

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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

- Désignation des membres de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)..... 2
- Audition de M. Raoul BRIET, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur la communication remise à la commission des finances, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) 2
- Information relative à la commission 19
- Présences en réunion 20

Mercredi

22 novembre 2017

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 48

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de M. Éric Woerth,
*Président***



La commission procède à la désignation des membres de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

M. le président Éric Woerth. Je rappelle que la MEC a été créée en 1999 pour renforcer le contrôle parlementaire sur la dépense publique. Sous la précédente législature, elle a publié dix rapports sur des sujets variés.

Le bureau de la commission, lors de sa réunion du 25 juillet dernier, a souhaité que la MEC soit reconduite selon les mêmes modalités que précédemment. Elle sera donc composée de seize membres selon une répartition paritaire majorité-opposition, y compris pour la coprésidence. Comme le président et le rapporteur général en sont membres de droit, la répartition s'établit comme suit pour les quatorze autres membres.

Pour la majorité : six membres du groupe La République en Marche – Amélie de Montchalin, Saïd Ahamada, Éric Alauzet, Perrine Goulet, François Jolivet, Benoit Simian – et un membre du groupe MoDem – Jean-Noël Barrot.

Pour l'opposition : trois membres du groupe Les Républicains – Patrick Hetzel, François Cornut-Gentille, Jean-François Parigi – et un membre pour chacun des autres groupes – Lise Magnier pour Les Constructifs, Valérie Rabault pour la Nouvelle gauche, Éric Coquerel pour La France insoumise, Jean-Paul Dufrègne pour la Gauche démocrate et républicaine.

*La commission **approuve** ces désignations.*

M. le président Éric Woerth. Vous serez très prochainement consultés afin de faire connaître vos propositions de thèmes pour les travaux de la MEC.

La commission entend M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur la communication remise à la commission des finances, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les régularisations d'avoir à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

M. le président Éric Woerth. Le rapport sur le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui a géré les régularisations d'avoirs non déclarés à l'étranger, nous a été remis en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), lequel offre à notre commission la possibilité de demander chaque année à la Cour des comptes d'enquêter sur un certain nombre de sujets. D'autres rapports de la même nature nous seront bientôt remis : sur la Société du Grand Paris, le 15 décembre prochain, à la suite d'une enquête proposée par Gilles Carrez ; sur la politique salariale des autorités administratives indépendantes, également au mois de décembre, à la suite d'une enquête proposée par Marie-Christine Dalloz ; sur la formation des demandeurs d'emploi, au mois d'avril 2018, à la suite d'une enquête proposée par Christophe Castaner ; sur les maisons de services au public, au mois de septembre 2018, à la suite d'une enquête proposée par Christine Pires Beune.

En accord avec la Cour des comptes, le rapport qui nous est présenté aujourd'hui a déjà été diffusé, il y a quelques semaines. L'agenda ne nous permettait alors pas de procéder à l'audition de M. le président de la première chambre de la Cour des comptes, mais nous sommes heureux de l'entendre aujourd'hui.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.

Merci, monsieur le président, de me donner la possibilité de vous présenter, avec Jean-Christophe Chouvet, rapporteur de cette enquête, Catherine Perin, contre-rapporteuse, et Christian Charpy, qui préside la deuxième section de la première chambre de la Cour des comptes et supervisait ces travaux, ce rapport demandé en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été mis en place sur le fondement d'une circulaire du ministre du budget prise au mois de juin 2013. Sa clôture à la fin de l'année a été annoncée le 15 septembre dernier par le ministre de l'action et des comptes publics. Il aura donc fonctionné pendant près de quatre ans et demi. À l'été, 51 000 demandes de régularisation avaient été déposées, correspondant à la révélation ou la déclaration de 32 milliards d'euros d'avoirs. Les recettes qui auront été encaissées par l'administration fiscale à la fin de l'année 2017 sont estimées à environ 8 milliards d'euros.

Je rappellerai tout d'abord le contexte de la mise en place de ce dispositif exceptionnel. Puis je tirerai du rapport les éléments d'appréciation d'ensemble qu'on peut porter sur ce dispositif dans son principe, dans son économie générale. Enfin, je vous livrerai quelques éléments qui retracent le jugement que la Cour porte non pas sur le principe, mais sur la manière dont les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont mis en œuvre ce dispositif.

Le STDR a été mis en place dans un contexte caractérisé par les quatre éléments suivants.

Premier élément, à la suite de la crise financière et des initiatives visant à améliorer la coopération fiscale entre États, est apparue, au début des années 2010, la perspective crédible de la mise en œuvre d'échanges de données, sous forme informatisée, entre les établissements bancaires et les administrations fiscales sur les comptes détenus par des non-résidents. Cette idée s'est concrétisée juridiquement, et la date butoir du mois de septembre 2017 a été fixée pour la première mise en œuvre de ces échanges de données à partir des informations détenues par les banques au 31 décembre de l'année précédente. Cette date fixe et certaine, à partir de laquelle les fraudeurs dissimulateurs pouvaient légitimement redouter que leurs avoirs bancaires non déclarés soient connus de leur administration fiscale, était une nouveauté radicale.

Deuxième élément, une cellule temporaire – M. le président de la commission des finances le sait mieux que personne – avait œuvré entre le mois d'avril 2009 et la fin de cette même année 2009 à la régularisation des avoirs non déclarés, à la suite de l'affaire dite de la « liste HSBC ». Une annexe du rapport présente une comparaison terme à terme des deux dispositifs de 2009 et de 2013. Celui de 2013 est un peu moins généreux, ou un peu moins incitatif, que celui de 2009, mais, je l'ai dit, il se situe dans un contexte différent. Cette cellule de 2009 avait enregistré, en huit mois, la déclaration de 7 milliards d'euros d'avoirs jusqu'alors non déclarés et encaissé 1 milliard d'euros de recettes. Lorsque le dispositif du STDR s'est mis en place, l'administration a souhaité capitaliser sur l'expérience de 2009, avec deux différences significatives. D'une part, il n'y a plus d'anonymat dans la première phase de rapprochement entre l'administration fiscale et le contribuable. D'autre part, les remises de pénalités sont l'objet d'une barémisation générale. Selon la DGFIP, l'absence d'une telle barémisation générale en 2009 avait donné lieu à des difficultés de gestion, certains avocats-conseils s'essayant à un peu de surenchère pour obtenir les meilleures remises de pénalités pour leurs clients.

Troisième élément de contexte, cette opération de régularisation n'est pas propre à la France. L'annexe n° 13 du rapport présente des exemples de dispositifs de régularisation volontaire adoptés par d'autres pays. Les modalités sont diverses mais les dispositifs existent, sous une forme ou sous une autre, dans de nombreux pays étrangers, sous la forme d'une amnistie compensée par le versement, au moment de la déclaration, d'un pourcentage des avoirs déclarés ou sous celle d'un dispositif de régularisation fiscale classique, avec une atténuation variable des conséquences pénales et financières de cette régularisation. L'expérience française de 2013, comme celle de 2009, appartient à la famille des régularisations avec atténuation de pénalités, non à celle des amnisties. Ce qu'il faut noter, c'est que les pratiques de régularisation sont plus fréquentes dans un certain nombre de pays et plus exceptionnelles chez nous. Par rapport à l'Allemagne notamment, l'opération commencée en 2013 se caractérise par une plus grande « générosité » : en Allemagne, les remises de pénalités étaient plafonnées jusqu'à un certain niveau de revenus omis ou de revenus déclarés. Le caractère plus exceptionnel et plus généreux du dispositif français a conduit, plus peut-être que la fréquence des rapports entre les banquiers suisses et les contribuables français, à une opération de régularisation aux effets massifs.

Quatrième élément, l'opération ne peut se comprendre sans la motivation budgétaire forte qui a animé ceux qui l'ont décidée, sans cette volonté manifeste d'accélérer la consolidation des finances publiques à partir de 2013. Le rapport montre que l'ampleur de cette régularisation avait été initialement sous-estimée puisque, pendant un temps, les chiffres de recettes ont régulièrement été revus à la hausse. En 2017 au contraire, l'audit des finances publiques mené par la Cour a montré le phénomène inverse : alors que des recettes d'un montant de 2 milliards d'euros étaient anticipées, les estimations dont nous disposons suggèrent qu'elles seront, cette année, d'un montant voisin de 1 ou 1,2 milliard d'euros.

Voilà pour le contexte. J'en viens à quelques éléments d'appréciation juridique et budgétaire.

Sur le plan juridique, le dispositif mis en place s'est fondé sur le droit fiscal en vigueur. Le Parlement n'a d'ailleurs pas eu à modifier un seul article ni un seul alinéa du code général des impôts. Les contribuables ayant déclaré des avoirs doivent ainsi s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées, en application du droit fiscal en vigueur au moment de l'exigibilité. Ils doivent également s'acquitter des intérêts de retard.

Le dispositif ne comporte aucune mention d'éventuelles poursuites pénales. La lecture *a contrario* de l'instruction de 2013 est intéressante : si des avoirs que vous ne déclarez pas sont découverts, vous risquez des poursuites pénales. C'est une autre manière de dire que vous échapperez aux poursuites pénales pour fraude fiscale si vous déclarez spontanément vos avoirs. Cette clause tacite est rendue possible par le monopole d'engagement des poursuites pénales pour fraude fiscale dévolu à l'administration fiscale – je ne m'étendrai pas plus sur ce sujet, bien connu de votre commission. Il est vraisemblable que l'assurance ainsi donnée a joué un rôle important, même s'il n'est pas possible de caractériser ou de pondérer les facteurs ayant pu conduire les fraudeurs à résipiscence.

Les droits sont dus, il n'y a pas de poursuites pénales et les pénalités fiscales et majorations appliquées aux impôts dus sont atténuées. Cette modulation des pénalités n'est pas dérogoire au droit fiscal : elle s'inscrit dans le cadre de la procédure de transactions dont le contribuable peut bénéficier, indépendamment de toute procédure de régularisation. Cette atténuation a donc été pratiquée comme il est courant en matière fiscale, avec une petite particularité néanmoins, qui tient au fait que la logique de la transaction est individuelle et

prend en compte les circonstances de l'espèce, les caractéristiques de la fraude du contribuable. Dans le cadre du STDR, il a été décidé de procéder à un traitement de masse, global et indifférencié, par l'application d'un barème homogène à tous les contribuables concernés. Cette pratique a été avalisée par le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. La seule distinction faite par le STDR a en fait été introduite dans le cadre du dispositif de 2009 ; c'est la distinction entre fraudeurs « actifs » et fraudeurs « passifs ». Selon cette terminologie traditionnelle de l'administration fiscale, un fraudeur passif n'a pas pris une part active à l'organisation de la dissimulation : il a bénéficié d'une donation ou hérité de l'avoir non déclaré. Les pénalités qui lui sont appliquées sont donc moindres que celles appliquées au fraudeur actif.

Le dispositif est donc fondé sur le droit fiscal en vigueur, et ce qui n'est pas écrit dans la circulaire a vraisemblablement une importance certaine : la fraude ne donne pas lieu à des poursuites. Par ailleurs, il vise à un traitement rapide, pour des raisons budgétaires, et largement indifférencié des dossiers transmis.

Après l'appréciation juridique, j'en viens à l'appréciation budgétaire.

Arrêtons-nous aux chiffres connus à la fin de l'exécution 2016. Le montant total des atténuations de pénalités depuis l'origine du dispositif est de 1,865 milliard d'euros. D'une certaine manière, ces quelque 2 milliards d'euros sont le montant d'une renonciation aux impôts théoriquement dus. Est-elle anormale ou excessive ?

Le rapport retient deux éléments. Premier élément, les transactions conclues avec les déclarants venus au STDR conduisent en moyenne à une remise de pénalités de 50 %. Or le taux moyen de remise dans le cadre d'une transaction consécutive à un contrôle fiscal classique est également très proche de 50 %. Autrement dit, le taux moyen constaté dans le cadre du STDR diffère peu de celui constaté au dénouement des opérations de contrôle fiscal externe. Second élément, quel est le scénario contrefactuel ? Qu'en aurait-il été si, renonçant à mettre en place ce dispositif exceptionnel de régularisation, nous avions laissé le jeu normal s'opérer, avec une transmission, au mois de septembre 2017, des données venant de l'étranger, si l'administration fiscale avait « mouliné », en quelque sorte, ces données et conçu une politique de contrôle fiscal externe, puis lancé ces contrôles fiscaux externes, qui auraient pris le temps qu'ils prennent habituellement ? Naturellement, le contrefactuel, comme très souvent, n'existe pas. On ne peut pas, par construction, savoir ce qu'aurait rapporté à l'État le jeu des procédures de droit commun. Prenons néanmoins en considération le fait que nul ne peut, aujourd'hui, être assuré de la qualité des données reçues des banques par l'administration fiscale depuis le mois de septembre. Quant aux opérations de contrôle fiscal externe, nous savons, par expérience, qu'il faut les lancer, les mobiliser, qu'elles sont longues, que leur dénouement est généralement aléatoire et qu'elles se terminent par une transaction sur les pénalités. Autrement dit, nous considérons que le choix d'un traitement *ad hoc*, dérogatoire, rapide et de série, avec une visée budgétaire immédiate, est un choix dicté par le pragmatisme qui peut tout à fait, selon nous, se justifier, compte tenu du caractère assez théorique de cette renonciation à quelque 2 milliards d'impôts de pénalités engendrée par ce système de régularisation exceptionnelle.

Qu'en est-il de la mise en œuvre du dispositif ?

Nous décernons une forme de *satisfecit* à la DGFIP. Il n'est pas très courant que la Cour des comptes décerne des *satisfecit*, mais je suis de ceux qui pensent que ce sont les *satisfecit* décernés de temps en temps qui donnent leur force aux critiques formulées par ailleurs – à vrai dire, plus fréquemment.

L'examen auquel nous avons procédé – examen dans les services et examen sur pièces des dossiers – permet de penser que l'égalité de traitement ou, en tout cas, l'homogénéité du traitement des situations a été globalement bien assurée par les services de l'administration fiscale et que le pilotage a été ferme, serré. Un cadre, un barème avait été fixé *ex ante*, qui conduisait à des prises de position homogènes ; à l'examen de la conduite du processus, nous n'avons donc pas découvert d'aléa ou de différence de traitement choquante ou anormale entre contribuables. Bien sûr, les délais de traitement ont été très variables. Pour des raisons de rendement budgétaire, l'administration fiscale a choisi de privilégier très clairement les « gros » dossiers, les dossiers dans lesquels les avoirs étaient d'un montant élevé. Les délais de traitement des « petits » dossiers sont donc quasiment doubles de ceux constatés pour les gros, mais, dès lors que le contribuable était entré dans le processus de régularisation, cela ne le pénalisait en aucune manière.

Autre élément positif, la DGFIP a su faire preuve de réactivité. Comme je l'ai indiqué, l'administration ignorait quelle serait l'ampleur des demandes de régularisation. Surprise par leur volume significatif et croissant, elle a su pragmatiquement ajuster le dispositif administratif, créant assez vite des pôles de régulation déconcentrés de manière à éviter un goulot d'étranglement au niveau des services rattachés à la direction nationale des vérifications des situations fiscales. Elle a triplé les effectifs affectés à cette tâche, passés de 66 en 2014 à 172 en 2016. Elle aurait vraisemblablement pu aller plus loin dans la mobilisation de ses ressources, mais au détriment des activités de contrôle fiscal classiques. Les inspecteurs affectés à ce service faisaient effectivement partie des plus aguerris à ce type de traitement de dossiers. Traiter plus vite les dossiers de régularisation aurait donc signifié, pour le contrôle fiscal externe classique qu'il ne fallait pas négliger, laisser les délais de prescription courir. Le choix fait nous paraît raisonnable, de même qu'a été bienvenue la mise en place d'un pôle de recouvrement spécialisé unique pour ces créances, sachant que ce n'est pas là la règle générale à la DGFIP ; il a permis une concentration des recouvrements.

Nous portons donc une appréciation d'ensemble positive sur la mise en œuvre de ce dispositif exceptionnel et sensible.

Avant même que le rapport ne soit totalement achevé, nous considérons que le dispositif devait naturellement conserver un caractère exceptionnel et qu'il fallait donc qu'il prenne fin à court terme. C'est ce que le ministre de l'action et des comptes publics a décidé en septembre. Un délai de plus de quatre ans est substantiel, et le nombre de nouveaux dossiers a commencé à chuter à partir de l'année 2016. En outre, l'échange automatique de données à partir de cette année allait donner de nouveaux instruments à l'administration. Il n'y avait donc aucune raison de prolonger ce dispositif exceptionnel.

Cette clôture doit, nous y insistons, être ferme et définitive. Compte tenu du délai, il faudra éviter de rouvrir en quelque sorte sans trop le dire cette possibilité exceptionnelle de régulariser ces situations. Il nous paraît nécessaire, à compter du 1^{er} janvier prochain, d'appliquer clairement et strictement le droit commun en matière de poursuites pénales et de pénalités, notamment la pénalité de 40 % pour mauvaise foi, faute de quoi le dispositif exceptionnel perdrait de sa justification. Il reste au moins 15 000 dossiers à traiter. Pratiquement, entre les dossiers déposés et les dossiers traités, il reste vraisemblablement encore une bonne année de travail au STDR. Une petite incertitude existe : à la suite de l'annonce de la fermeture du STDR, verrons-nous affluer des contribuables venant en quelque sorte à de meilleurs sentiments très tardivement ? Si tel était le cas, cela pourrait alourdir un tout petit peu la charge liée à la fermeture de service.

Je termine par quelques statistiques tirées du rapport, qui reposent sur les dossiers déposés jusqu'à la fin du mois d'avril dernier.

Deux tiers des dossiers sont d'un montant inférieur à 600 000 euros. Ce sont donc des dossiers d'un montant modeste ou moyen, selon l'idée que l'on se fait d'un dossier important. Cependant, en masse, ils ne représentent que 15 % des sommes régularisées ; 41 % des sommes régularisées correspondent à des dossiers de régularisation d'avoirs dont le montant est compris entre 1 et 5 millions d'euros.

Plus de neuf dossiers sur dix concernent un avoir unique. Dans 77 % des cas, ce sont des « mono-avoirs », selon la terminologie en usage, de comptes bancaires suisses. Au fil du temps, le nombre de dossiers d'un montant supérieur à 5 millions d'euros a eu tendance à augmenter progressivement. Le STDR a donc reçu en fin de période des dossiers d'avoirs de montant élevé.

Initialement, les dossiers de taille moyenne, avec des avoirs bancaires en Suisse, étaient nettement prépondérants. Cette prépondérance s'est estompée au fil du temps et l'on a vu apparaître, notamment en 2016, des dossiers multi-avoirs, avec des avoirs déposés auprès d'autres banques ou intermédiaires financiers que les banques suisses. Très logiquement, le montant moyen des dossiers multi-avoirs augmente au fil du temps.

L'ensemble du matériau et des dossiers déposés est très vraisemblablement très riche d'enseignements sur l'histoire économique, politique et sociale de la France depuis l'entre-deux-guerres, mais ce n'était pas l'objet du rapport...

M. le président Éric Woerth. Merci monsieur le président.

Sans vouloir faire de l'archéologie fiscale, le STDR est l'enfant légitime de la « cellule de régularisation » de 2009, et, forcément, cette nouvelle version est plus développée que la précédente.

La création de la cellule de 2009, qui a suscité des fantasmes incroyables et des polémiques, tenait à deux raisons. D'une part, la crise rendait l'évasion fiscale encore plus insupportable qu'auparavant. Alors que l'on demandait beaucoup d'efforts aux Français et aux peuples du monde entier, il fallait marquer un coup plus important dans la lutte classique contre l'évasion fiscale. D'autre part, il y avait cette liste étonnante de 3 000 titulaires de comptes en Suisse, ouverts à la banque HSBC, d'ailleurs précédée par d'autres listes moins médiatisées, dont l'une en provenance du Liechtenstein. Évidemment, l'administration fiscale a examiné toute cette liste ; l'idée était non pas d'exonérer ceux qui y figuraient, mais de faire beaucoup plus que des contrôles fiscaux des contribuables français concernés, de lancer une sorte de pavé dans la mare de l'évasion fiscale. Cette cellule, composée d'agents de la DGFIP, a évidemment été saisie de beaucoup de dossiers de comptes en Suisse. Il est intéressant de voir que le STDR en a également reçu beaucoup, avant de recevoir des dossiers d'avoirs détenus dans d'autres pays.

Ne sachant pas où nous allions, il était difficile de fixer un barème, mais, évidemment, les agents avaient des références. Et l'idée était quand même d'attirer les dossiers ; sinon, cela n'avait pas d'intérêt. Cela passait notamment par l'absence de poursuites pénales dans le cas de régularisations se passant correctement. Évidemment, lorsqu'un agent remarquait des infractions pénales graves et caractérisées, Bercy pouvait tenter des poursuites ; un certain nombre de procès ont d'ailleurs eu lieu.

La distinction entre fraudeurs actifs et fraudeurs passifs était aussi importante. Au fond, beaucoup de contribuables avaient hérité d'une fraude, étaient « fraudeurs par héritage ». Certains ne savaient même pas qu'ils avaient hérité d'avoirs non déclarés. L'administration fiscale leur annonçait une bonne et une mauvaise nouvelle : la bonne, c'était qu'ils avaient hérité un compte au Liechtenstein, évidemment non déclaré, de leur grand-père ou de je ne sais qui ; la mauvaise, c'était – pas de chance ! – qu'elle le savait... Les cas de ce type étaient nombreux. Évidemment, il y avait aussi des fraudes plus actives, dans l'organisation de laquelle la personne concernée avait joué un rôle majeur.

L'anonymat était très important. Évidemment, il devait être levé un jour, mais le premier contact était anonyme, *via* des cabinets de conseil et des avocats. Le contribuable voulait savoir si l'eau était froide ou tiède, si l'administration fiscale n'était pas en train de le tromper, s'il n'allait pas s'enliser dans une histoire sans fin. L'anonymat permettait d'engager la discussion ; ensuite, il était levé. Comme dans le cas des régularisations gérées par le STDR, le rendement était très concentré sur des dossiers importants, aux côtés desquels il y avait une multitude de « petits » dossiers. Évidemment, la déclaration spontanée valait quand même présomption de bonne volonté de la part du déclarant. Dans le même temps, une forte pression internationale s'exerçait pour que soit levé le secret bancaire ; si vous ne levez pas le secret bancaire, cela n'a pas d'intérêt. Il fallait lever le secret bancaire, et aboutir à cet échange de données automatique et global, non pas au cas par cas, l'administration demandant des informations sur tel ou tel contribuable.

Nous y sommes aujourd'hui. La suppression du STDR me semble donc intervenir au bon moment. Ce type de dispositifs ne peut servir que d'amorçage. C'est une bonne idée que d'y mettre fin.

En tout cas, les gouvernements de Nicolas Sarkozy et de François Hollande ont réussi à éviter l'amnistie, et c'est heureux car il n'y a rien de pire : entre deux amnisties, le stock d'évasion fiscale se reconstitue. Il était important de ne pas procéder ainsi.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Merci, monsieur le président de la première chambre de la Cour des comptes, pour votre exposé, clair et didactique.

Vous avez évoqué un fort ralentissement du flux de dossiers à partir de 2015-2016. Alors que le nombre de demandes s'élevait à 25 000 en 2014, il n'était plus que de 8 900 en 2015. Compte tenu de la fin annoncée du dispositif, le flux augmente-t-il, à la faveur de repentances ultimes ?

D'autre part, si le taux de remise moyen était d'environ 50 %, l'écart-type est-il important ? Y a-t-il notamment un écart important entre le taux de remise consenti aux fraudeurs actifs et le taux de remise accordé aux fraudeurs passifs ?

Et qu'en est-il des dossiers dans lesquels le contribuable a refusé la transaction proposée ou n'a pas répondu à un certain nombre de questions ? Y en a-t-il qui ont été renvoyés à la justice ? Le cas échéant, quels en sont le nombre et la proportion ?

On a beaucoup parlé de la Confédération helvétique, mais quelle est la répartition par pays des banques dépositaires d'avoirs régularisés ? Je me permets de poser cette question parce que, lorsque j'exerçais des fonctions un peu comparables aux vôtres, j'ai constaté qu'il était parfois plus facile d'obtenir des renseignements de Suisse que de certains pays de l'Union européenne.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. L'équipe qui m'accompagne a essayé hier d'actualiser ses chiffres auprès de la DGFIP et de savoir si le dépôt des dossiers s'accélérait en cette phase ultime de l'existence du STDR. L'administration fiscale n'a pas été extrêmement causante, elle a été prudente, mais un petit flux supplémentaire est constaté à l'approche de l'échéance ultime. Elle a pris des dispositions pour pouvoir traiter le 28 ou le 29 décembre les dernières demandes de contribuables qui se décideraient à régulariser leur situation et voudraient bénéficier de la procédure. On ne peut aujourd'hui le quantifier mais il y a, c'est assez logique et normal, un frémissement depuis l'annonce faite le 15 septembre dernier.

Le dispositif mis en place en 2013 repose sur un barème qui ne fait de distinction qu'entre fraude active et fraude passive – c'est néanmoins l'administration fiscale qui apprécie laquelle de ces deux qualifications doit être retenue. Au-delà, il n'y a pas matière à faire des distinctions selon les dossiers ou leur importance. Ce peut être discuté au plan des principes, mais l'opération s'est voulue une opération de traitement de série, rapide, inspirée par le pragmatisme, en essayant d'éviter de juger des situations les unes par rapport aux autres. Telle est vraiment la logique qui a présidé à la démarche.

Dans une vingtaine de cas, le contribuable a refusé de signer et de régler les impôts et les pénalités envisagés. Le droit commun prend alors automatiquement le relais, sous la forme d'une procédure de contrôle fiscal classique.

Page 76 du rapport, vous constaterez que 80 % des comptes déclarés dans le cadre de cette procédure sont localisés en Suisse, 3,25 % au Luxembourg, 4,58 % dans les autres États de l'Union européenne et 2 % à Singapour et Hong Kong, au Panama et au Liechtenstein, aux îles Caïman, aux Bermudes, aux Bahamas et aux Antilles néerlandaises. Autrement dit, l'opération a surtout porté sur la fraude classique, ancienne, traditionnelle, essentiellement suisse, la fraude d'hier en quelque sorte, et en aucune manière sur les nouvelles formes de fraude qui se sont développées. Le *satisfecit* que nous décernons ne doit pas être mésinterprété. Il ne signifie en aucune façon que nous sommes venus à bout des formes de fraudes fiscales plus modernes, plus lointaines, en des contrées plus lointaines.

M. Laurent Saint-Martin. En tant que rapporteur spécial des programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, la lecture de ce rapport me conforte dans l'opinion que le STDR est un exemple de l'administration de projet qu'il convient de valoriser. Nous assistons là à l'émergence d'un modèle reposant sur de petites cellules *ad hoc*, par définition temporaires, chargées de répondre à un problème donné qui nécessite une coordination renforcée ; je tenais à le mentionner.

Un élément important du succès du STDR est son objectif budgétaire assumé, qui implique de traiter prioritairement les dossiers à fort enjeu. Cette hiérarchisation vous semble-t-elle généralisable à l'ensemble des administrations qui recouvrent des créances ? Le cas échéant, quelles évolutions législatives et réglementaires vous paraîtraient nécessaires ?

Votre rapport souligne que la distinction essentielle entre fraudeurs actifs et fraudeurs passifs n'a d'autre fondement juridique qu'une simple circulaire ministérielle. Serait-il opportun de l'inscrire dans une norme supérieure pour étendre son application au contrôle fiscal ?

Par ailleurs, 90 % des avoirs déclarés étaient détenus en Suisse, et quelques pourcents au Luxembourg. Il est notable que les avoirs détenus dans ces « véritables » paradis

fiscaux que sont les îles Caïman, les Bahamas ou le Panama n'aient pas fait l'objet de déclarations rectificatives. Les pays, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie, qui ont mis en place des mécanismes comparables au STDR ont-ils rencontré la même limite ?

Je profite de l'occasion pour vous inviter à lire l'avant-propos de mon rapport spécial. Le rôle du rapporteur spécial doit être renforcé. Cela va de pair avec la réforme de la procédure budgétaire que nous appelons de nos vœux et cela renvoie à la tribune signée par tous les commissaires aux finances de La République en Marche, qui a été publiée par *Les Échos*.

Mme Véronique Louwagie. Merci, messieurs les présidents, pour cette présentation très intéressante.

Vous écrivez, monsieur le président de la première chambre de la Cour des comptes, qu'« *il convient [...] de s'interroger sur les conditions dans lesquelles [le] monopole des poursuites a été utilisé* ». Vous faites notamment référence à la question prioritaire de constitutionnalité du 22 juillet 2016 et vous indiquez que l'administration n'a commis aucune irrégularité en ne sollicitant pas l'avis de la commission des infractions fiscales, puisqu'elle avait l'intention de ne pas engager de poursuites. Vous écrivez ensuite : « *Néanmoins, en décidant de s'abstenir de poursuivre dans tous les cas, elle a retiré à la commission toute occasion d'exercer son office.* » Nous avons le sentiment que vous éprouvez quelque regret et que vous auriez pu évoquer la procédure autrement.

Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux, le STDR a acquis une meilleure connaissance de l'évasion fiscale et d'un certain nombre de processus. Cela pourra-t-il servir dans la lutte contre l'optimisation fiscale ?

Enfin, entre 2013 et 2016, la part des dossiers traités d'un montant supérieur à 5 millions d'euros augmente, passant de 32 % à 49 %. Les dossiers pouvant être déposés jusqu'au 30 juin 2018, cette évolution se poursuivra-t-elle ?

M. Jean-Paul Mattei. Pensez-vous, monsieur le président, que la différence de traitement qui a résulté de la circulaire du 21 juin 2013 expose l'État à un risque de condamnation pour inégalité de traitement devant l'impôt ?

Par ailleurs, ne pourrait-on maintenir le STDR pour les fraudeurs passifs ? Cela pourrait permettre de régulariser des dossiers compliqués, dans lesquels la fraude est le fait d'une personne décédée. Certes, le phénomène est marginal, mais ces dossiers peuvent poser des problèmes spécifiques.

M. Charles de Courson. Je poserai deux petites questions.

Vous soulignez vous-même, monsieur le président de la première chambre de la Cour des comptes, que le Parlement n'a pas joué de rôle et que ces pratiques n'ont pas de base législative. Cela a commencé avec ce que j'appellerai la « cellule Woerth ». Pourquoi cette absence de base législative ? Parce qu'on ne voulait pas d'amnistie, aucun groupe politique ne voulait voter une loi d'amnistie, alors que cela s'est pratiqué en d'autres endroits. C'était d'ailleurs l'hypothèse de substitution, que vous évoquez dans votre rapport, mais vous n'avez pas indiqué quel était le taux des pénalités appliquées, notamment en Italie, où cela se pratique régulièrement. Est-il supérieur ou inférieur à ceux du barème français ? Nous avons procédé par voie administrative et vous signalez que la distinction entre fraudeurs actifs et fraudeurs passifs, concept « woerthien », n'a pas de base juridique. D'ailleurs, qu'en est-il

lorsque l'on a alimenté le compte en Suisse dont on a hérité ? Reste-t-on un fraudeur passif ou devient-on un fraudeur actif ? Quant au barème, l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Qu'en est-il donc de la base juridique de la barémisation ? Vous l'évoquez sans aller jusqu'au bout. Y a-t-il eu des contentieux de contestation du barème ?

D'autre part, rien n'a été dit au sujet de l'exhaustivité des déclarations des fraudeurs. Je le rappelle : ce sont les États-Unis qui ont imposé la levée du secret bancaire en Suisse. Après qu'ils eurent fait savoir aux banques helvétiques que, faute de communiquer à l'administration fiscale américaine les noms des citoyens américains dépositaires d'avoirs dans leurs livres, elles seraient interdites d'exercice aux États-Unis, leurs présidents ont demandé au Conseil fédéral la levée du secret bancaire. Mais avant cela, la Confédération avait tenté de maintenir le secret, proposant en contrepartie aux États de résidence des titulaires de comptes un versement forfaitaire correspondant à un prélèvement global sur les comptes de leurs ressortissants. L'Allemagne a voulu accepter, car elle aurait de la sorte recouvré 2 milliards d'euros par an, mais la mesure a été bloquée par le Bundesrat. En France, le Gouvernement, par la voix de Valérie Pécresse, venue s'exprimer devant notre commission, a fait savoir qu'il ne saurait en être question.

À cette occasion, nous avons appris le montant des avoirs en Suisse de résidents français non déclarés à l'administration fiscale française : à l'époque, il était de 83 milliards d'euros – et de 182 à 183 milliards d'euros pour ce qui concernait l'Allemagne, de 81 ou 82 milliards pour l'Italie, de quelque 23 milliards pour le Royaume-Uni, qui dispose par ailleurs de nombreux paradis fiscaux intérieurs... Or, si l'on en croit le rapport de la Cour, le montant des avoirs récupérés est inférieur à 40 milliards d'euros. Autrement dit, la moitié des avoirs qui n'étaient pas déclarés au fisc français a filé. Où donc, sinon dans ceux des paradis fiscaux qui ne sont pas encore soumis à l'obligation de déclaration dans le cadre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers ?

M. le président Éric Woerth. L'échange automatique de renseignements vaut pour la plupart des pays.

M. Charles de Courson. Pas pour tous... C'est d'ailleurs ce qu'a fait le beau Jérôme Cahuzac. Sait-on, donc, où sont passés les 40 milliards d'euros manquants ?

Mme Valérie Rabault. Le tableau n° 15 figurant à la page 85 du rapport présente les taux de remise appliqués par nature d'imposition. Pourquoi, pour les avoirs détenus dans des comptes bancaires et des trusts, le taux de remise est-il de 63 %, soit deux fois plus que ce qu'il est pour l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par exemple ?

Page 108, la répartition des dossiers traités depuis 2013 en fonction du pays d'origine des avoirs est particulièrement éclairante. On y voit que, sur 25 milliards d'euros d'avoirs traités depuis 2013, 70 % viennent de Suisse, soit une concentration géographique assez importante, notamment en 2014 et en 2015, suivie d'une baisse, puisque les avoirs de cette provenance traités en 2017 ne sont que de 22 millions d'euros. Le groupe Nouvelle Gauche a déposé un amendement, qui n'a pas été adopté, et qui visait à ce que tout cabinet de conseil s'appêtant à vendre des schémas d'optimisation fiscale soit tenu, comme c'est le cas au Royaume-Uni, de s'informer auprès du ministère des finances de la licéité du montage envisagé avant de le commercialiser. Une mesure de ce type, si elle avait existé, aurait-elle aidé à contenir la fraude ?

Une forte proportion des recouvrements est concentrée sur des avoirs compris entre 1 et 5 millions d'euros ; les recouvrements sont moindres pour les avoirs supérieurs. Est-ce que les montages utilisés par les dissimulateurs sont plus sophistiqués, si bien qu'ils ne sont pas détectés, ou y a-t-il une autre explication ?

Enfin, il est précisé à la page 118 du rapport qu'en Italie « *les biens détenus dans les coffres-forts doivent être déclarés* ». Faudrait-il faire la même chose en France ?

M. Jean-Paul Dufrègne. On estime souvent le montant de l'évasion et de la fraude fiscales dans une fourchette comprise entre 60 et 100 milliards d'euros, et on les met en regard des déficits publics. Quelle est l'évaluation véritable, et selon quelle méthode est-elle faite ?

On parle de régularisation, donc de traitement curatif de la fraude fiscale, mais bien peu de prévention. Comment tarir la source ? Les révélations des *Paradise Papers* montrent que les fraudeurs sont encore très actifs. Autrement dit, des dispositifs de régularisation sont établis mais la fraude est réalimentée par la suite. Quelles nouvelles décisions se dessinent ? Quelles sont les relations avec l'Irlande et le Luxembourg, pays membres de l'Union européenne dont les largesses fiscales ne sont plus acceptables ?

Enfin, vous avez indiqué que « l'on aurait pu aller plus loin », mais que cela se serait fait au détriment du contrôle fiscal classique. Jugez-vous suffisants les moyens de l'administration fiscale ?

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. Monsieur Saint-Martin, l'administration a fonctionné en mode « projet » ; cela n'a pas été sans quelques difficultés car ce n'est pas habituel à la DGFIP, mais il faut lui en donner acte.

Pour ce qui est de la hiérarchisation du recouvrement, je ne pense pas que l'on puisse appliquer de manière générale la logique budgétaire qui a conduit à donner la priorité aux gros dossiers. Pour le recouvrement contentieux de droit commun, qui est un recouvrement forcé, on peut admettre que les exigences de l'administration varient selon l'importance de la créance à recouvrer, mais rien ne justifie cela pour le recouvrement spontané.

S'agissant de la distinction opérée entre fraudeurs actifs et passifs, je précise qu'un fraudeur passif ayant géré activement ses avoirs est considéré comme un fraudeur actif, ce qui entraîne une remise de pénalités réduite.

Enfin, je lis avec beaucoup d'intérêt les rapports spéciaux et je le ferai avec plus d'attention encore cette année.

Madame Louwagie, le choix de principe de ne pas engager de poursuites pénales à l'encontre des fraudeurs a supprimé, par construction, le regard extérieur de la commission des infractions fiscales. Tout s'est fait en amont, en application d'une doctrine générale, sans aucun regard externe et sans aucune justification de la décision prise.

L'optimisation fiscale est un sujet autre que celui qui nous réunit aujourd'hui.

Quant à pérenniser, monsieur Mattei, le dispositif pour traiter les cas d'avoirs dissimulés révélés lors de successions, je n'en vois pas la justification. Un dispositif exceptionnel a été créé, qui aura existé quatre ans et demi. Les choses doivent pouvoir se régler désormais sans recourir à une facilité de ce type.

S'agissant, monsieur de Courson, de la base juridique et, par ricochet, des risques juridiques éventuels attachés aux opérations, on a considéré que l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, qui traite des transactions, fournissait la base juridique nécessaire au dispositif. Ce que l'on peut peut-être contester, c'est la logique qui a prévalu. La transaction est un contrat qui, à ce titre, doit s'adapter aux circonstances particulières de la fraude et du contribuable. En l'espèce, on a appliqué un traitement de série quand le droit commun des transactions, au terme d'un contrôle fiscal individuel, est un traitement au cas par cas. On a donc utilisé comme base juridique à un traitement en série un mode d'emploi valant pour des cas spécifiques. Cela étant, diront les défenseurs de cette mesure, le dispositif était exceptionnel dans son objet et limité dans le temps.

Nos rapporteurs se sont enquis de savoir si des contribuables avaient contesté la légitimité juridique des opérations menées. Selon les informations qui nous ont été données, les choses se sont passées dans une totale tranquillité contentieuse. L'administration fiscale a fait beaucoup d'efforts pour informer les conseillers fiscaux – les intermédiaires dans ces opérations – et aucune contestation n'a été portée à notre connaissance : ni du fondement juridique, ni du barème, ni de la distinction entre fraudeurs passifs et actifs, ni des conditions dans lesquelles les services fiscaux avaient opéré.

Le transfert d'avoirs vers des cieux fiscaux plus cléments ou moins régulés est vraisemblable. Même s'il est, bien sûr, difficile de quantifier et de localiser les mouvements de ce type, il paraît évident que des fraudes récentes et sophistiquées ont probablement permis des échappées vers d'autres lieux. Il sera évidemment intéressant et instructif d'analyser les effets du mécanisme d'échanges automatiques de renseignements sur les comptes financiers, qui montera en charge progressivement et qui devra dans un premier temps se roder techniquement. Un retour d'expérience sera intéressant dans quelques mois pour apprécier, à partir des premières déclarations parvenues aux services de la DGFIP, en septembre, la nature et la qualité des données, et si l'on note des différences dans la qualité des réponses.

À ma connaissance, madame Rabault, détenir un lingot dans un coffre ne dispensait pas d'en déclarer la propriété au moment de payer l'ISF.

Mme Valérie Rabault. Je me suis fait mal comprendre. Je m'étonnais que vous ayez jugé bon de mentionner qu'en Italie « *les biens détenus dans les coffres-forts doivent être déclarés* », comme si la France devait s'inspirer de cette manière de faire.

M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître à la Cour des comptes. Le dispositif français ne mentionnait pas explicitement les coffres-forts, mais la logique était la même : les avoirs détenus à l'étranger sous forme de lingots et de pièces qui n'avaient pas été déclarés devaient l'être. La majeure partie des déclarations porte sur les comptes bancaires, principalement suisses, mais ce qui vaut pour ces comptes dissimulés vaut pour les biens immobiliers, l'or et les autres biens mobiliers non déclarés.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. La monographie, figurant en annexe du rapport, qui recense les obligations de déclaration d'avoirs détenus à l'étranger dans les principaux pays occidentaux ne comporte aucune appréciation ni aucune recommandation : c'est une tentative de restitution sincère des informations que nous avons recueillies au cours de l'instruction.

Pour ce qui est des taux de remise des pénalités en fonction de l'imposition, vous aurez noté qu'une rubrique unique regroupe comptes bancaires et trusts. En masse, il s'agit essentiellement d'avoirs détenus sur des comptes bancaires. Pour répondre dans le détail à votre question, il faudrait pouvoir faire la distinction entre trusts et comptes bancaires, mais nous ne disposons pas de ces éléments séparément. Globalement, d'autres indications contenues dans le rapport montrent que les régularisations en provenance de trusts représentent une très faible minorité des régularisations opérées.

M. Jean-Louis Bourlanges. On pourrait entendre ce rapport comme une sorte de *Purgatory Papers* et détourner radicalement les mots de Beaumarchais pour faire dire au président Briet que « sans la liberté de louer, il n'est pas de critique légitime »... Vous avez manifestement apprécié le dispositif, même si vous portez certaines critiques sévères. Pour ma part, j'estime que ce mécanisme pose un problème réel au regard du principe de la séparation des pouvoirs et du rôle du Parlement. Vous l'avez d'ailleurs très bien posé en disant que l'on était passé d'un système de décision particulière s'appliquant à un contrevenant donné à un système que vous avez défini comme dérogatoire, de série et barémisé. Un système aussi général de dérogation à la loi fiscale votée par le Parlement pose un véritable problème, même si le Conseil constitutionnel est très prudent. Je trouve cela extrêmement choquant.

Toujours au sujet de la séparation des pouvoirs, on pourrait presque interpréter le rapport de la Cour comme un éloge du « verrou de Bercy », puisque vous expliquez que c'est bien la garantie de l'absence de poursuites pénales qui a permis à ce mécanisme, dont vous soulignez à juste titre l'efficacité, de fonctionner. Peut-être aurait-il été souhaitable qu'un parquet financier centralisé soit maître de la poursuite pénale ; cela aurait contraint l'administration fiscale à passer un accord avec le procureur de ce parquet financier pour mettre le dispositif en place. Cela aurait été plus conforme, en tout cas, au principe de la séparation des pouvoirs.

La fraude fiscale durera aussi longtemps que les contributions, autant dire éternellement. Or, dans les conclusions du rapport, la Cour dit son scepticisme sur le système multilatéral qui va remplacer le mécanisme de régularisation en voie d'extinction, en soulignant son hétérogénéité selon les pays considérés et son absence d'universalité. De ce fait, il risque de ne pas fonctionner. D'autre part, pour tenir compte des fraudeurs passifs mentionnés par mon collègue Mattei, et qui sont en réalité les receleurs, par héritage, d'une fraude, ne faut-il pas instituer un système pérenne pour traiter ces cas particuliers, sans quoi l'on risquerait peut-être de s'endormir pendant quinze ans avant de se réveiller à nouveau brutalement pour rétablir un dispositif du même ordre, parce que, dans l'intervalle, la fraude serait repartie de plus belle ?

M. Daniel Labaronne. Vous avez mentionné un « frémissement » qui signifierait l'accélération des dépôts de dossiers de régularisation à l'approche de la date d'extinction du dispositif. J'ai été très frappé de vous entendre dire à cette occasion que l'administration fiscale, interrogée par la Cour à ce sujet, n'a « *pas été extrêmement causante* ». Comment se peut-il que l'administration fiscale ne réponde pas à la Cour des comptes, ou le fasse de manière elliptique ?

D'autre part, combien de dossiers sont en attente ? Quels sont les critères d'inscription dans la file d'attente et le délai moyen de traitement ? Quel montant de recouvrement peut-on attendre des dossiers en souffrance ?

L'échange automatique de données n'étant pas universel, on peut supposer que l'administration fiscale se concentrera sur les pays qui pratiquent cet échange et que, faute d'effectif ou de temps suffisant, elle n'examinera pas ce qui se passe ailleurs. Autrement dit, on va chercher là où il y a de la lumière, et les 40 milliards d'euros évaporés dont parle notre collègue Charles de Courson vont sans doute être localisés dans les pays qui restent à l'écart de l'échange automatique de renseignements. Que faire ?

Enfin, le STDR a-t-il étudié l'expérience menée pour en tirer une analyse permettant de faire progresser la lutte contre la fraude fiscale ?

Mme Marie-Christine Dalloz. La majorité affirmant sa volonté de changer le mode d'élaboration de la loi et surtout de contrôler davantage son application, j'ai été très surprise d'entendre M. Saint-Martin avancer l'hypothèse de l'éventuelle extension de cette expérimentation dans d'autres domaines alors que la création de ce dispositif avait deux raisons précises. La première était politique : il s'agissait de traduire dans les faits la volonté d'agir contre l'exil fiscal illégal. La seconde était d'ordre budgétaire : on cherchait une mesure de rendement efficace. Les tableaux qui figurent dans le rapport montrent de manière éloquente les effets de l'affaire Cahuzac en 2013 et en 2014.

L'absence de base juridique du mécanisme, qu'il s'agisse de la définition d'un barème ou, surtout, des remises pratiquées, me préoccupe. Les transactions ont conduit à l'abandon de 1,85 milliard d'euros de pénalités. À quoi sert donc le Parlement...

M. Charles de Courson. À rien !

Mme Marie-Christine Dalloz. ... qui n'a rien cadré dans ce qui est une procédure budgétaire ? Au moment de fixer un barème, une volonté politique doit s'exprimer à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il y a là un problème de fond.

D'autre part, j'aimerais connaître l'état des relations entre la DGFIP et la Suisse dans le cadre de ces procédures.

M. Éric Alauzet. Le dispositif aura apporté 2 milliards d'euros par an aux finances de l'État pendant trois ou quatre ans, mais il s'épuise puisque l'on traite désormais principalement les dossiers en stock. Je salue le travail remarquablement efficace de l'administration. Toutefois, le problème de l'évasion fiscale des multinationales et des individus par le biais des trusts reste entier. Ceux qui ont logé leurs avoirs dans des trusts se sont peut-être sentis moins menacés que d'autres par la fin du secret bancaire et par la loi contre la fraude et l'évasion fiscale de 2013. L'ouvrage reste donc largement sur le métier.

J'aimerais savoir, par ailleurs, si le dispositif a eu un impact sur l'assiette de l'ISF. Les chiffres qui figurent dans le rapport montrent que de 70 % à 80 % des contribuables ayant régularisé leur situation devaient être déjà soumis à cet impôt, ou susceptibles d'y être soumis compte tenu des avoirs révélés. Sachant qu'un point d'ISF supplémentaire représentait 200 millions d'euros de recettes potentielles supplémentaires, qu'en a-t-il été ?

D'autre part, si 40 milliards d'euros d'avoirs potentiels n'ont pas été portés à la connaissance de l'administration fiscale, n'est-ce pas parce que certains contribuables se sentent suffisamment cachés derrière des trusts pour être à l'abri ? Une réflexion spécifique ne devrait-elle pas s'engager à ce sujet ? Enfin, les dossiers résiduels étant les plus importants et 7 % à 10 % des dossiers ramenant 80 % des sommes recouvrées, les quelques dossiers

restants promettent un rendement extrêmement élevé. Cela incite à se poser la question du maintien de ce service en 2018 et peut-être au-delà, pour ces publics-là et pour ceux qui ont logé leurs avoirs dissimulés dans des trusts.

Mme Sarah El Haïry. Étant donné le succès de ce dispositif, un autre système incitatif de régulation sera-t-il créé ? Ne peut-on perpétuer un mécanisme qui permet de ne pas fermer totalement la porte aux contribuables cherchant à régulariser volontairement leur situation quand ils sont titulaires de comptes bancaires dans des pays non signataires de l'accord d'échange automatique des renseignements bancaires ? Comme notre collègue de Courson, je m'interroge sur l'action à mener pour récupérer les avoirs logés dans ces pays.

Mme Catherine Osson. Nous nous accordons sur le fait que le STDR a été un dispositif particulièrement efficace au regard du rendement permis. Son extinction est la conséquence logique du but visé, mais quel est l'avenir des effectifs de ce service ? Des postes ont été créés en surnombre après un recrutement fondé sur le volontariat au terme d'un appel à candidatures. Il fallait, pour être retenu, posséder de bonnes connaissances techniques en fiscalité des revenus et du patrimoine ; l'essentiel des personnels provenait d'ailleurs des services du contrôle fiscal.

Or, dans son rapport public annuel de 2016, la Cour soulignait une déperdition de compétences résultant des règles de gestion interne, pointant le manque de postes « à profil ». Comment garantir que l'expérience accumulée par les personnels passés par le STDR soit mise à la disposition des services du contrôle fiscal et notamment des contrôles sur pièces ? En outre, si les agents du STDR reviennent dans les services du contrôle fiscal, ne peut-on craindre un sureffectif ? *A contrario*, y a-t-il un lien entre la baisse du taux de recouvrement hors STDR depuis 2013 et la mobilisation des personnels des services du contrôle fiscal dans ce service ?

M. Jean-Louis Bricout. Pouvez-vous rappeler quels ont été les critères de classement prioritaire du traitement des dossiers ? Était-ce d'abord le montant des avoirs, ou la complexité des dossiers ? Combien d'agents étaient affectés à ces traitements ? En cette phase d'extinction du mécanisme, constate-t-on un sursaut de régularisations ? Vous avez indiqué que le stock résiduel est de quelque 15 000 dossiers. Quel sera-t-il à la fin de l'année et quel sera le délai de traitement ? Des dispositions particulières vaudront-elles pour les fraudeurs « par héritage » ? Les régularisations sont loin de porter sur tous les avoirs détenus à l'étranger ; par quels moyens et quelle méthode pourrait-on y parvenir au moment où l'on supprime le STDR ? Comment dire que les méthodes curatives sont assez efficaces pour les récupérer ?

M. Olivier Gaillard. Le dispositif a été rentable pour les finances publiques à court terme, mais, pour ce qui est de la fraude fiscale proprement dite, les résultats sont plus difficiles à évaluer. On justifie la fin du dispositif par l'entrée en vigueur de l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers entre les États coopératifs, mais nous savons que l'efficacité de l'échange automatique n'est pas seulement affaire de moyens : elle tient à une multiplicité d'acteurs qui ne sont pas tous des partenaires de bonne foi, dont la volonté est fluctuante et dont les intérêts ne sont pas toujours convergents. De plus, les législations et les données échangées sont loin d'être uniformes. C'est pourquoi il ne semblerait pas anormal de conjuguer des mesures de contrôle et de sanction avec des dispositifs opérationnels incitant à la régularisation. En dépit de la fermeture du STDR, l'incitation à la régularisation ne pourrait-elle perdurer sous une autre forme, parallèlement à la répression ?

M. Michel Lauzzana. Je ne crois pas qu'il ait été répondu à la question de savoir si l'on peut introduire dans notre droit la distinction entre fraudeurs actifs et passifs. Les premiers pourraient alors relever du droit commun. On pourrait imaginer une distinction fondée sur le fait que les poursuites sont longues, coûteuses et compliquées ; cela permettrait une simplification bienvenue. D'autre part, les sommes recouvrés dans des pays « exotiques » sont assez faibles. Cela signifie-t-il que les fraudeurs s'y sentent plus à l'abri et que l'échange automatique de données leur fait moins peur ? Ne faut-il pas en tirer des conséquences ?

M. Romain Grau. L'expérience démontre le bien-fondé de la démarche : une régularisation assortie de pénalités plutôt que des amnisties successives. On peut donc se louer qu'elle ait été engagée, ce qui a permis de faire sortir du bois un certain nombre de contribuables récalcitrants. Néanmoins, les indications données par M. de Courson démontrent qu'il y a encore fort à faire. Puisque l'échange automatique des données va entrer en vigueur entre pays coopératifs, ne convient-il pas de se concentrer maintenant, comme le disait Mme Rabault, sur les régimes juridiques complexes des trusts et des fondations établis dans de lointains pays, tels les Bermudes ? Dans ce contexte de grande complexité juridique, ne conviendrait-il pas, plutôt que de supprimer le STDR, de le pérenniser et de le professionnaliser, en capitalisant les compétences acquises dans une structure agile, comme le relevait Laurent Saint-Martin, permettant ainsi d'agir avec efficacité ?

D'autre part, ne pourrait-on concevoir de faire évoluer le droit fiscal français en introduisant sinon le régime de propriété anglo-saxon, du moins une prise en considération plus nette des régimes de fondation et de trust ?

Enfin, ne gagnerait-on pas à encadrer et à rendre plus visible l'optimisation fiscale légale par un rescrit spécifique, et à développer l'anonymat afin de progresser sur ce plan ?

M. Xavier Paluszkiwicz. Je vous remercie pour ce rapport complet et détaillé sur l'action du STDR. Le sujet m'est cher, car je suis député d'une circonscription de Meurthe-et-Moselle qui jouxte la frontière du Luxembourg, pays où j'ai travaillé dix-huit ans dans un établissement bancaire. La Cour indique que les avoirs régularisés étaient majoritairement détenus en Suisse. Je rappelle que l'accord signé le 27 mai 2015 entre l'Union européenne et la Suisse stipule que la Confédération et les vingt-huit États membres de l'Union collectent les données bancaires dès septembre 2017 et les échangeront à partir de 2018. On ne pourra donc plus se cacher : il n'y aura plus de secret bancaire. Mais la Cour constate que cet accord ne permet pas de s'attaquer à la fraude internationale organisée, qui repose sur des montages plus sophistiqués. En effet, certains conseillers fiscaux anticipent l'échange de données à venir en proposant aux fraudeurs, de convertir leurs espèces en or, diamants ou biens immobiliers, qui échapperont *de facto* à l'échange automatique de renseignements bancaires. En témoigne l'intense activité dans les ports francs suisses – et celle, un peu moins importante, que l'on constate au Luxembourg –, qui se traduit par l'accroissement spectaculaire de biens qui y sont déposés en franchise de droits de douane et de taxes dans un espace auquel personne ne peut accéder. Comment l'administration française pourrait-elle détecter et sanctionner ces agissements ?

D'autre part, M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'union douanière, a appelé l'Union européenne à publier dès cette année une liste noire de paradis fiscaux « *consistante et à la hauteur* ». Une telle liste noire pourrait être établie lors de la réunion des ministres des finances de l'Union prévue le 5 décembre prochain. Comme l'a dit M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, l'évasion fiscale est une « *attaque contre la démocratie* ». Quel avis avez-vous sur l'efficacité et la pertinence d'une liste noire européenne ?

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. J'irai à l'essentiel, sachant qu'une bonne partie des questions renvoient aux responsabilités respectives du Gouvernement et du législateur, sujet sur lequel je n'ai pas à m'exprimer, et que beaucoup d'autres s'adressent plutôt à l'administration fiscale qu'à moi ; son directeur général vous fournirait un éclairage plus précis que je ne puis le faire.

Je rappellerai, au sujet du « verrou de Bercy », que le Premier président a signé en 2013 un référé sur la lutte contre la fraude fiscale internationale, dans lequel deux ou trois pages traitent de la question.

Sait-on ce que les déclarations, au-delà de la régularisation, ont fait gagner en matière d'assiette fiscale de l'ISF ? Notre rapporteur a essayé d'obtenir de la DGFIP des éléments permettant de quantifier ce que l'on gagnait en régime de croisière du fait des déclarations ; elle nous a donné les raisons pour lesquelles elle estimait ce calcul impossible et nous n'avons pas insisté. Cela dit, la suppression de l'ISF rend la question pour partie théorique.

Plusieurs questions ont porté sur l'éventuelle pérennisation du STDR. Je rappelle qu'il n'est jamais interdit à un contribuable de régulariser spontanément sa situation. Autant dire que ce n'est pas parce que le STDR disparaît qu'un contribuable ne peut pas – ou plutôt ne devrait pas – régulariser spontanément sa situation, dans les conditions du droit commun. Pérenniser un dispositif exceptionnel reviendrait à considérer qu'il est normal et légitime de ne pas déclarer ses avoirs, et tout aussi normal et légitime qu'un dispositif *ad hoc* plus généreux que le droit commun sanctionne l'absence de déclaration. Mon avis est que la pertinence du dispositif est étroitement liée à son caractère exceptionnel, transitoire et non permanent, sachant qu'il existe d'autres modes de régularisation des situations fiscales.

Sur la question des effectifs, le directeur général des finances publiques vous répondrait beaucoup mieux que je ne saurais le faire. Les agents recrutés au sein du STDR ont été extraits des cellules de contrôle fiscal et y reviendront une fois cette parenthèse refermée, pour poursuivre l'application de la loi fiscale normale et les contrôles fiscaux « classiques », assortis des sanctions prévues par la loi quand elles s'imposent. Procéder autrement serait en quelque sorte délégitimer la loi fiscale.

Le système d'échange automatique de renseignements bancaires prévoit que les échanges doivent faire connaître les bénéficiaires effectifs des avoirs détenus à l'étranger, mais il faudra être très attentif à la manière dont le mécanisme se mettra en place. L'administration fiscale reste prudente quant à sa capacité d'exploiter rapidement et de façon pertinente toutes les données fiscales transmises depuis septembre dernier. Il y aura une phase d'apprentissage, et il ne faut pas penser ou laisser penser que ce seul mécanisme automatique permettra de résoudre la totalité des problèmes en suspens. Ce pourrait être le sujet d'un autre rapport.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le président, je vous remercie pour cet exposé du travail de grande qualité réalisé par la Cour. Notre commission pourrait donner une suite à cette très intéressante audition en entendant M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et Mme Maïté Gabet, chef du service de contrôle fiscal.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a procédé à la désignation des membres de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Membres de droit

M. le président Éric Woerth

M. le rapporteur général Joël Giraud

Membres

M. Saïd Ahamada

M. Éric Alauzet

M. Jean-Noël Barrot

M. Éric Coquerel

M. François Cornut-Gentille

M. Jean-Paul Dufrègne

Mme Perrine Goulet

M. Patrick Hetzel

M. François Jolivet

Mme Lise Magnier

Mme Amélie de Montchalin

M. Jean-François Parigi

Mme Valérie Rabault

M. Benoit Simian

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 22 novembre 2017 à 9 heures 30

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, Mme Nadia Hai, M. Patrick Hetzel, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, Mme Aina Kuric, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Gilles Le Gendre, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, M. Pierre Person, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, Mme Muriel Ressiguiet, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Noël Barrot, M. Marc Le Fur, M. Napole Polutele, M. Olivier Serva

