ignore si d'autres pays le font aussi.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La Fédération française de tennis, en tant qu'instance qui vous fédère, met-elle en œuvre une philosophie, une éthique, en son sein, par rapport à d'éventuels démarchages de jeunes joueurs prometteurs, et ce au regard de la fiscalité, de la citoyenneté ?

M. Guy Forget. – Non, pas du tout. La fédération a une mission qui consiste à faire la promotion du jeu et à détecter de jeunes garçons et filles. Nous avons la chance d'avoir, en France, un système fonctionnant très bien, grâce notamment au tournoi de Roland-Garros, qui génère des revenus considérables. Tout cet argent est réinjecté dans la formation et dans les clubs, ainsi que dans la réfection du stade de Roland-Garros, la fédération étant seule responsable de ces coûts et de ces investissements. Celle-ci est aujourd'hui totalement autonome et ne s'occupe pas du tout du tennis professionnel, sauf pour la Coupe Davis puisqu'elle incite effectivement nos meilleurs joueurs à disputer cette compétition.

J'ouvrirai une petite parenthèse à ce propos. On entend parfois des réflexions selon lesquelles certains joueurs sont bien contents de jouer la Coupe Davis. Pour avoir été sélectionneur de l'équipe de France, je tiens à souligner que nous avons la chance d'avoir des garçons qui, en permanence, représentent leur pays. Cela va vous paraître peut-être un petit peu curieux, mais, dans d'autres pays voisins du nôtre, même l'équipe nationale n'est plus une priorité pour les joueurs professionnels. Dans le football, jouer pour son pays est un objectif incontournable. Sachez que, dans notre sport, la France fait partie des pays qui ont la chance d'avoir des garçons prêts à défendre encore leur drapeau.

Dans certains pays, pour des considérations purement professionnelles, certains joueurs, pris par d'autres engagements, d'autres compétitions, font parfois l'impasse sur la sélection nationale. A cet égard, la FFT fait du bon boulot. Les joueurs français, même s'il en est qui résident à l'étranger, jouent le jeu ; heureusement qu'ils le font, car, autrement, c'est l'ensemble du tennis français qui serait pénalisé.

M. Yannick Noah. – Je voudrais ajouter que la fédération n'a pas pour objectif de conseiller les jeunes en matière fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il n'y a pas d'accompagnement ?

M. Yannick Noah. – Non. Les jeunes, à partir du moment où ils deviennent espoirs, vers 15-16 ans, sont tout de suite contactés par des agents et managers qui viennent les conseiller.

M. Philippe Dominati, président. – Est-ce une bonne ou une mauvaise chose ?

M. Yannick Noah. – En tennis, en tout cas, il est très rare que des joueurs, *a fortiori* les plus jeunes, se fassent escroquer. Ils sont bien accompagnés. C'est bien organisé.

M. Philippe Dominati, président. – Ne serait-il pas préférable que la fédération regarde un peu comment les choses se passent ?

M. Yannick Noah. – On peut parler d'une grande famille. On se connaît tous, qu'il s'agisse du président, du directeur technique national, des agents. Nous travaillons ensemble depuis longtemps. Lorsqu'un jeune espoir se révèle, il est tout de suite contacté ou recruté par IMG ou une autre agence, il ne part pas tout seul dans la nature.

M. Philippe Dominati, président. – Il me reste à vous remercier, messieurs, de ce moment de vérité, qui a été instructif pour tous les membres de la commission. Cela nous a permis de gagner du temps. Je vous remercie de nous avoir consacré un peu de temps pour répondre à nos questions.