

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Examen d'un rapport d'information sur le traitement par l'administration fiscale des informations contenues dans la liste reçue d'un ancien salarié d'une banque étrangère (M. Christian ECKERT, rapporteur général)..... 2
- Examen du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la conduite des programmes d'armement en coopération (MM. François CORNUT-GENTILE, Jean LAUNAY et Jean-Jacques BRIDEY, rapporteurs)..... 15
- Présences en réunion..... 20

Mercredi

10 juillet 2013

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 104

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

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



*La Commission examine le rapport d'information sur le traitement par l'administration fiscale des informations contenues dans la liste reçue d'un ancien salarié d'une banque étrangère (M. Christian ECKERT, rapporteur général).*

**M. le président Gilles Carrez.** J'invite tout d'abord M. le rapporteur général à présenter son passionnant rapport sur le traitement par l'administration fiscale des informations contenues dans la liste reçue d'un ancien salarié d'une banque étrangère.

**M. Christian Eckert, rapporteur général.** Ce rapport a été réalisé en application de l'article 146 de notre Règlement. Compte tenu des articles de presse, des reportages et des nombreuses déclarations relatives à l'affaire de la « liste HSBC », il m'a en effet semblé nécessaire d'utiliser notre pouvoir, que dis-je, notre devoir de contrôle et d'investigation afin d'essayer de connaître les tenants et les aboutissants de cette dernière et, surtout, d'apprécier la méthodologie utilisée par l'administration fiscale.

Cette affaire a donc commencé voilà quatre ans et a été largement relayée par les médias en raison notamment de l'ampleur des informations transmises par M. Hervé Falciani, ancien informaticien de la banque HSBC Genève, ainsi que de leurs retombées dans plusieurs pays européens.

Beaucoup de choses ont été dites, beaucoup ont été suggérées : ainsi certaines personnes figurant sur cette liste auraient-elles été protégées, des noms auraient-ils été retirés et des poursuites fiscales et judiciaires n'auraient-elles pas été conduites comme elles auraient dû l'être...

En tant que rapporteur général, il m'a semblé indispensable de réaliser des investigations précises afin d'apporter toutes les clarifications possibles à notre commission mais aussi, ce faisant, à la presse et à l'opinion publique. Je me suis concentré sur les volets administratifs et fiscaux de l'affaire : le volet judiciaire étant en cours, il se trouvait naturellement hors du champ de mes travaux. J'ai réalisé plusieurs audits, je me suis rendu à deux reprises à Bercy pour un contrôle sur place, j'ai obtenu tous les documents et les éléments que j'ai demandés, dont, notamment, la – pour ne pas dire les – « listes HSBC ».

J'ajoute que le secret fiscal ne m'est pas opposable mais que, y étant astreint, je me suis efforcé d'être toutefois le plus exhaustif possible dans cette limite.

Je précise également que j'ai rencontré M. Hervé Falciani pendant plus de quatre heures trente, dont deux heures en tête-à-tête, mais, aussi, M. Éric de Montgolfier qui était procureur de la République à Nice lorsque l'affaire a commencé, au mois de janvier 2009.

Après plusieurs mois de contacts avec la Direction nationale des enquêtes fiscales – DNEF –, M. Hervé Falciani lui a remis à la fin de 2008 cinq DVD-Rom contenant des bases de données clients de la banque HSBC Private Bank Genève dans laquelle il travaillait en tant qu'informaticien.

J'observe que, dans un premier temps, M. Falciani a saisi la Division nationale d'investigations financières – DNIF –, qui relève de la police judiciaire, mais qu'il a été mis en relation avec la DNEF – qui, elle, relève de l'administration fiscale – sans en avoir été semble-t-il clairement averti, ce qui l'a fortement troublé. Sommairement résumé : il a pris contact avec des services de police judiciaire et il a été mis en relation avec des services fiscaux.

Parallèlement, il avait été repéré par les autorités judiciaires helvètes, notamment à la suite d'un voyage au Liban en février 2008, et il avait été interrogé le 22 décembre suivant. Dès le lendemain, il quittait la Suisse pour se rendre en France, où il a de la famille.

Dans le cadre d'une commission rogatoire internationale de la justice suisse, M. de Montgolfier a fait réaliser le 20 janvier 2009 une perquisition au domicile de M. Falciani en présence de juges et de policiers suisses. L'ordinateur de ce dernier, qui contient les mêmes données que celles qu'il a transmises à la DNEF, a été saisi. Le procureur a été alerté par M. Falciani afin de prendre la mesure des données ainsi recueillies.

Il y eut donc deux sources de données différentes : les unes ont été remises à l'administration fiscale par M. Falciani lui-même ; les autres ont été saisies par le procureur Montgolfier un peu plus tard. Tant M. Falciani que l'administration fiscale m'ont déclaré qu'elles étaient strictement identiques. La Suisse s'est quant à elle empressée de faire savoir qu'elles provenaient de fichiers volés, pour en ralentir sinon en empêcher l'exploitation, et la question de leur restitution a été posée. M. de Montgolfier les a remises au mois de juillet 2009 à l'administration fiscale sur le fondement de l'article L. 101 du livre des procédures fiscales. C'est ainsi que l'on a pu dire qu'il les avait en quelque sorte « blanchies ».

Les données saisies par M. de Montgolfier ont alors été confiées à l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale – IRCGN – afin de les exploiter. Bien évidemment, je n'ai pas été en mesure de consulter la liste issue de ces travaux puisqu'elle constitue l'une des pièces du dossier en cours d'instruction. Seul le juge d'instruction chargé de l'enquête pourrait la comparer avec celle qui m'a été remise par l'administration fiscale.

Les données dérobées par M. Falciani ne constituaient pas une liste en tant que telle mais étaient composées de fichiers informatiques avec des formats techniques très différents qu'il a fallu déchiffrer et relier entre eux, certains étant cryptés. L'impression d'écran anonymisée que je suis en mesure de vous montrer révèle des fichiers éclatés entre noms, adresses, montants, numéros de compte, nationalités. Un long travail informatique a été nécessaire pour qu'ils soient plus exploitables. Il est clairement apparu que l'organisation de la banque en « profils clients », lesquels correspondaient chacun à plusieurs clients – parfois de la même famille, mais pas toujours –, et à plusieurs comptes, répondait à un objectif de morcellement et de cloisonnement des informations. L'établissement assurait ainsi une opacité maximale rendant difficile la mise en relation des personnes physiques ou morales avec leurs avoirs.

Après plusieurs mois de travail, les services de la DNEF, avec l'aide de M. Falciani, ont réussi à établir une liste de 127 311 personnes physiques et morales avec leurs avoirs disponibles à diverses dates ainsi que leurs adresses. Au sein de ce document figuraient 8 993 lignes, lesquelles, une fois éliminés les doublons correspondant aux différentes adresses de mêmes personnes, conduisait à une liste de 6 313 personnes physiques et morales disposant d'une adresse en France.

La DNEF a établi pour chaque personne concernée une fiche retraçant les différents comptes, montants et sociétés dont elles étaient les ayants droit économiques. Pour plus de la moitié d'entre elles, les encours des comptes étaient nuls ou négatifs. L'administration fiscale a donc décidé de ne retenir dans un premier temps que les personnes dont les encours étaient positifs. Je rappelle que l'administration fiscale a pour mission d'organiser le recouvrement de

l'impôt, imposer, redresser, notifier, appliquer des pénalités à des sommes nulles étant évidemment stérile.

La DNEF est ainsi parvenue à un document énumérant 2 932 personnes, dont 2 846 personnes physiques et 86 personnes morales. Sur ces 2 846 personnes, un certain nombre de dossiers ont été à nouveau exclus, dont les... six personnes ayant déclaré les comptes, un nombre proportionnellement aussi faible laissant d'ailleurs un peu songeur. Soixante-six comptes avaient par ailleurs été régularisés dans le cadre de la « cellule de dégrisement » mise en place entre les mois d'avril et de décembre 2009 auxquels s'ajoutent des décès et des personnes finalement non résidentes en France.

Je précise que notre administration fiscale a communiqué à tous les pays qui l'ont demandé – dont l'Espagne, en 2010 –, des listes complètes, lesquelles ont d'ailleurs été diversement exploitées.

À la demande de M. de Montgolfier, une demi-douzaine de cas ont été écartés des poursuites fiscales dans un premier temps puisque les opérations relevaient du grand banditisme et de blanchiment d'argent et qu'il ne fallait pas alerter leurs auteurs. Ils ont ensuite été réintroduits, au bout d'un certain délai, dans la liste.

D'aucuns ont prétendu que certains noms avaient été retirés, or, tel n'a pas été le cas, sauf si les avoirs de ces personnes étaient nuls ou négatifs. Les noms qui ont pu être évoqués dans la presse figurent bien sur la liste définitive. Ils ont fait ou font donc l'objet d'investigations fiscales ou judiciaires.

Au total, les avoirs figurant sur la « liste HSBC » s'élevaient à près de cinq milliards de dollars, dont 1,4 milliard de dollars pour les personnes morales. La répartition des avoirs était assez concentrée avec, notamment, soixante comptes de plus de 15 millions de dollars. Je vous renvoie au rapport, dans lequel figurent les données précises.

S'agissant de leur exploitation, l'administration fiscale s'est heurtée de front à deux difficultés juridiques : tout d'abord, la crainte que ses agents ne soient accusés de recel compte tenu de l'origine des données – crainte qui a été levée par la transmission des informations par M. de Montgolfier ; ensuite, l'inopposabilité juridique des informations dont elle disposait face aux contribuables. Les documents pouvaient ainsi être montrés à ces derniers, évoqués oralement, mais ne pouvaient en aucun cas être joints à l'appui d'un dossier en rectification, ce qui compliquait singulièrement la tâche des services fiscaux. Dans une certaine mesure, ces derniers se trouvaient tributaires de la bonne volonté des contribuables, ce qui n'est guère le propre des fraudeurs, il faut bien le reconnaître.

C'est pour tirer les leçons de cette situation que le Gouvernement a introduit dans le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière actuellement en cours d'examen la possibilité pour l'administration fiscale d'exploiter tout renseignement, quelle qu'en soit l'origine, s'il lui a été transmis de façon régulière.

Les services fiscaux ont engagé des vagues successives de contrôles, d'abord dans le cadre d'examen de situation fiscale personnelle – ESFP –, puis, des contrôles sur pièces pour les dossiers moins importants. C'est la Direction nationale des vérifications de situations fiscales – DNVSF –, direction spécialisée dans les patrimoines importants, qui a été chargée de traiter les dossiers « HSBC ». Dans un souci de rendement, la priorité a été donnée aux

plus gros avoirs, puis, les contrôles se sont étalés dans le temps afin de ne pas engorger massivement la DNVSF, dont les capacités de traitement sont limitées. Je crois pouvoir dire que l'organisation retenue par l'administration fiscale a été rationnelle et cohérente compte tenu des contraintes qui pesaient sur son action, les accusations de « laxisme » qui ont été portées dans la presse me paraissant infondées. Je signale également que les règles de prescription sont relativement longues en matière d'avoirs non déclarés à l'étranger et que l'administration disposait et dispose encore de temps pour fiscaliser les sommes dissimulées.

Dans 30 % de ces opérations, l'administration fiscale s'est trouvée confrontée à des contribuables refusant de reconnaître qu'ils détenaient des avoirs non déclarés. Dès lors, elle était dans une situation juridiquement difficile. Elle pouvait jouer d'un moyen de pression – le recours à l'enquête judiciaire fiscale, avec la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale – BNRDF –, laquelle dispose de moyens d'investigation poussés. Toutefois, il n'était pas possible de renvoyer tous les dossiers de dénégation à la BNRDF, sauf à noyer sous un flot d'affaires une brigade qui ne compte pour l'instant que 25 personnes. Les services fiscaux ont donc sélectionné les « dossiers HSBC » renvoyés à la BNRDF, qui sont au nombre de cinquante, en retenant ceux pour lesquels les avoirs étaient très importants et où les détenteurs niaient, et ceux recouvrant manifestement des manœuvres très frauduleuses.

Au total, le bilan provisoire des résultats des contrôles fiscaux s'élevait au 15 juin dernier à 186 millions de droits et pénalités encaissés pour 950 millions d'euros régularisés. Des opérations de contrôle sont encore en cours, notamment, pour les montants les moins élevés et pour les dossiers de la BNRDF, lesquels ne sont pas tous achevés ni fiscalisés. Aucune audience n'a encore eu lieu sur les dossiers dont le traitement a été achevé par la BNRDF et qui ont été transmis aux autorités judiciaires. D'après mes informations, les premières audiences sont programmées pour le troisième ou le quatrième trimestre de cette année. Il y a donc lieu de penser que ce montant sera revu à la hausse.

En outre, l'administration fiscale pourra se saisir des nouveaux instruments juridiques votés par le législateur pour revenir vers les contribuables en dénégation. Elle pourra ainsi s'appuyer sur la recevabilité des preuves telle que prévue par le projet de loi que je viens d'évoquer ainsi que sur la taxation à 60 % des avoirs non déclarés à l'étranger dont le détenteur n'est pas en mesure de justifier l'origine, disposition introduite en dernière loi de finances rectificative pour 2012.

Je note, enfin, que les données sur les comptes aux encours nuls ou négatifs n'ont pas été « passées à la trappe » mais déversées dans un fichier *ad hoc* intitulé Evafisc. Créé pour l'occasion en novembre 2009 et validé par la CNIL, il recense les informations laissant présumer de la détention de comptes bancaires hors de France par des personnes physiques et morales et il est aujourd'hui alimenté par diverses sources. Y figurent aujourd'hui près de 9 000 noms de contribuables, personnes physiques ou morales, soupçonnés détenir de tels comptes.

La méthode utilisée par l'administration fiscale a parfois été diversement commentée, or, elle est cohérente et transparente. Il est possible que le traitement technique des données par la DGFIP ait été perfectible, M. Falciani m'ayant notamment indiqué qu'il aurait pu être plus approfondi. Je ne peux que souhaiter que la collaboration entre lui et la DGFIP soit fructueuse et mette à jour de nouvelles informations. Les contacts nécessaires, en tout cas, ont été pris et tout est organisé pour agir rapidement.

Je souhaite souligner que, pendant le temps des travaux de la DGFIP, rien ou presque ne s'est passé sur le front judiciaire. Une enquête préliminaire a été ouverte en juin 2009 puis le dossier a été dépaycé à Paris à la fin de 2010 dans des conditions sur lesquelles M. de Montgolfier s'est parfois exprimé publiquement, ainsi que devant moi. Ce dossier n'a fait l'objet d'une ouverture d'information judiciaire qu'à la fin du mois d'avril 2013, délai qui me laisse perplexe...

L'affaire HSBC a révélé un certain nombre de failles dans notre dispositif de lutte contre la fraude mais elles ont été réduites par la mise en place de l'enquête judiciaire fiscale en LFR 2009, par l'allongement des délais de prescription en LFR 2008, 2011 et 2012, par la taxation d'office à 60 % en LFR 2012 et, enfin, par la recevabilité de la preuve en 2013 à condition, bien entendu, que le texte en cours de navette soit adopté.

Demeure néanmoins l'impression que les autorités nationales ont toujours un temps de retard par rapport aux fraudeurs, ce qui permet d'ailleurs à ces derniers de s'adapter aux nouvelles règles pour les contourner, avec l'aide active de professionnels des domaines juridiques et financiers. Il nous appartient donc de réfléchir à de nouvelles formes d'organisation administrative de lutte contre la fraude dans le prolongement des travaux que nous avons accomplis avec le projet de loi examiné il y a quelques semaines par l'Assemblée nationale en première lecture et dans le cadre de la mission d'information que je rapporte, présidée par le président Gilles Carrez.

L'« affaire HSBC » constitue un nouvel exemple des pratiques de certaines banques qui aident délibérément les contribuables à frauder le fisc. J'évoquerai brièvement les 1 293 noms d'employés d'HSBC figurant sur la liste, dont certains disposent d'avoirs très conséquents – jusqu'à 500 millions d'euros – et qui sont pour nombre d'entre eux, vraisemblablement, des prête-noms ou des rabatteurs au service de clients soucieux de discrétion. De même, la multiplication des sociétés écrans panaméennes entre 2003 et 2005, juste avant l'entrée en vigueur de la directive épargne, laisse deviner le rôle actif de l'établissement bancaire pour permettre à ses clients de contourner la taxation à la source prévue par la directive pour les avoirs détenus en Suisse par des ressortissants communautaires.

J'ouvre une parenthèse.

L'Autorité de contrôle prudentiel – ACP – a récemment sanctionné la banque UBS France par une amende administrative de dix millions. J'ai contacté l'ACP voilà quelques mois pour m'étonner de l'absence de sanctions administratives à l'encontre de la banque, établissement qui fait par ailleurs l'objet de poursuites judiciaires. L'ACP, à laquelle j'avais demandé les rapports des audits réalisés, m'a suggéré de ne pas demander à consulter les rapports, afin d'éviter que les avocats d'UBS ne se saisissent de ce qui aurait pu constituer un élément susceptible d'interférer avec les procédures en cours.

Je ne me suis exprimé qu'après le jugement de la commission des sanctions, dont je n'ai eu connaissance que lorsqu'il a été publié à la fin du mois de juin, mais j'ai reçu cette semaine une curieuse lettre de la part d'UBS, quasiment insultante, me demandant pourquoi je m'intéresse à cette affaire, quand j'ai rencontré l'ACP, quels sont mes contacts, etc. Je la tiens à votre disposition et je me réserve le droit de la publier.

Au-delà, ce rapport doit surtout nous permettre de tirer les leçons de ces affaires en adoptant les dispositions législatives qui s'imposent et en faisant en sorte que le Gouvernement puisse donner les instructions nécessaires à nos administrations.

Il conviendrait que la Banque de France et l'ACP ne s'en tiennent pas à leur stricte mission de prévention des risques systémiques et de surveillance des ratios prudentiels, des liquidités, etc. Face à des pratiques dont chacun connaît la complexité et face à des armées de juristes, de fiscalistes et d'informaticiens qui, peu ou prou, travaillent pour les banques, la capacité d'expertise et d'investigation des professionnels de l'ACP en particulier devrait être mise à profit. Or, ce n'est absolument pas le cas car celle-ci se retranche derrière les bonnes relations qu'elle doit entretenir avec les banques afin de les contrôler plus facilement. J'assume ce point de vue personnel longuement mûri.

Enfin, je tiens à remercier l'administratrice qui a travaillé avec moi et qui a réalisé dans un délai très bref un travail qui nous sera fort utile afin de continuer à suivre une affaire qui est loin d'être terminée sur un plan administratif et fiscal.

Je souhaite naturellement, monsieur le président, que ce rapport soit publié à l'issue de nos travaux.

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous remercie.

Je tiens à souligner combien ce rapport est de qualité et je m'associe au remerciement que vous venez de formuler.

Votre travail est en effet fort intéressant tant vis-à-vis des médias, des banques ou d'autres interlocuteurs et acteurs que pour le déroulement de nos travaux. Notre commission doit en effet se montrer déterminée à renforcer les moyens de lutte contre la fraude fiscale.

Le rapport montre combien l'administration fiscale a éprouvé des difficultés pour travailler efficacement en raison de la jurisprudence de la Cour de cassation mais, aussi, des risques pénaux encourus du fait de l'origine douteuse et illicite du fichier.

À la page 47 de son rapport, M. Eckert note que si le traitement des données de la « liste HSBC » par l'administration fiscale est diversement analysé et n'est pas terminé, il faut observer que, pendant la durée de ses travaux, rien ou presque ne s'est passé sur le front judiciaire.

L'administration fiscale s'est également heurtée à de grandes difficultés avec la Suisse, pays qui a tout fait pour s'opposer à notre action, la signature de l'avenant à la convention franco-suisse ayant même été suspendue. Le travail sur les conventions d'assistance administrative et fiscales mais, aussi, les échanges d'informations, sont pourtant essentiels. J'ai demandé à ce que les projets de conventions fiscales soient désormais soumis à notre commission car, jusqu'à présent et contrairement au Sénat, ils ne relèvent que de la commission des affaires étrangères.

L'administration fiscale a mis en place des moyens considérables puisque, de 2009 à 2011, soixante agents de la DNVSF ont été affectés à ces opérations. Les autorités politiques d'alors, dont les ministres concernés, ont constamment soutenu ce travail.

Malgré les efforts réalisés, 66 contribuables seulement sur les 2 846 que comporte la « liste HSBC » se sont fait connaître. Je vous renvoie, à ce propos, à la note de la page 19 du

rapport. Si l'on procède à une extrapolation à partir des 4 700 personnes qui ont transité par la cellule de régularisation, ce sont 200 000 comptes qui pourraient être ouverts en Suisse, chiffre qui me semble tout à fait plausible.

Le travail du rapporteur général est également très important en ce qu'il montre combien le projet de loi actuel rapporté par Mme Sandrine Mazetier pour notre commission est essentiel en contribuant à améliorer un certain nombre de dispositifs relatifs au traitement d'informations dont l'origine peut être considérée comme juridiquement douteuse.

En outre, le rapport confirme que l'administration fiscale doit conserver le monopole de la saisine de la justice. Les rares fuites qui ont été constatées dans la presse, alors que ce travail est en cours depuis trois ans, ne concernent que les noms de contribuables qui ont basculé dans la procédure judiciaire. C'est dire à quel point notre administration fiscale est professionnelle et sait respecter le secret fiscal.

Sur de tels sujets, notre commission se doit de faire bloc. Politiquement, vous observerez d'ailleurs que l'opposition a voté l'ensemble des articles du projet de loi relatif à l'amélioration des moyens de lutte contre la fraude fiscale hors celui portant création d'un parquet judiciaire centralisé. À la fin de 2009, l'ancienne majorité avait créé une procédure de saisine accélérée de la commission des infractions fiscales et avait donné des pouvoirs judiciaires à des agents du fisc. Nous avons alors été soutenus par le ministre, le président de la commission des finances M. Didier Migaud et... M. Henri Emmanuelli, lequel m'avait assuré qu'en donnant des pouvoirs judiciaires au fisc nous parviendrions peut-être à réaliser ce que lui-même avait essayé de mettre en place au début des années 80, lorsqu'il était chargé du budget au sein du Gouvernement.

Notre commission a beaucoup de travail à faire, sa force reposant sur son unanimité et sur une action méthodique. Je ne vois que des avantages à la publication de ce rapport.

**M. Éric Woerth.** Je remercie M. le rapporteur général pour ce travail exhaustif, approfondi, honnête qui confirme ce que j'ai toujours dit depuis trois ans.

J'ai été soumis à nombre de questionnements et de suspicions, j'ai fait l'objet de pléthore d'articles de journaux, d'émissions de télévision – ce que je comprends d'ailleurs tant ces questions suscitent des fantasmes. Or, le politique n'est jamais cru, non plus que la plus sérieuse des administrations qu'est l'administration fiscale.

Nous avons récupéré 120 000 ou 130 000 noms dont au bout du compte seuls 3 000 sont susceptibles de « rapporter de l'argent » à notre pays. Nulle évaporation, pourtant, puisque ces dossiers ont été transmis, y compris à certaines administrations étrangères lorsque cela était nécessaire, et qu'Evafisc, fichier déclaré à la CNIL, a été mis en place pour permettre à l'administration fiscale de mieux travailler. C'était donc faire un procès stupide que de prétendre que nous avions retiré des noms. Comment peut-on croire qu'un ministre se munirait de sa gomme et examinerait s'il efface ou non tel ou tel patronyme ? Il faudrait cesser de considérer que nous avons une administration bananière ! Cette liste n'a jamais été modifiée. J'ajoute que la justice en disposant également, le système était très sûr et sain.

Je suis probablement le seul à ne pas avoir rencontré M. Falciani, le ministre que j'étais alors s'étant en effet bien gardé de rencontrer un informateur. Imagine-t-on M. Valls rencontrer des « indics » ? Un ministre n'est pas un « barbouze » ! En l'occurrence, M. Falciani était de surcroît suivi par la justice et M. de Montgolfier.

La « liste HSBC » des 120 000, des 6 000 ou des 3 000 a été l'occasion d'accélérer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales mais, auparavant, il y avait eu la « liste Lichtenstein » qui comprenait certes beaucoup moins de noms mais sur laquelle la DNVSF avait travaillé dans le même contexte politique. Lorsque la liste Falciani a été connue, nous aurions pu décider de ne pas aller plus loin puisque les fichiers avaient été volés, or, nous l'avons exploitée parce que tel était l'intérêt général.

Dans notre pays, les domaines judiciaire et fiscal sont séparés mais, en l'occurrence tous les deux disposaient du même dossier. Pourquoi le volet judiciaire n'a-t-il pas suivi ? Probablement pour des raisons internes à cette administration – problèmes entre un procureur et sa hiérarchie ? – mais aussi parce que le domaine fiscal intéresse peu la justice.

Quoi qu'il en soit, nous avons créé à cette occasion une « police fiscale » car, face à des fraudes importantes, il importait de doter l'administration fiscale de pouvoirs judiciaires. D'autres dispositions ont également été prises, la dernière en date concernant l'utilisation de listes volées mais communiquées régulièrement. Le Gouvernement a fort bien fait, la jurisprudence de la Cour de Cassation ayant empêché jusqu'ici de réaliser un certain nombre de contrôles.

Nous avons également créé Evafisc mais, surtout, nous avons déclenché à partir de cette liste une opération globale de régularisation en direction de nos concitoyens susceptibles de détenir un compte en Suisse, d'où la création de la cellule dite de « dégrisement », service central de régularisation visant à travailler en toute transparence. Il n'est pas possible de manier le seul bâton, mais il faut aussi utiliser la carotte, et c'est tant mieux si celle-ci fonctionne d'une manière encore plus satisfaisante.

Enfin, je souhaite vous mettre en garde car tout ce qui a trait à l'évasion fiscale suscite des fantasmes et est propice à toutes les manipulations. Beaucoup de gens ont intérêt à ce que rien ne sorte. Nos relations diplomatiques avec la Suisse ont été atomisées et toutes les menaces que vous pouvez imaginer ont été proférées. Ces questions sont très dangereuses, et pour ceux qui les manient, et pour l'ensemble de la classe politique.

Ce n'est pas avec des discours que nous parviendrons à lutter contre la fraude fiscale mais en faisant en sorte que chacun prenne les risques inhérents aux responsabilités qui sont les siennes : manipulations, règlements de comptes, malveillance, etc. Pour couronner le tout, la presse s'empare de telles situations et l'on est traîné dans la boue parce que l'on s'est heurté à des gens dont l'argent est le seul moteur et qui feront tout pour se défendre.

De surcroît, les personnes ne sont pas seules en cause : il faut également compter avec le système bancaire, extraordinairement puissant pour défendre ses propres intérêts. Il fait parfois figure de pot de fer face au pot de terre qu'est le ministre du budget.

Ce combat n'est ni de droite ni de gauche. Nous souhaitons tous que les impôts rentrent, et même si nous ne sommes pas toujours d'accord sur le niveau de l'imposition, nous ne voulons pas que quiconque échappe à l'impôt républicain. Nous avons mené la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, vous continuez à votre tour à la mener. Nous devons travailler ensemble et faire preuve de la même prudence.

**M. le rapporteur général.** M. le président Carrez l'a dit : tous les noms qui ont circulé dans la presse comptaient parmi les plus de quatre-vingts qui ont été transmis aux autorités judiciaires. Chacun appréciera.

Je me suis entretenu avec M. de Montgolfier de cette affaire. L'autorité judiciaire savait que des contacts avaient été noués entre M. Falciani et la DNIF mais je ne suis pas sûr qu'elle savait, du moins dès le début, que M. Falciani avait donné les fichiers à l'administration fiscale. Les deux administrations ont donc d'abord travaillé séparément avant que le dossier ne soit transmis par M. de Montgolfier à cette dernière. Ce n'est qu'ensuite que l'IRCGN et l'administration fiscale ont travaillé ensemble. Certains propos évoqués par M. de Montgolfier m'incitent à penser que les fichiers définitifs de l'administration fiscale n'ont jamais été transmis à l'autorité judiciaire, celle-ci travaillant actuellement avec les fichiers qui ont été établis par l'IRCGN. Je continue de m'interroger pour savoir si l'autorité judiciaire ne devrait pas comparer les deux.

**M. Éric Woerth.** À ma connaissance, le patron du contrôle fiscal de l'époque s'est rendu à Nice à plusieurs reprises pour rencontrer M. de Montgolfier et comparer les fichiers. Un dialogue a donc bien eu lieu et c'était extrêmement confortable pour l'administration fiscale parce que les parties judiciaire et fiscale relevaient bien de leur administration respective. La transmission s'est effectuée depuis l'administration judiciaire vers l'administration fiscale, ce qui avait un caractère protecteur contre le risque de recel que vous avez ciblé.

**Mme Sandrine Mazetier.** M. le président a rappelé les soutiens qui ont été apportés à l'action de la majorité d'alors mais il serait tout aussi significatif de faire part de ceux qui ont manqué.

Le rapport porte sur la « liste HSBC » mais il a également été question d'UBS. Comme l'ont montré les auditions que nous avons menées pour examiner le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et dans le cadre de la mission d'information de notre Commission sur la fraude fiscale, il convient de s'interroger sur la composition des organes internes de l'ACP ou de l'Autorité des marchés financiers – AMF. Alors même qu'UBS faisait l'objet d'une procédure de contrôle de la part de l'ACP, il semblerait que des membres de la direction de la première siégeaient dans des instances de la seconde. Si tel est le cas, des déports ne seraient-ils pas de bonne politique ?

Il était logique que l'administration fiscale s'intéresse aux comptes HSBC créditeurs et pas aux autres mais cela n'explique pas pourquoi la justice, elle, ne s'est pas intéressée aux comptes négatifs, lesquels supposent que de l'argent y a transité. Cela serait me semble-t-il instructif pour Evafisc.

Sans polémique aucune, la situation décrite par M. le rapporteur général témoigne combien nous avons besoin d'une justice absolument indépendante. De même que nous ne pouvons laisser soupçonner que notre fonction publique serait bananière, de même tout ce qui favorise l'indépendance de la justice et, notamment, du Conseil supérieur de la magistrature – CSM – doit être encouragé.

M. le président Carrez a raison : la commission des Finances doit se saisir des conventions fiscales et de leur révision éventuelle mais, aussi, des conventions d'assistance administrative et de la qualité des informations qui peuvent être échangées d'une administration à l'autre. Ce n'est pas toujours la règle d'avoir affaire à des administrations aussi structurées et professionnelles que les nôtres, y compris dans le cas de la Suisse. C'est là une question qui me semble centrale dans la lutte à venir contre les phénomènes que nous décrivons.

**M. Henri Emmanuelli.** Je suis étonné par le cloisonnement des actions entre ACP, administration fiscale, domaine judiciaire, etc. C'est un maquis propice à permettre aux contrevenants de ne pas être inquiétés. Alors que je n'étais guère enthousiaste à l'idée de créer un pôle judiciaire affecté, je considère aujourd'hui qu'il aurait le mérite de rassembler les acteurs en présence. Lorsque l'on voit le temps qui a été nécessaire pour que le pouvoir judiciaire se mette en mouvement, il est certain que quelque chose ne va pas.

Est-ce embarras ou frilosité ? Je suis étonné que les gouvernements, quels qu'ils soient, n'utilisent pas les moyens énormes dont ils disposent vis-à-vis des banques. Je rappelle que le crédit, en France, est une forme de délégation de l'État accordée sous la forme d'un agrément. La menace de retrait pour UBS pourrait être dévastatrice ! Regardez, d'ailleurs, comment agissent les Américains !

Il en va de même s'agissant des relations diplomatiques avec la Suisse : pour prendre une image, l'armée de la Confédération helvétique, ce n'est tout de même pas l'armée américaine ! Il est surprenant de se laisser imposer un certain nombre de choses.

Tout cela, au fond, ne s'explique-t-il pas par la dualité au cœur de notre appareil d'État entre les directions du Trésor et du Budget, la première étant toujours très attentive au « bonheur » des banques ? N'est-ce pas ainsi que l'on en arrive à cette plaisanterie qu'est l'amende de dix millions à UBS ? Peut-être pourriez-vous faire savoir à l'ACP, monsieur le président, et monsieur le rapporteur général, que la commission des Finances s'étonne de l'extraordinaire mansuétude de l'administration ?

Il n'est pas normal que l'ACP se désintéresse de l'aspect frauduleux de certaines opérations alors qu'elle compte parmi les rares administrations à disposer de la compétence nécessaire pour les mettre à jour puisque des personnels de haut niveau et bien rémunérés y travaillent.

En 1983, nous avons acheté des listes à une ou deux reprises *via* la douane, l'administration fiscale n'étant pas autorisée à rémunérer des aviseurs. Cela, d'ailleurs, a beaucoup rapporté. J'ajoute que ce sont les services du boulevard Mortier qui, alors, avait cassé les codes de confidentialité des banques suisses.

Sur le fond, l'affaire est très grave : la fraude fiscale a toujours été importante dans notre pays, elle est parfois même considérée comme un sport national... Comme ancien banquier, je peux vous assurer qu'aux États-Unis, les sanctions sont beaucoup plus sévères !

Il faut donc fournir des efforts importants, en commençant par la capitale, mais on sait que la ville de Paris, qui manque d'inspecteurs des impôts, est le territoire le moins contrôlé de la République !

Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, serait-il possible de demander à la garde des sceaux pourquoi il a fallu tant de temps pour que la machine judiciaire se mette en branle ? Serait-il possible de s'étonner auprès de l'ACP de la modicité de la pénalité infligée à l'UBS ?

**M. le rapporteur général.** La sanction maximale qui aurait pu être infligée à UBS était de 50 millions d'euros ; depuis, c'est passé à 100 millions – mais il y a d'autres sanctions possibles, comme le retrait d'agrément. Je signale d'ailleurs qu'UBS a fait appel.

Le traitement du cas des personnes morales m'a paru assez léger : j'ai eu peu de détails, alors qu'il y a de très gros comptes.

Notre règlement confie à la commission des Affaires étrangères le soin d'examiner les projets de loi autorisant les ratifications des conventions fiscales : une réflexion étant semble-t-il en cours pour réviser notre règlement, il serait peut-être opportun d'en proposer une modification sur ce point. Au Sénat, c'est la commission des Finances qui est saisie.

**M. Marc Goua.** Merci de ce rapport, monsieur le rapporteur général. Vous mentionnez dans le projet de rapport que « *les avoirs détenus sur ces comptes sont majoritairement issus d'héritages* » : parlez-vous des montants concernés ou du nombre de comptes ?

La Suisse utilise souvent les sociétés de fiducie, c'est très certainement pour cela que l'on trouve un nombre de comptes important au nom d'employés de la banque, avec des montants très élevés. C'est une piste de travail à ne pas négliger.

**M. Olivier Carré.** Merci, monsieur le rapporteur général, de ce travail d'investigation. Je veux cependant souligner que, pour l'ACP, les flux dont nous parlons sont infinitésimaux par rapport à tous ceux qu'elle contrôle.

**M. Henri Emmanuelli.** Les pouvoirs de l'ACP sont très étendus !

**M. Olivier Carré.** Je le sais bien, comme ceux de l'AMF d'ailleurs, et c'est une très bonne chose.

D'autres organismes existent, notamment Tracfin, dont les préoccupations sont exactement celles qui nous intéressent ici : fraude, blanchiment, origine des fonds... Mais Tracfin a-t-il les moyens humains et juridiques d'enquêter correctement ? Ne faudrait-il pas réfléchir à un renforcement des liens entre l'ACP et Tracfin, qui a ses limites, notamment en termes de blanchiment ? Il ne faut pas en tout cas dévoyer les missions de l'ACP.

**Mme Sandrine Mazetier.** Le projet de loi dont je suis rapporteure est maintenant soumis au Sénat, où se déroule une offensive des défenseurs des libertés publiques, qui trouvent que le texte que nous avons adopté donne à l'administration des pouvoirs exorbitants. C'est un sujet auquel la Haute Assemblée est très sensible : le projet de loi pourrait donc évoluer sur ce sujet. Ne soyons donc pas trop optimistes, même si j'entends ici une sorte d'engagement de l'opposition de ne pas saisir le Conseil constitutionnel sur ce texte.

L'utilisation de Tracfin pourrait effectivement nous permettre de progresser beaucoup ; mais nous serions peut-être « pendus haut et court » par certains de nos contradicteurs, au nom des libertés publiques !

**Mme Monique Rabin.** Je veux saluer ce climat d'unanimité : nous pourrions ainsi, j'en suis sûre, avancer à pas de géant. Les deux points essentiels ont été soulignés : le rendement fiscal, mais aussi la morale républicaine. Il paraît effectivement nécessaire d'agir, ici à l'Assemblée nationale, pour que la commission des Finances puisse – sans déposséder celle des Affaires étrangères – examiner les conventions fiscales.

Quel rendement attendons-nous de ces opérations ? Comment améliorer la coopération entre l'administration fiscale et la justice ? Je m'interroge également sur les

personnes morales, ainsi que sur les comptes à en-cours négatif : comment approfondir ces questions ?

**M. Alain Fauré.** Je nous trouve tout de même bien gentils : nous ne donnons jamais de noms. Si nous voulons que la fraude cesse d'être un sport national, ne devrions-nous pas nommer certaines des personnes concernées ? Il ne s'agit pas pour autant de jeter des gens en pâture à l'opinion.

N'y a-t-il pas d'ailleurs dans cette liste certains noms gênants qui expliqueraient pourquoi le travail de la justice est si lent ? Nos concitoyens sont en droit de se poser la question.

Vous nous dites aussi que 1 293 salariés d'une banque figuraient sur ces listes : ils ont été payés pour contribuer à une fraude organisée ; des contrats doivent les lier à cette banque. Pourquoi ne peut-on pas entamer des recours contre une banque qui, sciemment, organise un tel système illégal ?

Prenons exemple sur les députés britanniques et tapons du point sur la table ! Soyons plus exigeants, dans l'intérêt de nos concitoyens !

**M. le président Gilles Carrez.** M. Woerth et moi-même nous étions rendus à Dublin pour comprendre le fonctionnement du système irlandais, où des contribuables récalcitrants ont été dénoncés dans les journaux. Cela n'avait pas été sans problèmes.

**M. Marc Francina.** Depuis l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen, et la quasi-disparition des contrôles aux frontières, les passages de valises de billets, ou de titres se sont accélérés ! On m'a parlé l'autre jour d'une personne arrêtée à la frontière avec un bon du Trésor de 1,8 milliard d'euros... Les douaniers ne sont pas assez nombreux pour contrôler ces mouvements.

Et les Suisses préparent la contre-offensive : certaines banques transfèrent de plus en plus de comptes de Genève vers Zurich ; et les banquiers traînent les pieds pour délivrer les informations qui leur sont demandées. Quant aux mouvements populistes, ils veulent inscrire le secret bancaire dans la Constitution !

**M. le rapporteur général.** Monsieur Goua, les comptes dont les avoirs proviennent d'héritages sont les plus nombreux, mais souvent ce ne sont pas ceux dont les en-cours sont les plus importants.

Les employés de la banque HSBC étaient 169 sur la liste française, et près de 1 300 sur la liste des 120 000.

Monsieur Carré, il est bien sûr plus facile de travailler sur notre sujet avec Tracfin qu'avec l'ACP, qui n'a pas de culture de la lutte contre la fraude ; mais M. Emmanuelli a raison : ils disposent néanmoins de tous les pouvoirs nécessaires. Il faudrait donc envisager de les utiliser...

Madame Rabin, le rendement exact n'est pas encore connu, car les enquêtes ne sont pas terminées. On ne peut guère imposer les sommes découvertes qu'au titre de l'ISF, car le plus souvent nous ne connaissons pas les flux. Le taux global est de 20 %, avec les pénalités.

S'agissant des personnes morales, je crois que la mission d'information présidée par M. Eric Woerth et dont le rapporteur est M. Pierre-Alain Muet nous fera des propositions cet après-midi.

Monsieur Fauré, le secret fiscal existe et doit être préservé : il en va quand même des libertés individuelles ! Ces dispositions n'empêchent ni les contrôles ni les poursuites. Je sais bien d'ailleurs qu'on risque de m'accuser de vouloir, avec ce rapport, dédouaner l'administration fiscale : j'assume. Le Parlement ne contrôle pas l'autorité judiciaire, mais il peut contrôler l'administration fiscale...

Monsieur Francina, vous avez raison : il faut revoir ces conventions, dont on mesure tous les jours les dysfonctionnements. La DGFIP n'a d'ailleurs, sur une centaine de demandes faites à la Suisse dans le cadre du dossier UBS, reçu que quelque cinq réponses...

M. le ministre de l'économie doit signer ces jours-ci avec son homologue suisse, Mme Eveline Widmer-Schlumpf, une nouvelle convention sur la taxation des successions ; à cette occasion, de nouvelles précisions seront données sur les échanges d'information et la possibilité pour la France de poser des questions sans nécessairement donner le nom de la banque concernée.

**Mme Christine Pires Beaune.** Comment est-il même possible que le Trésor émette un bon d'un tel montant ?

**M. le rapporteur général.** Mais s'agissait-il d'un bon du Trésor français ?

**M. Marc Francina.** Ah, je n'en sais rien !

Mme Widmer-Schlumpf que vous évoquiez rencontre actuellement bien des difficultés à faire ratifier par le Parlement suisse la proposition de convention avec la France.

**M. le rapporteur général.** J'ai pour ma part reçu une délégation de banquiers suisses, et il semblait possible de faire des progrès – pour l'avenir. C'est le règlement des situations passées qui demeure pour eux un vrai problème.

**M. le président Gilles Carrez.** J'ai reçu des banquiers du Liechtenstein, et j'ai eu la même information.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances, a confirmé hier devant la commission d'enquête sur l'affaire Cahuzac que, depuis 2009, les réticences suisses s'étaient atténuées, du moins en ce qui concerne les flux. Il demeure un problème pour le passé.

*En application de l'article 146 du Règlement, la Commission autorise la publication du rapport d'information du rapporteur général sur le traitement par l'administration fiscale des informations contenues dans la liste reçue d'un ancien salarié d'une banque étrangère.*

*Puis la Commission examine le rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la conduite des programmes d'armement en coopération.*

**M. Jean Launay, rapporteur.** Nous présentons aujourd'hui à la commission des Finances les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les programmes d'armement en coopération, travaux qui s'inscrivent dans une plus large réflexion sur notre politique de défense, engagée pour l'élaboration du Livre blanc et de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM), dont, par parenthèse, il me paraîtrait judicieux qu'elle soit discutée par le Parlement avant le budget de la défense.

Nous avons auditionné un grand nombre d'acteurs : outre M. le ministre de la Défense lui-même, le délégué général pour l'armement, le chef d'état-major et les principaux responsables des armées, les industriels de l'armement, les représentants d'organisations de coopération ainsi que nos attachés de défense et d'armement en poste dans de grands pays européens partenaires de la France.

Les programmes d'armement en coopération, pour différentes raisons financières, stratégiques et industrielles sont devenus une réalité incontournable. Ils rencontrent pourtant des succès inégaux.

Les investissements réalisés en coopération représentent aujourd'hui environ 30 % du total de nos investissements dans l'armement, hors force de dissuasion ; la France est actuellement engagée dans vingt-quatre programmes, dont douze de grande ampleur.

Notre principal partenaire est le Royaume-Uni, pour des programmes qui portent pour l'essentiel sur les missiles et les matériels volants. Signés en novembre 2010, les accords de Lancaster House formalisent la relation prioritaire nouée entre la France et le Royaume-Uni, dont le Livre blanc est venu confirmer l'importance. L'Italie est également un partenaire historique important, principalement dans le domaine naval.

La Pologne occupe dans cet ensemble une place singulière, comme le montre son engagement dans le « triangle de Weimar », forum de rencontres et d'échanges entre la France, l'Allemagne et la Pologne sur les questions politiques et de coopération, instauré en 1991. La Pologne est, en effet, l'un des rares pays d'Europe qui ait augmenté significativement son budget de la défense ces dernières années : en 2011, les dépenses militaires représentaient 1,9 % de son PIB.

Nous avons analysé plusieurs programmes. Le premier d'entre eux est l'avion de transport militaire A400M, qui a volé récemment à l'occasion du salon du Bourget. La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et la Turquie participent à ce programme. C'est un programme emblématique de la coopération européenne qui a été lancé en 2001. Il a rencontré des difficultés en 2009 et 2010, mais un avenant conclu en 2011 a redessiné les échéances et les structures, permettant ainsi la poursuite de cette action commune. L'A400M a finalement été livré avec quatre années de retard sur la date prévue.

Nous nous sommes également penchés sur le programme FREMM (frégates multi-missions), qui a débuté en 2002 en partenariat avec l'Italie et qui constitue le plus important programme naval lancé en Europe. Le 23 novembre 2012, la première frégate issue de ce programme, l'Aquitaine, a été livrée à la marine française. Ces frégates doteront la France de capacités déterminantes pour la maîtrise du milieu aéro-maritime et pour la frappe dans la profondeur.

Le Tigre, hélicoptère d'assaut et de combat produit par Eurocopter, a été mis en service en 2005. Ce programme d'armement réunit la France et l'Allemagne, qui avaient

entamé des discussions dès 1975. En 2004, l'Espagne a rejoint le programme. Il comportait initialement, dans le contexte de la guerre froide, des spécifications destinées au combat antichar dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les autorités françaises, pour ce qui les concerne, les ont modifiées afin de tenir compte du nouveau contexte stratégique.

Enfin, l'hélicoptère NH90 est un hélicoptère de manœuvre et de combat naval produit lui aussi par Eurocopter. Ce programme d'armement en coopération réunit la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Belgique. C'est un projet de grande ampleur qui revêt pour la France une importance primordiale. La composante navale de ce programme a cependant pris du retard.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur.** La conduite des programmes d'armement en coopération est un exercice difficile par nature : ces programmes doivent répondre à plusieurs exigences qui sont nécessaires à leur succès. D'abord, ils doivent répondre aux besoins et aux contraintes opérationnels de chacune des armées. Ils doivent également s'inscrire dans le très long terme – le cahier des charges de l'A400M a été écrit en 1984, les premiers exemplaires vont être livrés très prochainement – alors même que les équipements sont technologiquement de plus en plus complexes et qu'ils doivent pouvoir s'adapter aux nouvelles données stratégiques et géopolitiques. Une forte volonté politique est donc nécessaire pour qu'ils soient menés à bien de façon satisfaisante. Ils doivent enfin être conduits en cohérence avec les exigences calendaires d'équipement et de renouvellement de matériel des différentes armées, mais également avec le calendrier budgétaire de chaque pays – ce qui aujourd'hui, on le sait, n'est pas si simple. Enfin, il est nécessaire, pour parvenir au succès, de prendre en considération les singularités et les différences culturelles entre pays partenaires mais aussi leurs traditions militaires et leur vision stratégique.

La conduite de ces programmes a parfois connu des dérives résultant d'exigences strictement nationales.

Ainsi, l'hélicoptère NH90 a été développé en vingt-quatre versions pour dix-sept pays partenaires ou clients. Dans le cas de la frégate FREMM, la coopération avec l'Italie a abouti à deux versions du même bateau qui n'ont en commun que 15 % des équipements, et qui sont concurrentes sur le marché de l'exportation. L'harmonisation, entre pays européens, des spécifications opérationnelles et des calendriers de renouvellement des équipements est donc une condition pour engager de nouveaux programmes de coopération dans de bonnes conditions.

Nous avons également constaté que le principe du « juste retour industriel » est trop souvent dévoyé : au lieu de privilégier le meilleur des compétences technologiques et des capacités industrielles, les États exigent souvent un retour industriel à proportion de leur engagement financier programme par programme, contribuant ainsi à accroître les coûts et les délais de livraison. Le principe de « juste retour industriel » ne devrait pas être l'occasion d'acquérir des compétences nouvelles ; il devrait, au contraire, se fonder sur les principes d'efficacité industrielle et de performance économique.

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur.** La coopération en matière de programmes d'armement constitue aujourd'hui une impérieuse nécessité.

C'est d'abord une véritable obligation financière. Dès la fin des années 90, le budget français de la défense est passé sous la barre des 2 % du PIB annuel. La disproportion entre les moyens engagés par les États-Unis d'une part et l'Europe de l'autre est considérable, et continue de s'accroître : en 2002, l'effort global de l'Europe en matière de défense s'élevait à 60 % de l'effort américain ; en 2011, il se situait à 35 % seulement de celui-ci. Parallèlement, les coûts de développement des matériels se sont accrus de façon extrêmement importante.

C'est ensuite une obligation militaire, comme l'ont bien montré les récentes opérations extérieures : les interventions se font souvent en coopération avec d'autres armées, et plus les matériels seront communs, plus l'efficacité sera au rendez-vous.

C'est enfin une obligation pour défendre l'industrie européenne, et peut-être même une condition de sa survie. L'exemple du développement de la plus récente génération d'avions de chasse – Eurofighter et Rafale – le montre : l'Europe ne peut plus se permettre une telle concurrence. Il sera indispensable à l'avenir de produire un appareil européen.

La mission a en conséquence formulé plusieurs suggestions. D'abord, nous proposons une montée en puissance de l'Organisation conjointe de coopération dans le domaine de l'armement (OCCAr), qui n'est pas aujourd'hui assez autonome pour suivre l'exécution des programmes. Beaucoup de programmes ont connu des difficultés parce qu'ils n'étaient pas assez fermement dirigés avec une véritable implication du politique.

Nous préconisons également de privilégier les coopérations à deux ou trois pays, par pragmatisme, quitte à ouvrir progressivement les programmes à d'autres pays.

Pour compléter les propos de mon collègue, M. Bridey, j'ajouterai, que le juste retour ne doit pas être compris programme par programme, mais doit plutôt être l'objet d'échanges entre pays. Ainsi, la France a fait récemment un geste politique en acceptant de lancer une coopération avec les Britanniques au sujet du missile ANL, dont le besoin opérationnel était fortement exprimé outre-Manche, mais moins fortement par les armées françaises. En retour, nous attendons du Royaume-Uni qu'il s'engage plus fortement à nos côtés dans la guerre des mines du futur.

Nous avons voulu surtout insister sur la nécessité d'un suivi politique beaucoup plus fort qu'il ne l'a été par le passé. Les compétences techniques de la DGA ne suffisent pas : il faut, notamment pour une évaluation globale du juste retour, une conduite politique forte. Nous souhaitons donc un engagement beaucoup plus fort du Gouvernement, au-delà même du ministère de la Défense, car il faut non seulement une vision globale des programmes militaires, mais une vision industrielle beaucoup plus vaste. De nombreuses entreprises travaillent à la fois pour la défense et pour le secteur privé : il faudrait donc une meilleure articulation notamment avec les services de Bercy.

Une remarque pour finir ; on pense souvent que c'est la coopération qui rend les programmes d'armement compliqués ; mais les programmes franco-français souffrent des mêmes difficultés. Un meilleur suivi politique est nécessaire aux uns et aux autres, et il y a là un enjeu économique qui dépasse largement celui de la seule défense.

**M. Marc Francina.** Pourquoi n'avons-nous pas réussi à construire des drones grâce à de tels programmes en coopération ?

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur.** Plusieurs facteurs expliquent cet échec : la concurrence entre industriels, les moyens financiers limités de la DGA, mais aussi les hésitations, voire les conservatismes, des armées. Encore une fois, cet exemple montre que le politique doit suivre les projets de plus près, trancher et donner des ordres – ce qu'il n'a pas assez fait depuis dix ou quinze ans.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur.** La France et l'Europe ont raté le virage du drone MALE (moyenne altitude longue endurance), il y a vingt ou vingt-cinq ans parce que ni les politiques, ni les états-majors n'ont considéré ces avions sans pilote comme une voie d'avenir. Des tentatives – avec les Allemands, puis avec les Anglais – ont été lancées, mais elles ont échoué. Aujourd'hui, nous devons donc acheter aux Américains des drones MALE sur étagère.

L'Europe doit absolument développer un drone MALE de deuxième génération, qui pourra équiper nos armées dans vingt à vingt-cinq ans. J'espère qu'il en sera question lors du Conseil européen du mois de décembre.

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur.** La coopération avec les Britanniques en matière nucléaire – sujet sensible s'il en est – s'est très bien passée : c'est parce que le suivi politique était permanent. Cela évite de s'enliser dans des discussions techniques et financières.

**M. Régis Juanico.** Vous n'avez pas parlé de l'armement terrestre. Nexter, l'ancien GIAT, est un acteur important en ce domaine, chargé notamment des blindés et des véhicules de l'infanterie. En ces domaines, pensez-vous qu'il soit opportun de mettre en place des coopérations ? Cela implique-t-il des rapprochements entre les différentes entreprises européennes ?

**M. Jean Launay, rapporteur.** L'armement terrestre est effectivement le grand absent de la coopération... M. le ministre de la Défense a été très clair sur le fait que de nouvelles coopérations étaient nécessaires dans ce domaine ; il a même prévu de mettre l'accent sur cette nécessité lors du Conseil européen qui doit se réunir à la fin de cette année.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur.** L'État est à la fois client et actionnaire : il doit être aussi stratège. Il faut, pour l'ensemble des équipements, penser à l'échelle européenne – même dans le domaine nucléaire, dans lequel nous avons fait des pas en direction des Britanniques.

L'État doit se donner des ambitions, des projets, et les faire partager par ses partenaires, pour améliorer la mutualisation et l'interopérabilité, donc l'efficacité des armées. Il doit également réfléchir à une nouvelle politique industrielle.

**M. François Cornut-Gentile, rapporteur.** Pour nouer des accords, il faut une vision d'ensemble des capacités, des forces, des faiblesses et des opportunités.

La DGA dispose de plusieurs centres d'essais, en tout 4 % de l'activité de ces centres répond à une demande de clients privés. En les ouvrant davantage, ne pourrait-on pas imaginer de nouvelles mutualisations ?

Les responsables politiques doivent ici faire preuve d'imagination : les techniciens ont la compétence, mais n'ont pas de vision globale. En regardant tout cela de beaucoup plus près, je suis persuadé que l'on pourrait découvrir de nouvelles possibilités de coopération : cela implique un suivi politique beaucoup plus fin qu'il n'est aujourd'hui.

**M. Olivier Carré.** Un industriel m'indiquait que, dès lors que le virage du drone avait été raté, le marché mondial étant finalement réduit, il n'était plus opportun de développer les recherches nécessaires à la fabrication de nos propres drones. Qu'en pensez-vous ?

L'écart dans la recherche et développement (R&D) entre l'Europe et les États-Unis est gigantesque. Quels retards sommes-nous en train d'accumuler ? À l'inverse, quels sont nos points forts ?

Enfin, parmi les investissements d'avenir annoncés hier par le Premier ministre, 1,5 milliard d'euros doit être consacré à l'armement. J'en ai été surpris : cela ne dissimule-t-il pas une réorientation de budgets aujourd'hui inscrits dans le budget du ministère de la Défense ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Les différences en R&D entre les États-Unis – où les effectifs sont pourtant moindres – et l'Europe sont lourdes de conséquences pour l'avenir.

En matière budgétaire, je m'inquiète d'une autre dérive dangereuse : les reports d'une année sur l'autre se multiplient. Comment arrêter cela ?

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur.** Le marché des drones est effectivement limité. L'intérêt de travailler à une nouvelle génération de drones, c'est de ne pas perdre les capacités des bureaux d'études, de garder les compétences qui nous seront nécessaires, dans dix ou vingt ans, pour construire l'avion du futur.

**M. Olivier Carré.** Pourquoi attendre ?

**M. François Cornut-Gentille, rapporteur.** Il n'y a pas aujourd'hui d'accord entre États, ni d'ailleurs entre industriels, pour développer un nouvel avion de chasse.

Sur les investissements d'avenir, je ne peux pas vous répondre ce matin. Je comprends vos craintes. On peut aussi être optimiste : Alain Juppé et Michel Rocard, lorsqu'ils avaient piloté les investissements d'avenir, avaient, je crois, eu tort de ne pas inclure certaines dépenses de défense. Je pense notamment aux supercalculateurs : nous étions parmi les tout premiers au monde il y a cinq ou six ans dans ce secteur, mais nous sommes en train d'être distancés. C'est un enjeu d'avenir décisif, et cela concerne aussi bien les militaires que les civils.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur.** L'écart de R&D est inquiétant à double titre : pour toutes les technologies liées à la dissuasion, nous sommes dans l'excellence mais est-ce que ce sera encore le cas dans trente ans ? Il faut donc mutualiser le développement et la production d'équipements avec les autres pays européens, mais pour cela il faut convaincre nos partenaires d'augmenter leurs dépenses de R&D ou alors, nous serons obligés d'abandonner des pans entiers de technologies pourtant essentielles à notre souveraineté.

D'autre part, quand nous exportons, nous transférons désormais de plus en plus souvent de la technologie : en conséquence nous devons toujours être à la pointe en matière d'innovation. Pour cela, la R&D est cruciale.

Pour que nos bureaux d'étude conservent leurs compétences et leur savoir-faire, le ministre a souhaité pour les études amont une limite budgétaire minimale de 600 ou 700 millions d'euros – mais nous dépassons le milliard d'euros il y a quelques années.

**M. Jean Launay, rapporteur.** Je suis moins pessimiste sur le sujet des calculateurs car le CEA est bien présent en ce domaine.

S'agissant des questions budgétaires évoquées par Mme Dalloz, notre réunion d'hier était effectivement édifiante. La préparation du nouveau Livre blanc a sans doute accentué ces glissements, et nous pouvons espérer que la LPM offrira une visibilité nouvelle aux acteurs de la défense et permettra un meilleur respect des engagements.

**M. Jean-Jacques Bridey, rapporteur.** La commission de la Défense a examiné ce matin un rapport de MM. Fromion et Rouillard sur les dérives budgétaires de la LPM actuelle : nous en sommes tout de même à 5,5 milliards, dont 3 milliards pour le seul programme 146 « Équipement des forces ». Nous devons dès aujourd'hui nous interroger sur la construction d'une LPM cohérente et respectueuse à la fois de nos ambitions et des contraintes budgétaires.

*La Commission autorise la publication du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur la conduite des programmes d'armement en coopération, en application de l'article 145 du Règlement.*

### **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du mercredi 10 juillet 2013 à 9 h 30

*Présents.* - M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Alain Fauré, M. Marc Francina, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Christine Pires Beaune, Mme Monique Rabin, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Charles de Courson, Mme Annick Girardin, M. Dominique Lefebvre, Mme Valérie Pécresse, Mme Valérie Rabault, M. Camille de Rocca Serra, M. Nicolas Sansu

*Assistaient également à la réunion.* - M. Jean-Jacques Bridey, M. Nicolas Dupont-Aignan

