

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Bernard CAZENEUVE, ministre délégué
auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé
du budget, sur l'exécution du budget 2012 et sur les
résultats du contrôle fiscal 2
- Information relative à la Commission 14
- Présences en réunion 15

Mardi

16 avril 2013

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 80

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission entend M. Bernard CAZENEUVE, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du budget, sur l'exécution du budget 2012 et sur les résultats du contrôle fiscal.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous accueillons ce soir M. Bernard Cazeneuve : il s'agit de sa première audition comme ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du budget. Cette audition sera consacrée à l'exécution des comptes de l'année 2012. Nous n'évoquerons l'année 2013 que demain où, à l'issue du conseil des ministres, M. Pierre Moscovici, accompagné de M. Bernard Cazeneuve, viendra nous présenter le programme de stabilité qui fera l'objet d'un débat la semaine prochaine devant l'Assemblée nationale au titre de l'article 50-1 de la Constitution.

M. Cazeneuve évoquera également aujourd'hui les résultats des contrôles fiscaux effectués au titre de l'année 2012. Il est accompagné, à cette fin, de M. Alexandre Gardette, chef du service du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques.

Comme vous le savez, le déficit public au sens de la comptabilité nationale atteint 4,8 points de PIB – quelque 100 milliards d'euros. Il est donc supérieur de 0,3 point aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative de l'année 2012.

Monsieur le ministre, quelles sont les causes de cet écart, alors que nous avons l'espoir, à la mi-décembre 2012, de terminer l'année autour de 4,5 % ? Seuls, à l'époque, les 2,6 milliards d'aide à la recapitalisation de Dexia faisaient peser une incertitude sur le collectif budgétaire, pour le cas où Eurostat nous obligerait à intégrer cette somme à notre déficit.

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du budget. Mesdames et messieurs les députés, j'ai eu l'occasion au cours des derniers jours de rencontrer le président de votre commission et de l'assurer de mon entière disponibilité pour répondre aux questions que vous souhaiteriez me poser en matière budgétaire et fiscale. J'ai également déjà rencontré le rapporteur général et plusieurs membres de votre commission sur des sujets spécifiques qui font l'objet de réflexions ou de rapports en cours, en vue d'alimenter le dialogue que le Gouvernement souhaite entretenir avec les parlementaires.

Vous vous interrogez notamment, monsieur le président, sur le décalage existant en matière de déficit entre l'objectif de 4,5 % et le chiffre atteint : 4,8 %. Pour répondre, il convient tout d'abord de rappeler la situation que nous avons trouvée à notre arrivée : le budget 2012 a en effet été exécuté par deux gouvernements successifs, qui ont, chacun, été six mois à la tête du pays. Il faut également nous pencher sur notre action puis sur les résultats enregistrés. Je m'appuierai sur des chiffres, afin d'aborder ce sujet de façon incontestable.

Le précédent gouvernement avait élaboré au mois de septembre 2011 le projet de budget pour 2012 sur une hypothèse de croissance de 1,75 %, une hypothèse alors en décalage avec le consensus des principaux instituts spécialisés, qui l'établissait entre 1 % et 1,2 %. Le déficit attendu pour 2011 tournait alors autour de 5,2 %, le niveau des dettes avait augmenté de vingt-cinq points de PIB au cours des cinq précédentes années et le déficit du commerce extérieur atteignait les 75 milliards, un chiffre qui traduisait l'absence de compétitivité de notre économie.

Le nouveau gouvernement a commandé dès le 18 mai un audit à la Cour des comptes de manière à élaborer un projet de loi de finances rectificative dans des conditions objectives et incontestables. Ce rapport nous a été rendu au mois de juillet. Les hypothèses de croissance avaient du reste déjà été révisées, puisqu'elles étaient passées de 1,75 % au mois de septembre 2011 à 1 % au mois de février 2012, puis à 0,7 % en avril 2012, lors de la présentation, par le précédent gouvernement, de son programme de stabilité.

Pour la Cour des comptes, il était impossible de tenir les objectifs de dépenses du fait que celles-ci avaient été manifestement sous-évaluées à hauteur de 2 milliards d'euros, s'agissant notamment du financement de la prime de Noël pour les bénéficiaires du RSA ou de l'évolution de l'allocation adulte handicapé. Les hypothèses sur lesquelles le budget de 2012 avait été élaboré n'étaient donc pas les bonnes – elles chuteront même à 0,3 % au mois de juillet. Nous devons également contenir les 2 milliards d'euros de dérapages éventuels précités si nous voulions atteindre les objectifs budgétaires que nous avons fixés devant la Commission européenne.

C'est pourquoi nous avons immédiatement pris des mesures de nature fiscale à hauteur de 7 milliards d'euros. Pourquoi de telles mesures ? Parce qu'il est très difficile de prendre en quelques semaines seulement des mesures d'économie sur les dépenses qui soient ciblées avec discernement, car cela implique de mener, en amont, un travail approfondi de réorganisation budgétaire avec les administrations des différents ministères. Nous avons donc demandé un effort aux contribuables les plus riches tout en épargnant ceux dont la capacité contributive est plus faible. Nous avons par ailleurs gelé 1,5 milliard d'euros, somme qui n'a à aucun moment été dégelée. Cette décision nous permettra de disposer en fin d'exercice d'une réserve de précaution de 5,9 milliards d'euros.

D'aucuns prétendent que nous n'aurions pas atteint nos objectifs de dépenses pour 2012 : c'est pourquoi je tiens à donner les chiffres incontestables de l'évolution de la dépense. Entre 2002 et 2007, la croissance moyenne annuelle de la dépense publique tourne autour de 2,3 %. Entre 2007 et 2012, elle tombe à 1,7 %. En 2012, elle atteint 0,7 %, alors qu'on attendait 0,5 %, l'écart de 0,2 point étant essentiellement dû à une évolution plus dynamique que prévue des dépenses des collectivités locales. L'évolution de la dépense pour 2012 demeure toutefois dans un rapport de 1 à 3 avec l'évolution tendancielle de la dépense constatée au cours des précédents exercices budgétaires. Les mesures que nous avons immédiatement prises ont donc permis de contenir l'évolution de la dépense publique et donc d'améliorer la situation de notre déficit. En effet, d'après les calculs des services de la direction du budget, si nous n'avions pas fait adopter une loi de finances rectificative, le déficit budgétaire se serait aggravé, puisque, compte tenu de l'évolution des hypothèses de croissance et des dépenses publiques non documentées, qui dérapaient, il aurait atteint 5,5 %, avec un déficit structurel de 4,2 %. L'effort d'ajustement structurel n'aurait donc été que de 0,7 % alors que nous nous étions engagés sur une baisse de 1,2 %. La maîtrise des dépenses publiques a donc eu un effet immédiat sur l'évolution du déficit. Compte tenu des mesures que nous avons prises tant en recettes qu'en dépenses, nous avons ramené en 2012 le déficit structurel à 3,7 %, ce qui correspond à un effort d'ajustement structurel de 1,2 % – et non de 0,7 % seulement si, comme je l'ai dit, nous n'avions rien fait.

Je tiens également à insister sur la baisse, en 2012, de 300 millions d'euros des dépenses de l'État. Quant à l'ONDAM, la correction de la trajectoire a permis de réaliser 1 milliard d'euros d'économie par rapport au PLFSS. Ces deux chiffres témoignent donc d'une absolue maîtrise des dépenses publiques – État et santé – en 2012.

S'agissant des prélèvements, j'ai souvent entendu dire que les 7 milliards de prélèvement décidés à l'été avaient conduit à une pression indue en raison de la préférence donnée à la fiscalité sur les économies de dépenses. Il faut savoir que, compte tenu du taux de croissance réelle par rapport aux prévisions, nous avons dû, à notre arrivée, réduire de 8 milliards le niveau des recettes fiscales attendues, 6 de ces 8 milliards résultant d'une erreur manifeste de prévision du budget initial. Toutefois, alors que la loi de finances initiale tablait sur 915 milliards d'euros de prélèvements obligatoires pour 2012, ceux-ci se sont élevés à 914 milliards – ce chiffre inclut les 7 milliards d'ajustement –, soit un montant inférieur d'1 milliard aux prévisions initiales.

Je souhaite enfin vous indiquer les raisons précises pour lesquelles le déficit s'élève à 4,8 % et non à 4,5 %. Tout d'abord, le déficit réel a été en 2011 de 5,3 % et non de 5,2 % : 0,1 % se trouve donc mécaniquement reporté aussi sur 2012. Ensuite la France a dû, à la demande de l'Union européenne, réajuster à hauteur de 800 millions d'euros les crédits de paiement nécessaires au financement des grandes politiques européennes – Erasmus et autres projets financés par des fonds structurels –, pour compenser la décision de novembre 2010 de les « raboter ». Il a également fallu comptabiliser dans notre déficit les 2,5 milliards d'aide à la deuxième recapitalisation de Dexia, qu'Eurostat a considérée comme une dépense de fonctionnement, contrairement à la première. Nous avons enfin dû tenir compte du décalage existant entre les hypothèses de croissance de la troisième loi de finances rectificative et le chiffre réel, inférieur de 0,2 point.

M. le président Gilles Carrez. Si je me rappelle bien, la loi de finances pour 2012 a été bâtie sur une prévision de croissance non pas de 1,75 % mais de 1 % – 1,75 % correspond au taux de croissance constaté en 2011. Il conviendrait évidemment de vérifier ce premier point.

Je tiens également à rappeler que des projets de loi de finances rectificative ont été systématiquement présentés au Parlement au fur et à mesure des développements de la crise financière : or, l'hypothèse de croissance du collectif budgétaire de février 2012 avait été ramenée à 0,5 %, ce qui a conduit à des ajustements financiers. Comme l'effet base était favorable – la croissance exécutée de 2011 était légèrement supérieure aux prévisions –, nous avons enregistré plusieurs milliards de recettes supplémentaires. Le collectif a aussi purement et simplement annulé plus d'1 milliard de crédits, et des recettes fiscales supplémentaires ont été adoptées, dont la taxe sur les transactions financières qui, il est vrai, n'a pas donné le rendement escompté.

Monsieur le ministre, il convient de nous mettre d'accord sur les chiffres.

M. le ministre. Je suis à peu près sûr des chiffres que j'ai produits. La loi de finances initiale pour 2012 a été bâtie en septembre sur une hypothèse de croissance de 1,75 %, ramenée au mois de février à 1 %. Quelques semaines plus tard, le gouvernement de l'époque, dans le cadre de la présentation de son programme de stabilité, l'a baissée à 0,7 %.

M. Henri Emmanuelli. Il est grave que la Commission des finances ne connaisse pas les chiffres exacts.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Emmanuelli, la préparation d'une loi de finances commence avant l'été. La question demeure la suivante : sur quelle hypothèse de croissance la loi de finances pour 2012 adoptée en décembre s'est-elle appuyée ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. L'hypothèse de croissance a été révisée durant l'examen du projet de loi de finances.

M. le président Gilles Carrez. C'est vrai.

Cette discussion montre tout l'intérêt de la création du Haut conseil des finances publiques. Elle révèle aussi combien il est nécessaire de procéder à des ajustements successifs pour répondre à une situation en constante évolution.

Au mois de septembre, la prévision de croissance légèrement optimiste de 1,7 % pour 2011 a été reprise pour 2012. Il a toutefois suffi de quelques semaines au gouvernement pour la ramener à 1 %. Monsieur Emmanuelli, la loi de finances adoptée en décembre 2012 a donc été finalement construite avec une prévision de croissance de 1 %.

M. Henri Emmanuelli. Un projet de loi de finances se prépare bien avant le mois de septembre, monsieur le président.

M. le président Gilles Carrez. Un projet de loi de finances se prépare en continu.

M. le ministre. Je ne peux que rappeler la réalité des chiffres que j'ai indiqués : une hypothèse de croissance initialement établie à 1,75 %, descendue à 1 % pour le collectif de février puis finalement ramenée à 0,7 % dans le cadre du programme de stabilité.

M. le rapporteur général. La préparation du PLF 2012 s'est faite sur la base d'une prévision de croissance à 1,75 %. Au cours de l'examen du texte en novembre, la prévision de croissance a été ramenée à 1 % et le Gouvernement a introduit de nouvelles recettes. Elle n'était plus que de 0,5 % dans le collectif de février.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est tout à fait cela.

M. le rapporteur général. Monsieur le ministre, les moins-values de recettes de TVA, de l'ordre de 3,3 milliards d'euros – un montant loin d'être anodin –, sont-elles la conséquence d'une baisse de la consommation ou d'un transfert de la consommation sur des produits dont le taux de TVA est moins élevé ?

Vous avez souligné le fait que les dépenses locales ont progressé plus rapidement que prévu – de l'ordre de 0,1 point de PIB. S'agit-il de dépenses de fonctionnement ou d'investissement ? Par ailleurs, quel type ou quel niveau de collectivité territoriale est concerné par cette augmentation ? La réponse est certes difficile à établir, mais elle pourrait être fort utile notamment au Comité des finances locales (CFL) pour lui permettre de déterminer où il convient de porter l'effort de réduction annoncé d'1,5 milliard d'euros.

La réserve de précaution résiduelle s'élèverait à 610 millions en crédits de paiement et à 910 millions en autorisations d'engagement à la fin 2012. Le Gouvernement a-t-il l'intention d'annuler ces crédits en loi de règlement ou ceux-ci feront-ils l'objet de reports ?

La taxe sur les transactions financières devait rapporter 500 millions d'euros en 2012 et 1,6 milliards en 2013. Son produit a finalement atteint 210 millions d'euros en 2012 et pourrait être de l'ordre de 600 millions d'euros en 2013. Ainsi bien que nous en ayons doublé le taux en août 2012, il manque toujours 1 milliard. Certes, s'il est toujours possible de commettre des erreurs de prévision, surtout lorsqu'il s'agit de prévoir les recettes d'un outil aussi nouveau que la taxe sur les transactions financières, une telle marge d'erreur ne laisse

pas de nous interroger. Quelle raison en donnez-vous ? Je crois me rappeler que la liste des exemptions est assez importante. Je n'ignore pas non plus que certains préfèrent attendre que la mesure aboutisse au plan européen. Nous avons toutefois donné l'exemple et c'est une bonne chose.

M. le ministre. Le rendement de la TVA est effectivement très décevant, puisqu'il est inférieur de 3 milliards d'euros à nos prévisions, et même inférieur de plus de 5 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2012 – nous avons en effet déjà révisé nos attentes au mois de juillet, de façon pourtant prudente.

Cela tient pour moitié à une croissance plus faible que prévu : beaucoup de consommateurs ont sans doute, en raison de la crise, privilégié des produits de première nécessité, dont les taux de TVA sont plus faibles. En outre, les entreprises ont davantage piloté leur trésorerie en 2012, et demandé davantage de remboursements de TVA qu'elles ne l'avaient prévu à l'origine.

S'agissant des dépenses des collectivités locales, le dépassement des prévisions est dû pour moitié à l'investissement, pour moitié au fonctionnement. Je ne dispose pas aujourd'hui du détail par niveau de collectivités locales.

Le rendement de la taxe sur les transactions financières s'est élevé à 200 millions d'euros environ en 2012, alors que la prévision initiale était de 537 millions pour 2012. Nous sommes en train d'analyser les raisons de cette différence, mais il semble qu'il y ait eu d'une part, sous-évaluation initiale de l'assiette exonérée, et, d'autre part, une élasticité de l'assiette à un certain nombre de transactions.

M. le ministre. S'agissant enfin de la réserve de précaution, l'essentiel en a été utilisé par la loi de finances rectificative de fin d'année ; je ne peux pas encore vous dire si le reliquat sera reporté ou annulé en loi de règlement.

Mme Valérie Rabault. Quel est pour 2012 le montant récupéré grâce aux contentieux fiscaux ? Quelle part cela représente-t-il dans le déficit structurel et dans le déficit nominal ?

M. Charles de Courson. Je suis allé faire une petite recherche, car j'aime les choses précises. Voici les chiffres : le projet de loi de finances pour 2012 a été fondé sur une hypothèse de croissance qui n'était pas, monsieur le ministre, de 1,7 %, mais de 1 %. Ce taux a été réajusté deux mois plus tard, lors de la première loi de finances rectificative, et descendu à 0,5 % ; il a ensuite été remonté à 0,7 % en avril, lors de la transmission du programme de stabilité à la Commission.

Voici ce que l'on peut lire dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative du mois de juillet 2012 : « La loi de finances initiale pour 2012 avait été construite sur une hypothèse de croissance de 1 %. Cette hypothèse s'avérant trop optimiste, la précédente majorité l'a rectifiée à 0,5 % lors de la première loi de finances rectificative pour 2012, puis a construit son programme de stabilité 2012-2016, transmis à la Commission européenne en avril 2012, sur une croissance pour 2012 réévaluée à 0,7 %.

« Cette hypothèse est aujourd'hui caduque. Ainsi, l'INSEE prévoit une croissance de 0,4 % en 2012, dans sa note de conjoncture du mois de juin.

« Soucieux de travailler sur des hypothèses réalistes, le Gouvernement a retenu le chiffre de 0,3 % de croissance du PIB pour l'année 2012. Cette approche prudente est dictée par l'impératif de ne faire peser aucun risque sur l'atteinte de notre objectif de déficit public à 4,5 % en 2012. »

J'ajouterai qu'au final, nous sommes à peu près à zéro.

M. le président Gilles Carrez. Dans une situation très incertaine, il est nécessaire de réajuster en permanence. En 2011, la croissance s'est envolée au premier trimestre, atteignant 0,9 %. Certains, dont Mme Lagarde, ont alors, par extrapolation, imaginé une croissance supérieure à 2 % pour l'année 2011 : au début de l'été 2011, lorsque la préparation de la loi de finances pour 2012 a commencé, l'hypothèse de croissance était donc autour de 1,7 %. Il a malheureusement fallu la rectifier assez vite : la loi de finances votée pour 2012 a finalement retenu une croissance de 1 %. Deux mois plus tard à peine, cette prévision a été descendue à 0,5 %.

Cela montre surtout le caractère tout relatif des prévisions de croissance à la décimale près : nous n'avons aucun intérêt à polémiquer sur ces chiffres, qui sont toujours démentis par les faits. En revanche, il est crucial d'essayer de s'ajuster en permanence à l'évolution de la conjoncture.

M. le ministre. Tout cela n'est sans doute pas fondamental.

M. Henri Emmanuelli. Non, mais ce n'est pas normal !

M. le ministre. Les bons chiffres sont les suivants : dans le projet de loi de finances pour 2012, c'était 1,75 % ; dans la loi de finances pour 2012, 1 % ; dans la loi de finances rectificative, 0,5 % ; dans le programme de stabilité, 0,7 % ; dans les deuxième et troisième lois de finances rectificatives, 0,3 %.

M. Henri Emmanuelli. Ce n'est pas ce qui a été dit tout à l'heure.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le ministre, il n'y aurait pas eu de désaccord si vous aviez présenté les chiffres de cette façon tout à l'heure.

M. le ministre. J'ai le sentiment de n'avoir fait que répéter les mêmes chiffres !

M. Charles de Courson. Il existe un problème de provisionnement d'une partie des dépenses publiques, notamment pour le dossier Dexia. Envisagez-vous, avant d'arrêter les comptes, de passer une provision, et si oui, à quelle hauteur ? Selon les spécialistes, à moins de 50 %, ce ne serait pas réaliste. La Caisse des dépôts a, elle, prévu une provision pour la totalité.

Mme Marie-Christine Dalloz. Pourriez-vous nous exposer précisément les réductions de dépenses de fonctionnement qui ont été engagées en 2012, hormis les économies faites sur les intérêts de la dette ?

Comment expliquez-vous la diminution des recettes fiscales ? Vous avez parlé de diminution du rendement de la TVA ; or la hausse du taux intermédiaire au 1^{er} janvier 2012 aurait dû avoir un effet : ce n'est pas ce que l'on constate. Vos explications ne me semblent donc pas satisfaisantes.

Quant à l'avenir, vous n'avez toujours pas prévu de réajuster vos hypothèses de croissance pour le budget 2013. Pourriez-vous nous en dire plus ?

M. le président Gilles Carrez. Cette question pourra être posée demain : nous nous en tiendrons aujourd'hui aux questions sur l'exécution du budget 2012.

M. Marc Goua. L'État doit à EDF quelque 4 milliards d'euros. Il y a également une importante créance correspondant aux intérêts de cette dette. Un accord est intervenu pour étaler le paiement de la créance principale ; les 900 millions d'euros d'intérêts ont-ils été prévus dans le budget 2012, ou bien les retrouverons-nous dans le budget 2013 ?

M. Régis Juanico. Pouvez-vous nous donner des indications sur les recettes fiscales autres que celles liées à la TVA – impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ? Comment ces recettes ont-elles évolué et ces évolutions correspondent-elles à vos prévisions ?

M. le ministre. Je répondrai d'abord sur les dépenses de contentieux européen.

S'agissant du contentieux relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), nous avons prévu de rembourser en 2012 1,5 milliard d'euros. Le traitement de ces dossiers est suspendu à la définition d'un dossier type, ce qui se fait sous le contrôle du tribunal administratif de Montreuil. Notre objectif est de traiter ces dossiers de façon très rigoureuse, afin d'éviter tout problème juridique. En 2013, nous avons prévu 1,75 milliard supplémentaire, somme qui sera peut-être augmentée des remboursements non réalisés en 2012, qui pourraient s'élever à 1 milliard d'euros.

S'agissant du contentieux relatif au précompte, deux cas ont été jugés par le Conseil d'État. Les requérants demandaient près de 200 millions d'euros ; l'État a été condamné à reverser moins de 20 millions d'euros. L'estimation du coût pour les finances publiques ayant été fondée sur une estimation correspondant à la moitié du montant demandé, cela conduisait à un montant total de 2 milliards d'euros, qui a été étalé sur deux ans : 200 millions d'euros en 2012 et 1,8 milliard en 2013. La décision du conseil d'État augure donc plutôt d'une bonne surprise ; mais les dossiers doivent être traités au cas par cas, et tous ne pourront sans doute pas l'être en 2013. Il sera donc encore question de ce contentieux en 2014.

Monsieur de Courson, le retour de Dexia à l'équilibre est prévu pour 2020 ; il n'est pas question de procéder à une dépréciation. Nous vous donnons rendez-vous lors de la discussion de la loi de règlement pour plus de détails.

Monsieur Juanico, vous m'interrogez sur les différences entre les rendements et les prévisions. Pour l'impôt sur les sociétés, nous en sommes à 400 millions ; pour la TICPE, à 0,2 milliard ; pour l'impôt sur le revenu, à 0,5 milliard, ce qui s'explique principalement par un recouvrement meilleur que prévu. Tout cela montre que nos prévisions étaient relativement prudentes.

Monsieur Goua, la dette due à EDF dans le cadre de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) sera remboursée au fur et à mesure. Les engagements de l'État ont été inscrits dans les comptes hors bilan pour 2012.

Madame Dalloz, vous m'interrogez sur la réduction des dépenses de fonctionnement. En 2012, nous avons gelé le point d'indice de la fonction publique, mais aussi arrêté ou différé des projets d'investissement, dans les domaines notamment de la culture et de la défense – dans ce dernier cas, un effort très important de maîtrise des dépenses de communication a notamment été fourni. Enfin, s'agissant de la sécurité sociale, un plan d'économie sur la gestion des caisses a permis de dégager une économie globale de 120 millions d'euros.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous aviez, je crois, parlé d'une compensation pour les 800 millions supplémentaires versés à l'Union européenne. Qu'en est-il ?

M. le ministre. L'Union européenne a dû débloquer 2,9 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour répondre à ses engagements, car les crédits de paiement prévus en 2010 se sont révélés insuffisants ; la quote-part française s'est élevée à 800 millions d'euros. Il y aura bien sûr une compensation par un surgel en 2013.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le ministre, pouvez-vous maintenant nous dire quelques mots sur l'activité de contrôle fiscal en 2012, et sur les recettes qui en sont la conséquence ?

M. le ministre. L'activité de contrôle fiscal a permis de collecter en 2012 environ 18 milliards d'euros, soit 14,3 milliards d'euros de droits et 3,7 milliards de pénalités. Sur ces 18 milliards, 6 milliards sont liés à des contrôles sur la grande fraude et la grande délinquance fiscale. Les fonds récupérés à ce titre ont augmenté de 26 %, ce qui est significatif. L'augmentation globale des fonds récupérés entre 2011 et 2012 est d'environ 11 %. Nous avons l'intention de poursuivre et même d'intensifier nos efforts.

Je dois aussi vous indiquer que 1 157 dossiers ont été transmis à l'autorité judiciaire ; parmi eux, 997 correspondent à des plaintes pour fraude fiscale ou pour opposition au contrôle ; 60 dossiers ont été transmis à la police judiciaire fiscale ; il y a enfin 100 dossiers d'escroquerie.

M. Henri Emmanuelli. De combien de dossiers la Commission des infractions fiscales avait-elle été saisie ? On sait que c'est souvent là que se situe le goulot d'étranglement, sans comprendre trop bien pourquoi.

M. le ministre. Il y a eu 1 126 dossiers transmis, et 987 dossiers retenus.

M. Henri Emmanuelli. C'est donc une proportion importante !

M. le rapporteur général. Les raisons pour évoquer la question de la fraude fiscale sont nombreuses : il y a l'actualité, certes, mais aussi la perspective d'une mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude, mission que le président Carrez pourrait présider et que je pourrais rapporter, sans oublier la mission sur l'optimisation fiscale des entreprises dans le contexte international, présidée par Éric Woerth et rapportée par Pierre-Alain Muet.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner quelques indications sur l'affaire du fichier HSBC ? Vous avez récemment écrit à ce propos à M. le président de la Commission, et votre courrier a été transmis à tous nos collègues. La presse a critiqué l'emploi qui a été fait de ces fichiers ; mais il me semble, au vu des informations que vous et votre prédécesseur nous avez données, qu'il faut éviter tout amalgame entre redressement fiscal et plainte pénale.

Il est légitime de s'interroger sur l'extrême rareté des poursuites pénales à la suite de l'exploitation de ces fichiers : c'est, je crois, à mettre en rapport avec cette question – dont j'ai compris qu'elle était récurrente – du monopole de l'administration fiscale pour apprécier l'opportunité des poursuites pénales. Notre commission, en lien peut-être avec la Commission des lois, souhaite se pencher sur cette question très importante.

J'ai cru comprendre que, sur le plan des redressements fiscaux, les fichiers HSBC avaient été exploités ; en revanche, il n'y a pas eu de poursuites pénales, en raison notamment de la nature des sources et de la façon dont ces fichiers ont été obtenus. C'était la question implicitement soulevée par Henri Emmanuelli, et c'est, je crois, une vraie question.

Nous souhaiterions également en savoir plus sur les conventions fiscales et les échanges d'informations. Combien y en a-t-il, que contiennent-elles, fonctionnent-elles correctement ? M. le président Carrez et moi-même voudrions dresser un inventaire de ce qui existe dans ce domaine, et comprendre comment est établie la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC). Souhaitez-vous modifier, améliorer la liste des critères retenus pour figurer sur cette liste ? Quelles sont, pour les pays concernés, les conséquences de l'inscription sur cette liste ?

Troisièmement, je voudrais dire combien j'ai été choqué par les pratiques de certains établissements bancaires, français ou étrangers, qui, *via* leurs filiales, se livrent à un véritable rabattage, pour ne pas dire pire, de clients vers les paradis fiscaux. Dans le cas d'UBS, il semblerait que l'Autorité de contrôle prudentiel ait eu connaissance, dans l'exercice de sa mission de surveillance des établissements bancaires, de tels dysfonctionnements au sein de la filiale française d'UBS. Comment se fait-il que celle-ci ait fait l'objet d'une simple mise en demeure et que la commission des sanctions de l'ACP n'ait pas été saisie de cette affaire ? L'ACP ne devrait-elle pas, à côté de sa mission de vérification des ratios prudentiels, avoir l'obligation de sanctionner de telles pratiques ? La loi bancaire donne-t-elle compétence à l'ACP dans ce domaine ?

Telles sont les pistes que nous vous proposerons d'approfondir, monsieur le ministre délégué. D'autres travaux sont en cours et je sais que le Gouvernement doit annoncer des mesures de lutte contre les paradis fiscaux. Pouvez-vous nous indiquer votre point de vue sur ces sujets ?

M. Henri Emmanuelli. Je n'ignore pas combien la répression de la fraude fiscale peut s'avérer complexe sur le plan juridique. La France pourrait cependant mettre en place une législation telle que le *Foreign Account Tax Compliance Act* américain, ou loi FATCA ? S'apprête-t-on à faire la même chose en France ?

M. Yann Galut. Si on doit évidemment saluer l'efficacité et la compétence de vos services, on peut légitimement s'interroger sur l'impossibilité pour la justice de poursuivre la fraude fiscale sans l'aval de Bercy. Nous sommes les seuls en Europe à fonctionner ainsi. Dans la situation où nous sommes aujourd'hui, nous ne pouvons plus laisser à Bercy le monopole des poursuites en matière de fraude fiscale. Certes le Président de la République a annoncé un alourdissement des sanctions pénales prononcées à l'encontre des élus coupables de fraude fiscale et nous savons très bien qu'une étanchéité absolue sépare les services d'enquête de Bercy et le pouvoir politique, mais le doute subsistera tant que la justice ne pourra pas s'autosaisir en matière de fraude fiscale. Il faut que le débat qui doit avoir lieu dans quelques semaines nous permette de trouver collectivement une solution à ce problème.

M. Pascal Cherki. La Cour de cassation a estimé que les informations contenues dans le listing dérobé à HSBC ne pouvaient pas fournir de base juridique à des poursuites judiciaires du fait de l'illicéité de leur origine. L'objectif d'optimisation du contrôle fiscal n'impose-t-il pas de faire évoluer la loi sur ce point, sachant que la divulgation d'informations par des employés des établissements bancaires est souvent la seule façon pour l'administration fiscale de percer l'opacité de ces institutions ?

Par ailleurs, envisagez-vous de renforcer les moyens humains du contrôle fiscal ? Selon la plus importante organisation syndicale du ministère des finances, la suppression par la droite de 18 % des effectifs de l'administration fiscale en dix ans a nui à l'organisation du contrôle fiscal. Il serait intéressant, monsieur le président, que notre commission entende le point de vue de ce syndicat dans la perspective de nos travaux futurs.

Mme Valérie Rabault. Je voudrais d'abord dire que nous sommes quelques-uns ici à partager le souhait exprimé par notre collègue Emmanuelli d'un FATCA européen.

Sur les quatorze milliards d'euros de droits récupérés par vos services, est-il possible de savoir combien l'ont été auprès de particuliers, et combien auprès d'entreprises ? Dans ce dernier, cas, sait-on quelle forme a pris la fraude – prix de transferts, bénéfices non déclarés ?

M. le ministre. Je ne suis pas en mesure de vous dire dans l'immédiat comment ces 14 milliards d'euros se répartissent, mais je m'engage à transmettre cette information à la Commission des finances dans les heures qui viennent.

Je voudrais profiter des nombreuses questions qui m'ont été posées sur la lutte contre la fraude fiscale pour rappeler les initiatives que le Gouvernement entend prendre en la matière, tant au niveau national qu'à l'échelle européenne.

Au niveau national, nous avons déjà pris des dispositions dans le cadre de la loi de finances pour 2013 et la loi de finances rectificative pour 2012, ainsi que dans celui de la loi bancaire.

La loi de finances pour 2013 et la loi de finances rectificative pour 2012 prévoient notamment le renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéficiers vers les pays à fiscalité privilégiée et une taxation à hauteur de 60 % des fonds placés par des particuliers dans des paradis fiscaux dont l'origine reste inconnue.

Quant à la loi bancaire, elle oblige les établissements bancaires à rendre compte de façon extrêmement détaillée de l'activité de la totalité de leurs filiales à l'étranger – positionnement, nature de l'activité, effectifs, niveau des bilans. Elle leur fait également obligation de signaler à Tracfin les mouvements de capitaux qui leur sembleraient suspects.

Ces mesures doivent être complétées par de nouvelles dispositions de droit français dont je ne peux pas rendre compte aujourd'hui puisqu'elles doivent figurer dans des projets de loi actuellement en préparation.

Jusqu'à présent, étaient inscrits sur la liste des États et territoires non coopératifs, les ETNC, les pays qui n'avaient pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties. C'est la raison pour laquelle certains États ont été sortis de cette liste après avoir signé une telle convention. Aujourd'hui, huit États y figurent encore. Désormais la signature d'une convention d'échange d'informations ne suffira pas à garantir à

un État qu'il ne figurera plus sur la liste : il faudra en outre que cette convention nous permette de disposer effectivement de tous les éléments que nous souhaitons et que les dispositions de la convention, notamment en ce qui concerne le niveau d'échange d'informations, soient scrupuleusement respectées.

Le Gouvernement veut par ailleurs renforcer la lutte contre les paradis fiscaux à l'échelle européenne. Le Président de la République a indiqué clairement sa volonté d'être à l'avant-garde en ce domaine.

Nous voudrions ainsi que la future directive sur la fiscalité de l'épargne en cours de négociation renforce le principe de l'échange d'informations bancaires entre États membres de l'Union européenne afin d'assurer la transparence bancaire à l'intérieur de l'espace européen. Cette initiative se heurte à l'opposition de certains États membres, qui ont pourtant accepté de signer une convention de type FATCA avec les États-Unis – l'Autriche notamment. Nous souhaitons enfin que l'Union européenne reçoive mandat de négocier des conventions de type FATCA avec les pays tiers.

Vous avez par ailleurs évoqué la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'exploitation des preuves fournies par l'administration en matière fiscale et dont l'origine serait illicite. Cette jurisprudence pourrait nous conduire à réfléchir aux évolutions législatives susceptibles de permettre l'exploitation pleine et entière de ces éléments. Une décision en la matière suppose une analyse juridique extrêmement fine, de façon que de telles données puissent être exploitées dans les meilleures conditions.

S'agissant plus particulièrement de la liste HSBC, j'ai adressé à votre commission une lettre faisant état de l'ensemble des éléments dont nous disposons et que le droit nous autorise à communiquer. Il est inexact de prétendre qu'aucune suite judiciaire n'avait été donnée à la communication de cette liste par l'administration fiscale. En effet, la justice a été saisie de 56 dossiers concernant 80 personnes.

M. Henri Emmanuelli. Pourquoi limiter l'échange automatique d'informations bancaires prévu par la future directive européenne à certaines catégories de revenus ? En tout état de cause, on sait très bien, même si on a feint jusqu'ici de l'ignorer, que les banques luxembourgeoises détournent la réglementation européenne imposant la transparence sur les dépôts des personnes physiques en proposant à leurs clients de placer leur épargne dans une société créée à cet effet. C'est la raison pour laquelle nous devons voter des mesures précises et offensives en cette matière.

M. le ministre. S'agissant de la directive Épargne, la France a une position extrêmement ferme de refus de toute approche restrictive. Je vous propose de consacrer à ces questions particulières une séance de travail qui nous permette d'aller au fond des choses.

M. Charles de Courson. Les douanes ont le droit de rémunérer leurs « aviseurs » : ne pourrait-on pas étendre cette faculté de rémunérer des informateurs, qui donne de bons résultats, à l'administration fiscale ? S'agit-il là d'une piste sur laquelle vous travaillez ?

M. le ministre. Nous travaillons sur plusieurs pistes, mais je ne suis pas mandaté pour annoncer ici, ce soir, des décisions qui n'ont pas encore été arbitrées. Le sujet est suffisamment complexe pour que nous prenions le temps de la réflexion collective.

Mme Sandrine Mazetier. Je remarque que Transparency International a salué les initiatives prises cette semaine par la France, qui ont déjà reçu l'adhésion de six pays européens.

Je rappelle que certains de nos collègues de l'UMP se sont opposés à des décisions prises dans l'un des derniers textes financiers qui tendaient à mettre à contribution des honoraires jusqu'ici exonérés au-delà d'un certain chiffre d'affaires. Cette mesure visait entre autres des cabinets d'avocats spécialisés dans l'accompagnement de contribuables tentant d'échapper aux redressements fiscaux.

*

M. le président Gilles Carrez. Depuis plusieurs semaines, nous avons envisagé la création d'une mission d'information portant sur la fraude fiscale mais nous n'en avons pas arrêté définitivement l'intitulé. Au vu des échanges que nous avons eus lors de la dernière réunion du bureau de la Commission, il me semble qu'elle pourrait se concentrer sur la fraude fiscale des personnes physiques.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je veux en effet rappeler que la création de cette mission n'obéit pas à une quelconque actualité puisque le principe de sa création a été évoqué il y a déjà plusieurs semaines. Elle a quelque peu peiné à trouver sa place par rapport à la mission sur l'optimisation fiscale des entreprises présidée par Éric Woerth et dont Pierre-Alain Muet est le rapporteur. J'ajoute également qu'il fallait répondre à la proposition de notre collègue Sandrine Mazetier de travailler sur la délinquance financière. Au final, il me semble que le thème retenu est pertinent et couvre l'ensemble du spectre, sans empiéter sur les autres travaux en cours. Compte tenu de l'importance de ce sujet, et nous venons d'en avoir la preuve dans nos derniers échanges, il apparaît judicieux que la mission soit présidée par le président de notre commission et que j'en sois le rapporteur. Je voudrais d'ailleurs remercier Sandrine Mazetier de me laisser cette responsabilité ; j'essaierai d'être aussi engagé et rigoureux qu'elle l'aurait été.

M. le président Gilles Carrez. Nous créons donc une mission d'information sur la fraude fiscale des personnes physiques, qui sera composée de dix membres.

*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a procédé à la création d'une mission d'information sur la fraude fiscale des personnes physiques.

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 16 avril 2013 à 18 h 15

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Étienne Blanc, M. Gilles Carrez, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Carole Delga, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, Mme Sandrine Mazetier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Alain Rodet

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Olivier Carré, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Pierre-Alain Muet, M. Michel Pajon, M. Thierry Robert, M. Camille de Rocca Serra

Assistaient également à la réunion. - M. Charles de Courson, M. Yann Galut

