

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 17 octobre 2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2013

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 18 octobre 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, juridique et administratif destiné à la combattre (1),

Tome II : Auditions.

Président

M. François PILLET,

Rapporteur

M. Éric BOCQUET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. François Pillet, président ; M. Éric Bocquet, rapporteur ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Jacques Chiron, Yvon Collin, Mme Nathalie Goulet, vice-présidents ; MM. Michel Bécot, Michel Berson, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Christophe-André Frassa, Joël Guerriau, Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Roland du Luart, Charles Revet, Mme Laurence Rossignol et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

AUDITION DE MME MATHILDE DUPRÉ, CHARGÉE DE PLAIDOYER AU COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM ET POUR LE DÉVELOPPEMENT, (CCFD)-TERRE SOLIDAIRE, COORDINATRICE DE LA PLATE-FORME PARADIS FISCAUX ET JUDICIAIRES ; DE MM. GÉRARD GOURGUECHON, MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ASSOCIATION ATTAC ET JEAN MERCKAERT, MEMBRE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION SHERPA.....	7
AUDITION DE M. BERNARD ESAMBERT, ANCIEN PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE FINANCIÈRE EDMOND DE ROTHSCHILD, ANCIEN MEMBRE DU COLLÈGUE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS.....	25
AUDITION DE M. FRANÇOIS D'AUBERT, PRÉSIDENT DU GROUPE DE REVUE PAR LES PAIRS AU SEIN DU FORUM MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS EN MATIÈRE FISCALE, ANCIEN MINISTRE	40
AUDITION DE MADAME JÉZABEL COUPEY-SOUBEYRAN, MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN ÉCONOMIE À L'UNIVERSITÉ PARIS-I PANTHÉON-SORBONNE, CONSEILLÈRE SCIENTIFIQUE AUPRÈS DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DE M. GABRIEL ZUCMAN, DOCTORANT À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS	41
AUDITION DE MM. JEAN-FRANÇOIS GAYRAUD, CRIMINOLOGUE, ET NOËL PONS, ANCIEN INSPECTEUR DES IMPÔTS	59
AUDITION DE M. DAVID AZEMA, COMMISSAIRE AUX PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT.	73
AUDITION DE M. CHRISTIAN CHAVAGNEUX, RÉDACTEUR EN CHEF ADJOINT DU MAGAZINE « ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES ».....	74
AUDITION DE M. GÉRARD RAMEIX, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS	84
AUDITION DE M. JEAN PEYRELEVADE.....	94
AUDITION DE M. PIERRE CONDAMIN-GERBIER, GESTIONNAIRE DE FORTUNE, ANCIEN ASSOCIÉ-GÉRANT CHEZ REYL PRIVATE OFFICE.....	103
AUDITION DE M. MICHEL AUJEAN, ANCIEN DIRECTEUR DES ANALYSES ET DES POLITIQUES FISCALES À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FISCALITÉ ET DE L'UNION DOUANIÈRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	112
AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET.....	121

AUDITION DE M. DOMINIQUE STRAUSS-KAHN, ANCIEN MINISTRE, ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL	136
AUDITION DE M. BERNARD PETIT, SOUS-DIRECTEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ ET LA DÉLINQUANCE FINANCIÈRE (DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR).....	146
AUDITION DE M. JACQUES ARRIGHI DE CASANOVA, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	158
AUDITION DE M. JEAN-BAPTISTE CARPENTIER, DIRECTEUR DU SERVICE TRACFIN	165
AUDITION DE M. MARC ROCHE, JOURNALISTE AU MONDE.....	166
AUDITION DE M. ANTOINE PEILLON, JOURNALISTE AU JOURNAL LA CROIX	174
AUDITION DE M. FABRICE ARFI, JOURNALISTE À MÉDIAPART	184
AUDITION DE M. PASCAL SAINT-AMANS, DIRECTEUR DU CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES DE L'OCDE	193
AUDITION DE MME MARIE SUZANNE LE QUÉAU.....	203
AUDITION DE M. JEAN-MARC SAUVÉ, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION POUR LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DE LA VIE POLITIQUE	204
AUDITION DE M. OLIVIER SIVIEUDE, DIRECTEUR DE LA DIRECTION DES VÉRIFICATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	214
AUDITION DE M. JEAN-JACQUES AUGIER, PRÉSIDENT DE SOCIÉTÉS D'ÉDITION.....	224
AUDITION DE MME ANNE MICHEL, JOURNALISTE AU MONDE	231
AUDITION DE MME DANIÈLE NOUY, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL	239
AUDITION DE MM. MICHEL PÉBEREAU, PRÉSIDENT D'HONNEUR DE BNP PARIBAS ET JEAN CLAMON, DIRECTEUR DE LA CONFORMITÉ ET DU CONTRÔLE INTERNE.....	240
AUDITION DE M. CHRISTIAN NOYER, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE.....	241

AUDITION DE M. BRUNO BÉZARD, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	247
AUDITION DE M. FRANÇOIS PÉROL, PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DU GROUPE BPCE.....	267
AUDITION DE M. HERVÉ FALCIANI, ANCIEN CADRE INFORMATICIEN DE LA BANQUE HSBC	268
AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE TRICHET, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE.....	283
AUDITION DE M. RAMON FERNANDEZ, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR	294
AUDITION DE MME MAÏTÉ GABET, DIRECTRICE, DIRECTION NATIONALE DES VÉRIFICATIONS DES SITUATIONS FISCALES, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	303
AUDITION DE PATRICK CALVAR, DIRECTEUR, DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	315
AUDITION DE M. PASCAL CANFIN, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT, ANCIEN DÉPUTÉ.....	316
AUDITION DE MM. JEAN-YVES HOCHER, DIRECTEUR GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE CRÉDIT AGRICOLE SA, EN CHARGE DE LA BANQUE DE FINANCEMENT ET D'INVESTISSEMENT ET DE LA BANQUE PRIVÉE, ET JÉRÔME BRUNEL, DIRECTEUR DES AFFAIRES PUBLIQUES DE CRÉDIT AGRICOLE SA	325
AUDITION DE MAÎTRE ERIC GINTER, MAÎTRE GIANMARCO MONSELLATO ET MAÎTRE MANON SIERACZEK-LAPORTE, AVOCATS	326
AUDITION DE M. JÉRÔME CAHUZAC, ANCIEN PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'HSBC PRIVATE BANK FRANCE.....	348
AUDITION DE M. DENIS ROBERT, ESSAYISTE.....	349
AUDITION DE M. HERVÉ DREYFUS, GESTIONNAIRE DE FORTUNE	362
AUDITION DE M. FRÉDÉRIC IANNUCCI, DIRECTEUR EN CHARGE DE LA DIRECTION NATIONALE DES ENQUÊTES FISCALES	376
AUDITION DE M. JÉRÔME HAAS, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES	393
AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.....	409

AUDITION DE M. CLAUDE PÉRIOU, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PROPARCO 419

AUDITION DE M. GUILLAUME DAIEFF, VICE-PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE
GRANDE INSTANCE DE PARIS, CHARGÉ DES FONCTIONS DE
L'INSTRUCTION..... 428

**AUDITION DE MME MATHILDE DUPRÉ, CHARGÉE DE
PLAIDOYER AU COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM
ET POUR LE DÉVELOPPEMENT, (CCFD)-TERRE SOLIDAIRE,
COORDINATRICE DE LA PLATE-FORME PARADIS FISCAUX
ET JUDICIAIRES ; DE MM. GÉRARD GOURGUECHON,
MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ASSOCIATION
ATTAC ET JEAN MERCKAERT, MEMBRE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION SHERPA**

(mercredi 22 mai 2013)

M. François Pillet, président. – Nous allons procéder aux premières auditions de cette première commission d'enquête, autant légitime par son sujet que par l'actualité qui la sous-tend. Toute personne entendue par une commission d'enquête doit prêter serment, lequel n'est pas uniquement formel puisque le Code de Procédure pénale et le Code Pénal prévoient des sanctions lorsqu'il apparaît que les informations délivrées sous serment sont fausses.

Madame Mathilde Dupré, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, et rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Monsieur Gérard Gourguechon, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, et rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Gérard Gourguechon, Membre du conseil scientifique de l'association ATTAC. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Monsieur Jean Merckaert, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, et rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. – Je le jure.

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – La plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires est une organisation de la société civile créée il y a bientôt 10 ans. Elle regroupe 18 organisations qui s'intéressent aux questions des paradis fiscaux, judiciaires et réglementaires, ainsi qu'à l'opacité financière, l'évasion fiscale et la corruption. Nous rassemblons des ONG de développement, des organisations environnementales ou de lutte

contre la corruption, mais également des mouvements citoyens et des syndicats, tous acteurs de la société civile qui travaillent sur ces sujets depuis longtemps ; ils ont décidé de joindre leurs efforts pour partager l'expertise, comprendre ces phénomènes assez complexes, et surtout essayer de dégager ensemble des propositions puis les faire connaître auprès des parlementaires et des décideurs. L'impact des flux financiers illicites sur les pays en développement équivaut dix fois ce qu'ils reçoivent en aide publique au développement de la part des pays riches. C'est sur la base de ce constat que nous avons commencé à travailler sur les paradis fiscaux.

Toutes les recommandations que nous avons formulées et portées depuis dix ans sont actuellement largement reprises à la faveur de différentes révélations dévoilées aujourd'hui. Notre souci est de savoir comment les pays en voie de développement pourront récupérer les recettes fiscales qui leur font cruellement défaut pour financer leur politique publique de développement en santé, éducation, etc.

C'est aussi un vrai sujet, pour rétablir les comptes publics en France et dans tous les pays européens qui connaissent une crise de la dette.

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. – C'est un véritable honneur d'être une nouvelle fois invité en tant que représentant de la société civile. L'enquête que le Sénat a menée l'année dernière, notamment, a permis l'élaboration d'un rapport très impressionnant de plus de 1 000 pages. Un projet de loi sera par ailleurs bientôt à l'étude à l'Assemblée nationale. Notre espoir est que des recommandations soient faites, grâce auxquelles la France pourra avancer sans nécessairement attendre un consensus de l'ensemble de ses partenaires au niveau international.

Beaucoup de nos concitoyens ont été très surpris, en ouvrant leur journal cette semaine, d'apprendre que des millions de données tombées dans les mains de journalistes avaient échappé jusqu'à présent aux radars des autorités de contrôle. Pour notre part, nous ne disposons pas de ces données, tout simplement parce que le secret est devenu une industrie, avec ses places fortes. Les montants des fortunes détenues offshore sont difficiles à estimer et sont évalués entre 5 900 milliards de dollars et 32 000 milliards de dollars. La Suisse représenterait environ 28 % de ce marché, suivie de l'Angleterre ainsi que ses satellites et l'Irlande – un quart du marché – puis des Caraïbes et Panama, avec 13 % du marché. Hong Kong et Singapour représenteraient également 13 % de ce marché. Les Etats-Unis et le Luxembourg complètent le tableau.

Selon une étude de Tax Justice Network, réseau international auquel nous appartenons, une poignée de banques – UBS, Crédit Suisse, City Group, SSB, Morgan Stanley, Deutsche Bank, Bank of America, Merrill Lynch, JP Morgan Chase, BNP Paribas, HSBC, Pictet & cie, Goldman Sax, ABN AMRO, Barclays, Crédit Agricole, Julius Baer, Société Générale, Lombard Odier – gèrerait entre 62 et 74 % de la fortune privée détenue offshore.

Depuis 25 ans maintenant, la communauté internationale montre du doigt un certain nombre d'Etats récalcitrants ; elle doit continuer à le faire. On ne peut pas tolérer qu'Encore aujourd'hui encore, au sommet européen, des petits Etats parviennent à bloquer des négociations à 27. Mais cela ne suffit pas. Nous considérons dès lors indispensable de s'attaquer aux leaders de cette industrie. Il existe notamment des paradis fiscaux qui bien souvent ne constituent que les terrains d'atterrissage d'une activité menée ailleurs et qui les dépasse largement. Il suffit de voir la densité des banques par paradis fiscal. Ainsi, pour 10 000 habitants, on compte en France 0,1 banque, 2,5 au Luxembourg 13 à Monaco, mais et 45 aux Iles Caïman. ! Cette activité est donc exercée dans certains Etats de façon largement fictive.

Cette industrie du secret est dommageable à la fois pour nos finances publiques, pour celles des pays en voie de développement et pour la cohésion sociale. Nous recommandons donc de la démanteler parce qu'elle est nocive pour la société. En témoigne

Un rapport d'un think tank britannique (A Bit Rich, 2009), la New Economics Foundation qui a essayé de mesurer l'utilité sociale de quelques professions. Il apparaît que pour chaque euro reçu en guise de rémunération, un employé de crèche crée 9 euros de valeur sociale, quand un banquier de la City en détruit 7 et un comptable fiscaliste 47.

Nous avons donc affaire à des professionnels qui se sont structurés, enrichis par la recherche d'évitement de l'impôt et par le contournement des règles qui s'appliquent chez nous. Nous connaissons bien les grands leaders de cette industrie, ils ont pignon sur rue en France et dans les grands pays voisins. Aujourd'hui, nos deux grandes attentes portent sur la transparence et sur la répression de la fraude.

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaidoyer au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. - L'année dernière, nous vous avons présenté des chiffres sur la concentration des filiales des entreprises multinationales dans les paradis fiscaux. Ce rapport, publié en 2010 par le CCFD-Terres solidaires, traitait des 50 premières entreprises multinationales européennes. Il démontrait qu'une filiale sur cinq était présente dans les territoires opaques, c'est-à-dire une moyenne de 100 filiales pour chaque entreprise. La concentration était par ailleurs supérieure pour le secteur bancaire, puisqu'un quart des filiales des institutions financières européennes étaient localisées dans les paradis fiscaux.

Nous avons réédité l'exercice en mai-juin 2012 et avons publié un rapport en juillet 2012 : à notre grande surprise, non seulement cette concentration n'avait pas diminué, mais le nombre absolu de filiales dans certains territoires avait même un peu augmenté, malgré les déclarations de la Fédération française bancaire et des dirigeants des principales banques françaises qui avaient pris l'engagement dès 2009 de se retirer des paradis

fiscaux. La législation française avait d'ailleurs été un peu durcie sur la base de la liste des paradis fiscaux établis par la France, par des surtaxes sur certaines activités en provenance et en direction de ces territoires. En juillet 2012, nous avons ainsi montré que pour BNP Paribas, 360 filiales sur 1 409 étaient situées dans les territoires opaques, dont 61 au Luxembourg, 22 aux Iles Caïmans, 7 aux Bermudes, 2 à Chypre, 8 à Singapour, 10 en Suisse. Pour le Crédit Agricole, le nombre était de 104 filiales sur 5258, pour la Société Générale, 49 sur 276 filiales. La concentration des banques sur ces territoires est donc forte.

Nous ne sommes pas les seuls à avoir procédé à ce type d'enquête. En effet, le Conseil des prélèvements obligatoires a également rédigé un rapport publié en janvier 2013 sur la fiscalité des entreprises des secteurs financiers. Deux chercheurs du CEPPI ont notamment mis à jour des informations sur les filiales jusqu'au 10e rang (filiales de filiales). La concentration y apparaît encore plus forte que ce que l'on pouvait observer à partir des documents publics, puisqu'elle atteint 330 % de filiales de plus au Luxembourg, 300 % en Irlande et à Singapour, 240 % en plus à Hong Kong, 460 % de plus en Suisse. Les enquêteurs montrent en outre que la taxation des banques françaises a été divisée par trois en presque 20 ans, et que le taux d'imposition implicite moyen dans le secteur bancaire français est bien plus faible que dans les autres pays. Ainsi pour les grandes banques commerciales françaises, le taux s'élève à 8 % d'imposition en moyenne entre 2002 et 2009 alors qu'il se situait à 37 % entre 1988 et 1994. A l'étranger, le taux effectif pour les établissements financiers allemands entre 2002 et 2009 s'élevait à 50 %, à plus de 30 % pour les Américains et les Anglais et à 25 % pour les Danois et les Italiens.

M. Gérard Gourguechon, Membre du conseil scientifique de l'association ATTAC. – Je suis membre d'ATTAC depuis 1998. Auparavant, j'étais au syndicat des impôts « Solidaires finances publiques ». Compte tenu de mon âge, j'ai déjà entendu beaucoup de commissions d'enquête à l'Assemblée nationale et au Sénat portant sur ces questions de première importance. Toutefois, même si les travaux parlementaires aboutissent à des résultats intéressants, ils sont souvent négligés par la suite. Nous souhaitons cette fois-ci qu'ils débouchent sur des résultats tangibles. Toutes les banques importantes au niveau mondial et notamment les banques françaises sont fortement implantées dans les paradis fiscaux, compte tenu d'une part de l'importance de la finance qui y transite, d'autre part de la concurrence entre les banques. C'est donc tout le système qu'il faut modifier.

Pour autant, récemment, lorsque le gouvernement français a essayé de réguler le système par le biais de la loi, le lobby bancaire a fait pression arguant de la concurrence avec les banques étrangères. Ainsi, chaque gouvernement, pour défendre sa place financière, répond aux sollicitations plus ou moins pressantes et prégnantes du lobby bancaire. Les paradis fiscaux qui permettent une évasion fiscale énorme expliquent quant à eux, en

partie, les déficits publics et le fait que les pouvoirs publics soient dépendants des prêteurs et des marchés financiers.

Les banques françaises ne sont plus imposées que de 8 %. L'impôt sur les sociétés, qui s'élevait à 50 % il y a 15 ou 20 ans n'est plus que de 33 % aujourd'hui - 25 à 27 % pour les PME, d'où une concurrence déloyale entre les entreprises. En outre, la plupart des paradis fiscaux sont dépendants des places financières importantes. La City rayonne ainsi sur 50 % des paradis fiscaux - en tout cas de ceux que l'on recense, pas forcément ceux qui sont indiqués dans les listes noires ou grises. C'est pour cela qu'elle demeure une place financière prépondérante au niveau mondial, alors que la Grande-Bretagne n'est plus un pays dominant au niveau économique et financier.

Les législations financières, fiscales, sociales, judiciaires, policières et environnementales des paradis fiscaux sont souvent faites sur mesure par des experts, des avocats d'affaires, des hommes d'affaires. Une partie de la législation de la Barbade a notamment été rédigée par des Canadiens, pour la place financière de Toronto. Démanteler ce système implique donc de lutter à la fois sur les territoires et consécutivement sur les places financières, mais également sur les principaux clients - multinationales et riches particuliers - et les intermédiaires plus ou moins complices du système, tels que les banques et avocats d'affaires.

M. François Pillet, président. - L'aboutissement des commissions d'enquête est un sujet qui nous préoccupe. Nous y porterons une attention particulière, notamment lors des prochaines auditions.

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD). - - **Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires.** - Nous souhaitons proposer à nouveau une mesure déjà évoquée l'année dernière, et sur laquelle des progrès ont été accomplis. Nous estimons en effet que la transparence comptable exercée pays par pays permettra de définir précisément les motifs de concentration des filiales dans les paradis fiscaux. L'objectif est de déterminer si les niveaux d'activité, de chiffre d'affaires, de bénéfices déclarés et d'impôts versés paraissent cohérents par rapport à la répartition géographique des activités.

Nous espérons pour notre part que la réforme introduite dans la loi bancaire française passera lors de sa deuxième lecture. Quoi qu'il en soit, elle a été dupliquée immédiatement au niveau européen. Ainsi, un accord a été trouvé entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la directive CRD 4 qui transpose les règles de Bâle 3 en matière de ratio de fonds propres par rapport à ce que les banques peuvent prêter. La règle doit maintenant être appliquée afin que nous puissions nous servir des données et que ces dernières soient rendues publiques en annexe des rapports des banques.

Cette séquence a permis de montrer qu'en dépit des difficultés, un pays comme la France est capable d'enclencher une dynamique au niveau

européen et d'engager des réformes européennes pourtant dont on nous avait souvent dit qu'elles étaient vouées à l'échec. C'est une belle leçon pour l'action politique ; elle affirme le poids que peut avoir notre pays dans des décisions européennes en matière de régulation financière.

Une deuxième mesure évoquée l'année dernière mais sur laquelle il reste des progrès à faire concerne la transparence et l'échange automatique de la part des banques. La loi FATCA, votée en 2010 par les Etats-Unis de façon unilatérale, a notamment une portée extraterritoriale importante. Elle prévoit ainsi que les institutions financières du monde entier présentes sur les marchés financiers américains sont obligées de donner au fisc américain des informations sur les détenteurs américains de comptes bancaires, qu'ils soient entreprises ou particuliers. La sanction prévue en cas de non-respect de cette mesure est d'un montant exorbitant et de nature à exclure les établissements financiers des marchés financiers américains. Elle se traduirait par une retenue de 30 % à la source pour tous les revenus issus des marchés financiers américains, que ce soit pour compte propre de la banque ou pour le compte de ses clients. La loi FATCA est donc une mesure forte pensée par l'administration américaine; elle lui permettra de récupérer les noms et les données des comptes bancaires des Américains partout dans le monde.

Dans la foulée de cette mesure, les USA se sont lancés dans des négociations d'accords bilatéraux sur l'échange automatique d'informations. En effet, un certain nombre de pays dont la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Espagne ont demandé à l'OCDE de réfléchir à un modèle d'échange bilatéral automatique d'informations. L'objectif était d'encadrer la transmission d'informations relatives aux institutions financières en passant par leurs administrations fiscales et non plus que les données soient adressées directement au fisc américain.

Ces accords sont en cours de signature dans une cinquantaine d'Etats. La réciprocité est effective dans certains pays mais ne l'est pas en Suisse ou au Japon qui ne sont pas intéressés par une information sur leurs propres résidents. Mais le FATCA va continuer de s'appliquer aussi aux pour les banques situées dans les Etats qui n'auront pas signé d'accord bilatéral d'échange d'informations avec les USA. Toutes les institutions financières de ces pays seront ainsi tenues de transmettre leurs informations au fisc américain sous peine de retenues à la source très importantes.

Aujourd'hui, une règle Fatca à l'européenne est évoquée mais son objectif diffère en réalité. En effet, les pays qui signeront ces accords avec les Etats-Unis prévoient d'échanger entre eux les informations recueillies. Nous sommes cependant encore loin d'une règle qui stipulerait que toutes les institutions financières du monde entier doivent rapporter de façon automatique au fisc de tous les pays européens les informations relatives aux comptes bancaires basés à Singapour ou aux Iles Caïmans. Nous pensons que pour aller plus loin, et pour construire à terme un standard d'échange

automatique d'informations entre tous les pays, il est fondamental que l'Union européenne – et au premier chef la France – annonce son intention de mettre en place une règle de type Fatca, avec obligation pour les banques de déclarer les informations dont elles disposent. Une proposition de loi allant dans ce sens et nous paraissant intéressante a notamment été présentée par le Groupe Europe écologie les verts à l'Assemblée nationale ; elle nous paraît de nature à déclencher des négociations prometteuses au niveau européen sur ce sujet. Les Etats-Unis ont réalisé la partie la plus difficile de ce programme ; nous devons maintenant réclamer les mêmes mesures pour nos propres résidents.

Les moyens permettant l'échange automatique d'informations ne suffiront pas néanmoins ; il convient en également de déterminer comment collecter efficacement les informations échangées, tant en France qu'à l'étranger. Nous avons effectué une étude sur les différents registres des comptes bancaires existants. A ce titre, le FICOBA – registre des comptes bancaires français – est réputé être un très bon outil. Pourtant, comparer les mécanismes similaires existant dans d'autres pays a permis de faire apparaître une incertitude relative aux détenteurs réels des comptes bancaires puisqu'il n'existe pas d'obligation explicite de chercher le bénéficiaire ultime du compte. A l'inverse, cette contrainte est spécifiée au Danemark par exemple.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion fiscale internationale a été voté à l'unanimité mais, de l'avis général, une suite doit lui être donnée. Notre très grande détermination nous amène notamment à lancer cette deuxième commission d'enquête sur le rôle plus particulier des banques et des acteurs financiers d'une part, sur la régulation d'autre part.

Le contexte est toutefois un peu différent par rapport à l'année dernière. Votre audition a en effet beaucoup marqué nos travaux et avait fait référence, tant par son contenu que par votre dynamisme dont vous témoignez encore aujourd'hui. Le chantier est immense et nous le savions. Il faudra y mettre beaucoup d'énergie, du temps, de la volonté et beaucoup de détermination, ce dont nous ne manquons pas.

Nous sommes d'accord sur le constat. Vous parliez de la présence des banques françaises dans les paradis fiscaux, dont le nombre est au mieux stabilisé, au pire en progression. J'ai en tête également une audition de Monsieur Saint Amans à la commission des finances il y a quelques semaines, qui faisait état de l'augmentation du nombre de schémas d'optimisation, estimé à 350 il y a un an et à 400 cette année. Le phénomène n'est donc pas du tout à l'arrêt, d'autant que dans le même temps, l'opinion publique a été sensibilisée et que le sujet est à l'ordre du jour des travaux menés à l'Assemblée nationale.

Pour ma part, je souhaite quelques précisions.

Tout d'abord, vous avez indiqué qu'une filiale sur quatre des banques dont vous avez examiné la structure était implantée dans un paradis fiscal. Pensez-vous à certaines banques en particulier ? Selon vous, quel est l'intérêt de cette présence dans les paradis fiscaux ?

Il existe par ailleurs dans les banques des moyens de contrôle et d'audit interne. Ces services jouent-ils leur rôle ou se rendent-ils complices de l'évasion fiscale ? Si oui, de quelle manière ?

Egalement, avez-vous pu identifier le rôle des banques et autres opérateurs financiers dans la diversion des ressources financières ? Je pense notamment aux holdings financiers et aux trusts, qui sont aussi des outils de l'opacité.

Enfin, dans vos recherches, quelles ont été les principales résistances et obstacles à l'avancée vers la transparence que vous et nous avons appelée de nos vœux ?

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. – Nous serons assez modestes dans nos réponses ; en effet, aucun de nous n'est banquier de profession.

Que font les banques dans les paradis fiscaux ? Elles seules pourraient fournir une réponse précise. Plusieurs motifs clairs apparaissent toutefois. Ainsi, dans certains territoires que nous considérons comme des paradis fiscaux, peut exister une activité de crédit classique et une véritable clientèle de banque. Ensuite, il existe potentiellement des activités pour compte propre de contournement des législations prudentielles. Jean Pierre Jouyet, que j'ai interviewé pour la Revue Projet sur la question de la lutte contre les paradis fiscaux lorsqu'il était à la tête de l'AMF, avait notamment reconnu le manque patent d'avancée sur le sujet. Enfin, il existe aussi, à en croire les banques, un certain nombre d'activités ou de schémas financiers que seuls les paradis fiscaux permettent. Par exemple, les Iles Caïman sont spécialisées dans le leasing et dans les montages financiers pour le secteur aérien – c'est l'une des justifications de BNP-Paribas sur sa présence sur ce territoire. Nous savons également que le Luxembourg permet des montages financiers spécifiques, parfois pour des activités d'intérêt général comme le financement des micro-crédits.

Les moyens de contrôle s'améliorent toutefois de manière importante depuis plus de dix ans, afin de lutter contre le blanchiment de l'argent. Depuis l'affaire du Sentier et après que Monsieur Bouton ait été menacé de se retrouver derrière les barreaux, les équipes dédiées à ces contrôles ont été renforcées ; elles font preuve d'une vigilance accrue quant à la provenance des fonds. Est-ce pour autant satisfaisant ?

Dans les statistiques de Tracfin, qui recueille les déclarations de soupçons, les banques apparaissent comme les bons élèves. En effet, sur 19 000 déclarations de soupçons reçues en 2010 par Tracfin, 13 000 proviennent des banques. Pour autant, depuis la troisième directive

anti-blanchiment, les établissements financiers doivent théoriquement effectuer une déclaration lorsqu'elles soupçonnent certains fonds d'être le fruit de la fraude fiscale. Or, les déclarations de soupçons reçues par Tracfin n'ont un motif fiscal que dans 8,6 % des cas (chiffres de 2010), un taux estimé comme faible.

Quels sont les contrôles effectués dans les banques sur l'effectivité des contrôles anti-blanchiment ? Il serait intéressant de poser la question à la Banque de France. Je souhaite par ailleurs revenir sur un exemple sur lequel a travaillé SHERPA ces dernières semaines. Il apparaît notamment que selon un rapport interne à la BNP, la filiale monégasque de BNP-Paribas a reçu entre 2008 et 2011, en provenance de plusieurs pays d'Afrique ainsi que de Madagascar, des milliers de chèques libellés en euros, détournés de leur raison économique à l'insu des autorités de contrôle des changes. Nous pouvons donc imaginer qu'il existe à la base une fraude fiscale. Les personnes qui ont intérêt à rapatrier des fonds sans que les autorités le sachent cherchent peut-être à cacher les bénéfices de leur entreprise. Pour autant, à aucun moment, BNP Paribas-Monaco n'a fait de déclaration de soupçon à Sicfin, équivalent monégasque de Tracfin. Nous voyons bien ici qu'il y a encore des progrès à faire en matière de vigilance sur la provenance des fonds. J'ajouterais que dans cette affaire, la justice monégasque que nous avons alertée dès la mi-avril 2013, n'a pas jugé bon, à ce jour, d'ouvrir une information judiciaire.

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaidoyer au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD). – Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – Pour compléter ce propos, une enquête avait été menée par l'autorité des services financiers britanniques en 2011, montrant que dans 70 % des banques, les contrôles internes étaient insuffisants, y compris dans les plus grandes banques britanniques. Nous pensons qu'il faudrait contrôler non seulement la qualité des procédures, mais aussi effectuer des contrôles aléatoires sur des dossiers clients pour vérifier que les procédures affichées et mises en avant sont réellement mises en œuvre.

A travers une série d'articles parus dans la presse et les médias sur l'utilisation des paradis fiscaux – principalement concernant la BNP – nous pouvons toutefois constater différentes finalités. Parfois, l'objectif est de réduire la facture fiscale de la banque elle-même, c'est le cas par exemple la filiale monégasque de BNP-Paribas. Dans d'autres cas, il s'agit de montages pour leurs clients. Nous avons essayé d'interroger la BNP à plusieurs reprises sur les documents révélés par Libération le 22 mai 2012 mais nous n'avons jamais obtenu de réponse. J'imagine que vous aurez plus de moyens que nous le faire. Par ailleurs, les dernières révélations d'Offshore Leaks dans Le Monde sont très claires sur l'utilisation de filiales notamment asiatiques par la BNP et le Crédit Agricole pour créer des sociétés « écrans » pour le compte de clients.

Le recours à des sociétés écrans dans les paradis fiscaux peut permettre notamment de dissimuler l'identité réelle des clients et pour, d'une part, aux banques d'échapper aux règles de prudence financière, d'autre part, aux clients d'échapper au fisc ou aux autorités judiciaires et/ou aux banques de réduire leur facture d'impôt ou de contourner les règles de prudence financière.

Lorsqu'elles sont interrogées, les banques affirment néanmoins avoir mis fin à ces pratiques.

Toutefois, le code de conduite fiscale développé par la Société générale en 2010 montre que les engagements pris pourraient être contrôlés et renforcés. Par exemple, cette banque s'engage à « ne pas faciliter ou soutenir des opérations avec les clients dont l'efficacité repose sur la non-transmission d'informations aux autorités fiscales », à « ne pas mettre en place ou proposer des opérations à but exclusivement fiscal ». Autant d'engagements difficiles à mesurer. Nous pouvons dès lors nous interroger sur ce qu'il advient du « partiellement » fiscal ?

Longtemps, les banques n'ont pas eu à rendre compte de leurs activités et de leur code de conduite dans ce domaine. Aujourd'hui, elles commencent à le faire. L'activité de conseil qu'elles exercent pour leurs clients reste néanmoins une question délicate. Officiellement, elles affirment ne pas vouloir l'exercer ; elles déclarent même parfois qu'elles ne facturent pas ce service mais qu'elles l'offrent à leurs clients, ou encore qu'il n'est pas accessible à leurs clients français mais uniquement aux clients étrangers.

M. Gérard Gourguechon, Membre du conseil scientifique de l'association ATTAC. – Si les banques ne sont pas présentes dans les paradis fiscaux, elles ne peuvent être reconnues au niveau mondial ni bénéficier de l'importante masse financière offshore. Ainsi, les fonds russes qui échappent au fisc russe reviennent en partie par Chypre, les banques y étant installées participant à ce blanchiment de l'argent. Chypre est l'un des premiers investisseurs en Russie, à l'instar de l'Ile Maurice en Inde, ou du Luxembourg en France.

Par ailleurs, des montages financiers s'effectueraient parfois dans les bureaux des banques à Paris, le client entrant dans une pièce spécifique pratiquement extraterritoriale afin d'être mis en relation avec une filiale basée à Hong Kong ou à Singapour.

Depuis une vingtaine d'années, en France et dans beaucoup d'autres pays, nous constatons une tendance lourde, consistant à laisser les entreprises s'autoréguler et s'autocontrôler dans beaucoup de secteurs d'activité. Ce processus, qui existe autant en matière de sécurité, de santé, et dans le domaine bancaire, permet de supprimer quelques emplois de fonctionnaires et d'augmenter la liberté des entreprises. Ainsi, le système politique aujourd'hui accorde plus ou moins sa confiance aux entreprises ; il

revient ensuite aux organismes publics, neutres et indépendants, de s'assurer simplement de l'existence de ce contrôle interne.

M. François Pillet, président. - Concernant la rémunération des personnes en charge du contrôle interne des banques, pensez-vous d'une part qu'elle est nettement supérieure à celle des agents du fisc, d'autre part qu'elle leur permet de garantir leur indépendance ?

M. Gérard Gourguechon, Membre du conseil scientifique de l'association ATTAC. - Je connais la rémunération des agents du fisc, mais pas celle des personnes en charge du contrôle interne des banques. Il y a 15 ou 20 ans, les jeunes inspecteurs élèves passaient par l'Ecole des impôts, restaient quelques années dans l'Administration fiscale, puis étaient sollicités pour être embauchés dans le privé. Le critère financier intervenait de manière importante dans ce choix individuel. Le problème de l'indépendance des contrôleurs se pose pour le système bancaire, comme dans d'autres domaines.

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. - Au Royaume-Uni, depuis 2004, la loi (dite DOTAS) oblige les intermédiaires juridiques et financiers à déclarer aux autorités fiscales l'ensemble des montages qu'ils commercialisent pour éviter l'impôt. D'après un ancien inspecteur du fisc britannique, cette seule mesure aurait apporté à l'administration fiscale 12,5 milliards de livres sterling en quelques années. C'est une mesure qui est aussi appliquée au Canada, aux Etats-Unis, en Australie, en Irlande. En France, une mesure semblable fut envisagée par le Premier Ministre en septembre 2005, mais n'a jamais abouti.

M. Francis Delattre, sénateur. - Il me semble que cette procédure existe aussi en France, mais de façon embryonnaire, avec la possibilité de soumettre à l'administration fiscale un montage financier pour qu'il évite l'abus de droit.

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. - Deux autres pistes existent en la matière. L'une d'entre elles a été suivie par les Etats Unis au moment de l'affaire UBS. A l'issue d'un bras de fer avec la Suisse, les États-Unis ont obtenu 4 450 noms d'UBS. Ils ont ensuite menacé les fraudeurs et leur ont demandé de venir non seulement se dénoncer eux-mêmes, mais aussi expliquer au fisc les montages qui leur avaient été vendus. Résultat, près de 15 000 personnes sont venues se dénoncer et les États-Unis disposent aujourd'hui d'une cartographie très fine des schémas d'optimisation ou d'évasion fiscale.

Une loi va par ailleurs être débattue à l'Assemblée nationale ces prochains jours. Elle prévoit de créer le délit de fraude fiscale en bande organisée, lequel peut être mis en parallèle avec le délit de vol en bande organisée qui existe déjà. Ainsi, selon l'article 330 311-9-1 du code pénal, toute personne qui a tenté de commettre un vol en bande organisée est exemptée de peine si, ayant averti l'autorité administrative et judiciaire, elle

a permis d'éviter la réalisation de l'infraction. En outre, lorsque l'infraction est en cours, le complice qui la dénonce et qui permet de stopper la réalisation de l'infraction, peut voir sa peine divisée par deux. Nous pourrions ainsi nous inspirer de ces mesures dans le cadre de cette nouvelle loi sur la fraude fiscale en bande organisée.

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaidoyer au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – Aujourd'hui, les sanctions et les amendes financières à l'encontre des banques mises en cause au niveau international pour des défaillances sérieuses ou systémiques dans leur système de contrôle interne sont souvent très faibles. Dans le cas par exemple d'une filiale de la Royal Bank of Scotland, la sanction s'était élevée seulement à 2 % des profits avant impôts. Dans ce contexte, il reste très rentable de ne pas être trop regardant sur l'origine des fonds et sur l'application du droit. Il faut donc absolument proportionner des sanctions financières aux gains retirés de ce type d'activité.

M. Yvon Collin, vice-président. – Monsieur le Président, je partage votre sentiment, comme celui de notre rapporteur, sur le fait que cette commission et le rapport qui suivra ne resteront pas lettre morte. C'est la moindre des choses dans le cadre d'une telle démarche.

Hasard du calendrier, nous débutons notre enquête le jour d'un sommet dont on nous dit qu'il est prometteur. J'ai toutefois bien compris que certains Etats étaient prêts à faire des concessions, à condition que d'autres suivent, ce qui peut nous condamner à l'immobilisme.

Je remercie nos interlocuteurs de la qualité de leurs réponses, et de la continuité dans les efforts qu'ils mènent au sein de leurs organismes respectifs. J'ai pour ma part trois questions à leur poser.

Tout d'abord, il existe des études montrant que l'aide publique au développement est dépourvue d'efficacité, en raison d'un détournement de cette aide. Avez-vous examiné cette hypothèse ?

Considérez-vous ensuite que la France et l'Europe sont assez vigilantes sur cette question, ou qu'il faudrait prendre davantage de garanties, et si oui, lesquelles ?

Enfin, avez-vous examiné les conditions concrètes du fonctionnement du système bancaire en Afrique ?

Mme Nathalie Goulet, vice-présidente. – Vous êtes intervenus devant notre commission en 2012. Vous aviez effectué des interventions très complètes auxquelles votre audition d'aujourd'hui apporte peu d'éléments nouveaux. Dès lors, elle paraît moins complète. Vous manifestez notamment des attentes et vous nous questionnez par rapport à notre volonté d'action dans la lutte contre l'évasion fiscale. Nous avons quand même obtenu de

haute lutte la mise en place de quelques dispositions législatives. Le Président, le Rapporteur et les membres, à chaque fois qu'il a été possible de le faire, ont rappelé les travaux de la commission d'enquête. Je ne crois pas que cette maison ait montré sur bon nombre de sujets plus de ténacité dans un délai aussi court. Ainsi, si nous prenons l'exemple de la sécurité du médicament, après le Viox et le Mediator, la loi sur le médicament est loin d'avoir apporté toutes ses solutions.

J'ai, quant à moi, également quelques questions à vous poser. Pourriez-vous tout d'abord effectuer un point sur les améliorations que vous avez constatées cette année ? Ensuite, en tant qu'associations très actives – vous êtes un peu les « justiciers » de la fiscalité – avez-vous effectué des saisines du parquet ou déclenché des déclarations de soupçons ? Par ailleurs, avez-vous une action directe sur les acteurs que vous dénoncez justement ? Enfin, comment êtes-vous financés ?

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaider au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – Il existe plusieurs canaux par lesquels l'aide publique au développement peut être détournée. Aujourd'hui, nous constatons qu'une grande partie de celle accordée par la France passe par le soutien au secteur privé pour encourager la croissance et le dynamisme économique ; dès lors, les règles déterminant les conditions d'accès à des subventions de l'Agence française de développement ou de sa filiale PROPARCO doivent encore être renforcées dans le domaine de la responsabilité fiscale. L'Agence Française de Développement vient tout juste de se doter à ce sujet d'une règle interne stipulant que l'aide ne doit plus transiter par les paradis fiscaux. Aujourd'hui plus de la moitié de l'intervention de PROPARCO passe par des intermédiaires financiers (banques ou fonds d'investissements) localisés notamment dans des centres financiers offshore. La France vient donc d'établir une liste de territoires des centres désormais interdits, à partir d'une compilation de plusieurs listes (celle de l'OCDE utilisée par la Banque centrale, et la liste ETNC française, etc.). Ce texte de mesure a été annoncé hier par le ministre du Développement.

Nous pourrions aussi demander plus de transparence fiscale aux entreprises bénéficiant de ces soutiens et de ces financements publics, afin de s'assurer qu'elles paient effectivement des impôts à la hauteur de leur activité et de la richesse qu'elles créent dans les pays en développement. Nous avons porté cette proposition pendant la campagne présidentielle et législative, mais nous avons du mal à la faire passer. Les liens entre fiscalité et développement constituent des sujets traités par les Nations Unies, l'UE ou l'OCDE sur lesquels la France a été en pointe.

Je n'ai, par ailleurs, pas particulièrement travaillé sur le thème du fonctionnement bancaire en Afrique, je ne me hasarderai donc pas à vous répondre sur ce point.

En termes de points d'amélioration, nombre d'événements sont notables depuis l'année dernière. En quelques mois, les déclarations se sont considérablement accélérées. Parmi les avancées, nous retenons évidemment le reporting par pays qui représente l'aboutissement de dix ans de mobilisation de la société civile. Nous avons entendu les annonces du Président de la République et du Premier ministre sur l'importance de l'étendre à d'autres secteurs d'activité et nous serons bien sûr vigilants sur ces sujets.

Notons également que l'OCDE a ouvert un processus BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), relatif aux érosions des assiettes fiscales et aux transferts de profits. Pour la première fois, l'OCDE reconnaît qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème spécifique aux pays en développement, en raison de leur administration fiscale qui serait corrompue, mal formée ou mal payée. Un pré-rapport publié en février 2013 détecte en effet un véritable problème avec la fiscalité des entreprises multinationales au niveau mondial, pensée dans les années 1920 et qui n'est plus adaptée à notre époque. Ainsi, aujourd'hui, le contournement de l'impôt est devenu la règle. Les accords qui permettent d'éviter la double imposition aboutissent à ce que les entreprises ne paient plus d'impôt nulle part. En conséquence, tout le monde est perdant, sauf les paradis fiscaux qui attirent des activités artificielles pour enregistrer des profits en réalité générés ailleurs. Sur ces questions, nous commençons à rencontrer un écho favorable. Reste à savoir quelles seront les mesures concrètes retenues.

Nous sommes toutefois un peu inquiets. En effet, au niveau français, à travers les discussions menées avec Bercy, nous sentons une volonté d'agir sur le secteur du numérique, mais pas forcément sur l'ensemble des secteurs d'activité. Je pense pourtant que les mêmes dispositifs prévalent pour Google et les grandes multinationales françaises lorsqu'elles tentent de contourner l'impôt.

En dernière avancée, il apparaît clairement que tout le monde partage désormais ce sentiment qu'il faut développer les échanges automatiques d'informations. Cette contrainte pourrait constituer un nouveau critère d'évaluation des pays dans le Forum fiscal mondial. La liste française des paradis fiscaux pourrait aussi reprendre ce critère-là.

Enfin, concernant le financement du CCFD, il est assuré à hauteur de 9180 % environ par des dons privés individuels, et en partie par un financement public, notamment pour soutenir l'activité de nos partenaires dans des pays africains, asiatiques, et d'Amérique Latine. Nous ne menons pas d'action directe en justice, parce que ce n'est pas notre mandat.

M. Charles Revet, sénateur. – En tant que doyen, j'avais félicité le président et le rapporteur pour le premier rapport qui avait été établi et que nous souhaitons, comme les autres, voir aboutir à des actions concrètes.

Nous devons dès lors bénéficier des éléments sur lesquels nous appuyer pour proposer des orientations ou des amendements.

Avez-vous eu ainsi la possibilité de conduire des investigations en profondeur ? De même, avez-vous obtenu des éléments vous permettant de bien connaître le fonctionnement et les objectifs des personnes ou des organismes bancaires qui interviennent dans les paradis fiscaux ?

Vous nous avez par ailleurs confié n'avoir pas obtenu de réponse à certaines questions que vous aviez posées au système bancaire. La différence, dans le cadre d'une audition au Sénat, c'est que les intervenants devront prêter serment. Ils prennent donc le risque de sanctions s'ils nous fournissent des informations erronées ou s'ils ne répondent pas aux questions posées alors même qu'ils disposeraient d'éléments de réponse. Dès lors, avez-vous des questions qui vous paraissent importantes et que nous pourrions poser nous-mêmes, avec plus de garantie quant à leur réponse ?

M. Gérard Gourguechon, Membre du conseil scientifique de l'association ATTAC. - Je rappelle que j'ai été secrétaire général du syndicat des impôts. Il y a une vingtaine d'années, vous disposiez chaque année d'informations détenues par l'administration fiscale sur le nombre et les résultats des contrôles fiscaux de l'année précédente, profession par profession. Vous pouviez par exemple connaître le nombre de bouchers charcutiers inscrits en France, ainsi que le nombre de contrôles fiscaux dans cette profession et leurs résultats. Ces informations permettaient de faire apparaître que les cultivateurs étaient contrôlés en moyenne tous les 102 ans, et les multinationales l'étaient tous les 18 ans, souvent de façon très partielle. Par exemple, la totalité des factures d'achat sur une année pour un groupe comme Total représentait trois camions ; or nous ne disposions que de quelques semaines pour tout vérifier.

Vous n'avez plus accès à ces informations, et nous souhaiterions qu'elles vous soient communiquées à nouveau. Elles sont importantes en termes de transparence et permettraient de déceler que la fraude fiscale, dont la fourchette haute est actuellement estimée à 80 milliards d'euros, est en réalité beaucoup plus importante. Le contrôle fiscal rapporte aujourd'hui environ 10 à 15 milliards, respectivement 10 milliards pour le contrôle fiscal externe, 5 milliards pour le contrôle fiscal du bureau. En contrôlant les entreprises tous les 50 ans, nous pourrions ainsi récupérer 15 ou 20 % de la fraude.

Concernant les améliorations apportées, le Conseil des Ministres du 10 avril a fait des annonces intéressantes, notamment quelques créations d'emplois d'inspecteurs vérificateurs, et un renforcement des sanctions pénales. Cependant, il ne s'agissait que d'annonces. Si elles se transforment en textes mis en application, elles participeront aux résultats positifs engrangés depuis 12 mois.

Je terminerai sur le fonctionnement d'ATTAC. Nous sommes une petite association de 12 000 à 15 000 membres financée par des cotisations, et bénévoles.

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. – Portons-nous plainte sur ces affaires fiscales ? Aujourd'hui, seule la commission fiscale de Bercy a le monopole de la transmission des dossiers fiscaux au Parquet, ce qui pose une vraie question. En matière de corruption le problème était similaire. Il existait notamment un monopole de l'action publique, réservée à l'Etat, jusqu'à ce qu'un arrêt de la Cour de Cassation du 9 novembre 2010 (dans l'affaire dite des biens mal acquis) estime que des associations anti-corruption pouvaient engager l'action publique.

Il est important, concernant ces affaires de fraude fiscale, de ne pas compter uniquement sur l'administration fiscale pour déclencher l'action judiciaire. Aujourd'hui, il existe environ un millier de condamnations pénales dans des dossiers fiscaux. Pour autant, une soixantaine seulement aboutit à des peines de prison. Je m'interroge quant à moi sur le nombre d'intermédiaires condamnés chaque année.

Qu'est-ce qui a changé aujourd'hui ? Nous entendons le Premier ministre britannique déclarer qu'il n'est plus acceptable d'avoir une structure juridique au monde dont on ne connaisse pas le propriétaire. Sans doute y a-t-il une part d'hypocrisie importante dans ce propos sachant la prospérité que le Royaume-Uni doit au trust mais faisons-lui confiance prenons-le au mot ! Si le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche, pour leur part, résistent à céder sur l'échange automatique d'information, c'est qu'ils ont peur que le marché parte au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Ce serait une grande hypocrisie si le G8 ne s'achevait pas avec l'engagement de chacun des Etats à disposer d'un registre public des trusts. Les banques jouent un rôle important dans ce contrat à trois que constitue le trust.

Concernant les moyens d'investigation, nous sommes une petite équipe ; nous n'avons pas mené d'investigation approfondie au sein des banques. En revanche, j'ai trouvé très intéressante l'annonce de l'autorité allemande des marchés financiers (la BaFin) relative à la mise en place d'inspections au sein des banques sur leurs activités dans les paradis fiscaux, notamment l'activité de gestion de patrimoine. Si les autorités allemandes le font, rien n'empêchera les autorités françaises de les imiter !

Quant aux moyens de l'administration fiscale, depuis des années, nous constatons une réduction assez sévère des postes de vérificateurs. Pourtant, selon les chiffres du syndicat des impôts, chaque vérificateur rapporterait environ 2,3 millions d'euros. Même si on peut penser que ce syndicat est un peu juge et partie, le renforcement des équipes pourrait s'avérer très rentable.

Dernier point, que peut-on faire au niveau français ? Depuis le début de l'Offshore Leaks, et avec l'affaire Cahuzac, le gouvernement semble renvoyer le problème au niveau européen. Je n'ai entendu aucun argument qui justifierait de ne pas mettre en place la loi Fatca en France. Les Etats-Unis l'ont fait, pourquoi la France ne pourrait-elle pas le faire également ? L'échanges d'informations au niveau international est intéressant, mais un échange franco-français semble également une piste intéressante. Par exemple, si l'on en croit les déclarations d'Antoine Peillon sur l'affaire UBS, la DCRI elle-même non seulement n'aurait pas transmis les informations à l'administration fiscale mais les aurait détruites pour ne pas qu'elles lui parviennent.

Concernant le financement de SHERPA, nous sommes une petite équipe et nous recevons des fonds de la part de fondations allemandes, françaises, américaines ou africaines. Moi-même je suis bénévole.

M. Nathalie Goulet, sénateur. – Nous disposons quand même d'un rapport de la division des enquêtes fiscales nationales et internationales qui me semble assez complet sur le nombre de contrôles et leurs résultats. Notamment, pour la division internationale, plusieurs chapitres traitent de la difficulté des agents à cerner le prix des produits et du fait qu'ils ne sont pas en capacité de contrôler des données dont ils ne maîtrisent pas techniquement la teneur.

M. Yvon Collin, sénateur. – Vous paraît-il pertinent que la commission auditionne Proparco et l'AFD pour avoir leur avis ?

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaidoyer au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – J'ai rencontré le directeur de la direction des risques à l'AFD, qui m'a présenté les nouvelles procédures de contrôle interne en vigueur dans l'Agence. En effet, l'AFD ayant le statut de banque, elle est également soumise aux mêmes règles en matière de blanchiment de l'argent. Je pense donc que cela peut être intéressant de l'interroger – d'autant plus que l'AFD est habilitée à agir en tant qu'intermédiaire financier pour distribuer l'aide européenne.

M. Jean Merckaert, Membre du conseil d'administration de l'association Sherpa. – A l'heure de penser notre contribution au développement, nous nous pensons souvent en tant que contribuables français : nous regardons souvent les flux qui sortent de France, et nous souhaitons savoir si ces fonds servent effectivement au développement des pays. Du point de vue des pays en question, la principale question n'est pas seulement l'évaporation des flux d'aides mais plus généralement celle des ressources du pays liées à la fraude fiscale. Le ministre de la Coopération a raison d'insister sur le fait que l'on aide ces pays encore plus en s'attaquant aux flux illicites sortants. Afin de parvenir à les réduire, il faut que l'échange automatique d'informations ne s'établisse pas seulement entre pays européen mais que nous en fassions bénéficier les pays du sud.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Nous sommes demandeurs des réponses écrites aux questions que je vous ai adressées et que nous n'avons pas eu le temps d'évoquer ici. En matière de liste des paradis fiscaux, vous évoquez de votre côté 60 territoires ou pays. Il existe également la liste de la France pour laquelle, à la date d'aujourd'hui et à ma connaissance, l'arrêté n'a pas été pris alors que ce processus emporte des conséquences juridiques. Nous connaissons aussi la liste des Etats-Unis et celle de l'OCDE. Autant de listes différentes représentent un vrai problème puisque nous n'avons pas de base commune. Ne faudrait-il pas retenir votre propre liste pour aboutir à une base fiable ?

Mme Mathilde Dupré, Chargée de plaidoyer au Comité catholique contre la faim et pour le développement, (CCFD)-Terre solidaire, coordinatrice de la Plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. – Le Président de la République et le Premier ministre ont fait des déclarations concernant la mise à jour de la liste cette année et le fait qu'un certain nombre de pays qui n'auraient pas été efficaces dans la transmission et l'échange d'informations puisse y figurer. Nous avons progressé puisque nous disposons maintenant du rapport du gouvernement qui fournit le nombre de requêtes et le nombre d'informations transmises. Il sera malgré tout difficile d'établir une liste correcte, d'autant que la France s'interdit, de même que l'ensemble des pays de l'Union européenne, de désigner des pays de l'Union comme paradis fiscal. Nous savons également que le Forum fiscal mondial sur l'échange d'informations et la transparence publiera d'ici la fin de l'année une nouvelle liste sur la base des rapports d'évaluation produits depuis maintenant trois ans. Les critères existent. Le problème est d'une part la volonté politique d'avancer, d'autre part la capacité de nommer ses propres paradis fiscaux et ses dépendances politiques. Les Britanniques ont commencé cette démarche avec la lettre de Monsieur Cameron envoyée à toutes les dépendances de la Couronne et dans les territoires d'Outre-mer. A nous de faire de même avec Monaco, Andorre, et certains territoires d'Outre-mer.

Nous vous enverrons par écrit la liste des mesures qui peuvent être mises en œuvre dès maintenant au niveau de la France, telles que la loi Fatca, la transmission des schémas d'optimisation fiscale par les intermédiaires, les registres des comptes bancaires, les registres des trusts, la proportionnalité des sanctions, l'effectivité des contrôles anti-blanchiment, etc.

M. François Pillet, président. – Au nom de notre Commission, je vous remercie vivement de vos témoignages, de votre expertise et de votre enthousiasme.

**AUDITION DE M. BERNARD ESAMBERT, ANCIEN
PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPAGNIE
FINANCIÈRE EDMOND DE ROTHSCHILD, ANCIEN
MEMBRE DU COLLÈGUE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS
FINANCIERS**

(mercredi 22 mai 2013)

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

M. Bernard Esambert. - Je le jure.

M. François Pillet, président. - Vous avez la parole pour un exposé liminaire sur le sujet qui nous occupe...

M. Bernard Esambert. - C'est la première fois que je participe à une réunion de cette nature, et suis très heureux d'être présent.

S'agissant de la déontologie des marchés financiers, j'utiliserai l'image du verre à moitié plein et du verre à moitié vide.

Du côté du verre à moitié plein, notamment concernant les paradis fiscaux, les places offshore, ou tout autre moyen d'échapper à la fiscalité et à la vigilance financière des Etats, un certain nombre de progrès ont été réalisés depuis un G 20 remontant à quelques années, et qui avait confié à l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) la mission de mettre fin à un certain nombre de ces places offshore. Plus récemment, des mesures ont également été envisagées à Bruxelles par la Commission.

Ceci a conduit à une forte réduction du nombre de ces places offshore qui, selon certains commentateurs, ne sont plus qu'au nombre d'une dizaine. La liste noire de l'OCDE aurait disparu, et la liste grise s'est réduite.

Du point de vue des Etats mis en cause, des progrès certains ont été accomplis depuis quelques années. Les textes en préparation, les directives ou les mesures envisagées par le G 8, le G 20 et l'OCDE, vont encore accroître la pression, notamment en Europe, sur des pays comme l'Autriche et le Luxembourg...

C'est là un point positif, qui résulte de la conjonction d'une unité de vue des grands Etats de l'OCDE -États-Unis, Grande-Bretagne, France - sur

ce thème. On n'aurait pas imaginé cette conjonction il y a un certain nombre d'années...

Sur d'autres plans, comme l'élaboration de fonds de gestion alternatifs par les banques ou, plus généralement, par le système financier -hedge funds- des progrès ont également été accomplis. Ces hedge funds sont mieux régulés que par le passé en termes de possibilités d'emprunts ou de liquidités.

Dans un autre domaine, celui des délits d'initiés -que je connais un peu moins mal que les autres, l'Autorité des marchés financiers (AMF) m'ayant confié une mission et demandé des propositions pour réduire ces délits - un certain nombre de mesures ont été prises il y a sept ou huit ans. Le délit d'initié est maintenant mieux codifié, et l'on peut donc plus facilement poursuivre ceux qui profitent de connaissances que n'a pas le grand public.

Pour ce qui est du verre à moitié vide, les paradis fiscaux renaissent à mesure que d'autres disparaissent. Le Botswana va ainsi créer un paradis fiscal. C'est aussi le cas du Panama, de Dubaï, et d'un autre Etat d'Afrique, dont le nom m'échappe. Il existe par ailleurs encore des Etats ou des îles non régulés. On a braqué les projecteurs sur un certain nombre d'îles proches des côtes européennes, mais on a négligé des îles plus lointaines. Le Vanuatu continue ainsi à profiter de la liberté qu'il s'est arrogé en ce domaine.

La chasse aux paradis fiscaux n'est donc pas terminée, et la pression sur les banques, qui en font profiter leurs clients, est à peine amorcée. Il existe bien des projets de loi dans ce domaine, mais ils demeurent dans les limbes.

Quant aux hedge funds, ils continuent à se développer et à utiliser les ventes à découvert, moyen diabolique pour faire perdre des quantités d'argent cataclysmiques dans certains cas...

Concernant les délits d'initiés, même si les choses ont été codifiées, les sanctions étaient, lorsque j'ai quitté l'AMF, il y a un certain nombre d'années, relativement faibles. J'avais préconisé de les renforcer sensiblement, en multipliant par dix le plafond des sanctions pécuniaires et par deux ou presque le nombre d'années d'emprisonnement. Je ne sais si mon rapport a été suivi d'effets.

Nous avons, en France, un problème général : nous appliquons des sanctions nettement plus faibles que dans les grands pays développés, notamment les Etats-Unis ou dans les pays anglo-saxons. Je n'en connais pas les raisons, même si je les devine...

En second lieu, l'application de ces sanctions n'a pas, en France, le même niveau que dans d'autres pays. Aux États-Unis, les sanctions pécuniaires sont très élevées. C'est un moyen de négociation pour les autorités américaines, afin de permettre à ceux qui ont enfreint la

réglementation de ne pas être poursuivis pénalement. Ces sanctions sont donc sans commune mesure avec celles que nous connaissons en France.

J'ai fait partie de la commission des sanctions de la Commission des opérations de bourse (COB), avant la création de l'AMF. Ces sanctions étaient fort limitées, voire ridicules dans certains cas, par rapport à celles que permet le système anglo-saxon ! Cette sorte de tradition française est à revoir. Je crois d'ailleurs qu'il existe un texte de loi en préparation qui va en ce sens.

Les sanctions sont appliquées chez nous de façon très timide, sauf par la Commission de la concurrence, qui profite de façon spectaculaire des plafonds qui lui sont autorisés. Les autres organismes n'en profitent pas ou peu. C'est notamment le cas de l'AMF, maintenant dotée d'une commission des sanctions distincte de son collègue.

Nous avons donc encore des progrès à faire. Je ne suis pas un adepte de la sanction, mais je ne pense pas que l'on puisse poursuivre sévèrement, dans des domaines mineurs, ceux qui ont volé une pomme à l'étalage si on n'applique pas aux financiers, qui ont volé l'équivalent de millions de pommes des sanctions adaptées et puissantes !

Plus généralement, au-delà des mesures qui sont enfin prises, au travers d'une sorte de consensus des grandes nations, il existe un problème de déontologie du libéralisme et du système du marché dans lequel nous vivons, sans foi ni loi, qui a conduit, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à un enrichissement moyen général de la planète énorme, laissant toutefois subsister des poches importantes de pauvreté, et permettant des enrichissements insolents, à l'autre extrémité du spectre.

Il y a, dans ce libéralisme formidablement efficace, un manque d'éthique et de déontologie. Le libéralisme est devenu, depuis la mort du communisme, une sorte de religion qui oriente tous nos comportements économiques. Ceci conduit les exclus de l'enrichissement que j'évoquais à aller vers les sectes ou l'extrémisme islamique, le libéralisme n'offrant pas à leurs yeux cet idéal qu'ils poursuivent, dans les voies que l'on sait et avec les conséquences que l'on sait.

Mon idée est probablement simpliste, mais j'essaye de la mettre en œuvre et de faire créer ce code éthique du libéralisme par une structure apolitique, que l'on peut imaginer composée de représentants de toutes les grandes spiritualités, parmi lesquelles je place, en priorité, l'agnosticisme, les droits de l'homme, et autres modes de pensée...

Ce groupe pourrait être composé de représentants de ces spiritualités, de présidents d'ONG, de prix Nobel de la paix, et de quelques prix Nobel scientifiques. Je n'ose y inclure des prix Nobel de l'économie, généralement farouches défenseurs d'une économie de marché dans toute sa rigueur, mais sans ses vertus -sauf certains, comme Amartya Sen ou quelques autres...

J'essaye de mettre en place, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), une sorte de concile d'une trentaine ou d'une quarantaine d'hommes et de femmes de cette nature. Réunis, ils établiraient ensemble les tables de la loi du libéralisme, supprimeraient définitivement le travail des enfants jusqu'à ce qu'ils soient autonomes, instaureraient l'égalité entre les hommes et les femmes, banniraient les enrichissements insolents et sans cause, etc.

Trente à quarante personnes, chargées de l'écriture d'un tel message, très bref, seraient choisies de telle sorte que chacun des sept milliards d'habitants de cette planète se sente représenté par l'un d'entre eux. L'élaboration d'un tel concile n'est donc pas forcément une tâche facile...

Je vous livre ces idées quelque peu fantasques pour attirer votre attention sur le fait que le thème de l'éthique dépasse à mes yeux celui des marchés financiers, qui reste cependant un signal fort qui, si on arrivait à la régler, permettrait au libéralisme d'être un peu moins mal perçu par tous ceux qui en sont exclus !

M. François Pillet, président. - Ces propos liminaires sont pleins d'espoir !

La parole est au rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Votre propos fait le lien avec les ONG que nous avons auditionnées avant vous.

Vous présentez, à votre façon, avec votre vision du monde -que je respecte par ailleurs - un monde solidaire. C'est un peu ce qui sous-tend votre propos, et qui le rend intéressant.

Vous avez été l'un de nos banquiers d'affaires et avez travaillé en tant que régulateur pour l'AMF. Ceci vous a permis d'évoluer au cœur du système bancaire et financier, objet même de notre commission d'enquête, qui commence ses travaux aujourd'hui.

Notre souci est d'en comprendre les mécanismes, les ressorts et, en particulier, ce qui sous-tend les pratiques les moins avouables, que vous avez vous-mêmes décrites, légales ou illégales. Vous avez émis des critiques sur ce système dérégulé, déréglementé, sans foi ni loi, pour reprendre vos propres termes.

Dans d'autres lieux, vous avez eu l'occasion de mettre à l'index les salaires indécents, la corruption, l'absence de morale. On voit bien votre philosophie générale... Vous militez pour une forme de moralisation du système en place.

Selon votre expérience, quelles failles intrinsèques du système conduisent-elles à l'absence de morale de ce système ? Que doit-on entendre par l'idée de « moraliser le libéralisme » ? Quels sont les chantiers à entreprendre, les solutions éventuelles pour ce faire ?

On entend parler d'amnistie fiscale pour les auteurs de ces méfaits. Quelle appréciation portez-vous sur cette technique ?

Par ailleurs, la crise financière que nous vivons est aussi une crise économique, politique, démocratique. Vous dites qu'elle est née en 2007-2008, avec la crise des subprimes, aux États-Unis. Comment aurait-on pu l'éviter ?

A-t-il été répondu de manière satisfaisante aux problèmes identifiés, avec un recul de cinq années ? Dans le cas contraire, que convient-il de faire ?

Avez-vous été amené, en tant que banquier d'affaires à contribuer au montage de système offshore dont il est beaucoup questions ces temps-ci ? Si tel est le cas, de quel type de montages s'agissait-il, et pour quel type de clients ?

Vous avez évolué dans ce monde, il y a quelques décennies de cela. Y a-t-il eu, selon vous, une évolution nette des comportements du monde de la finance depuis les années 1970, date à laquelle vous avez pris la tête de la banque Rothschild ? En trente ou quarante, durant la période de dérégulation que l'on a vécue, où les choses se sont accélérées, automatisées, quels changements de comportements avez-vous pu analyser ?

Enfin, l'AMF est-elle allée assez loin en matière de reprise en main du contrôle des acteurs financiers ? Que devrait-elle faire de plus, au regard de l'actualité récente et de la situation dans laquelle nous nous trouvons ?

M. Bernard Esambert. - Pourquoi en est-on arrivé là en matière d'application du libéralisme ? C'est la nature humaine qui est ici en cause ! Elle est ainsi faite qu'elle est très imaginative. C'est pourquoi j'évoquais l'idée de forte régulation, d'une part, et l'usage de la coercition d'autre part. Je ne suis pas partisan du bâton mais, dans le domaine financier, je ne vois pas pourquoi on ne l'emploierait pas à l'échelle des profits indus suscités par des comportements immoraux. C'est pourquoi je ne suis pas de ceux qui condamnent la création d'un parquet financier, s'il permet d'éviter la répétition de fraudes que l'on constate tous les jours !

Il n'y a pas un mois, dans le monde, où il n'y ait pas une affaire Enron, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Chase, ou Libor ! C'est donc qu'il existe un problème de comportements de ceux qui travaillent dans le secteur financier. Il faut que ceux-ci aient la même morale que ceux qui ne s'y trouvent pas.

Les solutions sont celles que les Etats mettent en œuvre en régulant, après avoir dérégulé, là où il le faut. Il ne s'agit pas de réguler partout, bien au contraire, mais de savoir réguler avec efficacité, là où c'est vraiment nécessaire, en appliquant des peines sévères, en recourant peut-être un jour au code éthique du libéralisme que je souhaite voir mis en œuvre.

J'avais écrit, en exergue de mon rapport sur le délit d'initié, que plus on s'élève dans la hiérarchie des hommes, plus on doit être exemplaire. Ceux qui profitent du délit d'initié doivent l'être en conséquence, occupant le plus souvent un échelon élevé de la hiérarchie. Malheureusement, on n'apprend plus la morale à l'école, comme c'était le cas dans mon enfance. J'ai appris sur les bancs de l'école que, plus on s'élève, plus on doit être insoupçonnable et irréprochable. Le code éthique peut ranimer cette morale, comme je le souhaite ardemment.

Pour ce qui est de l'amnistie fiscale, je suis favorable au fait que ceux qui ont fait sortir des capitaux les fassent revenir et travailler en France, afin de stimuler l'investissement mais, si amnistie il doit y avoir, je plaide plutôt pour une amnistie pénale. Je verrais bien un système -qui, je crois, est d'ailleurs en préparation - où les pénalités seraient fortement accrues, la rentrée de ces capitaux permettant en même temps à ceux qui y recourent de ne pas être poursuivis pénalement. Le tout, bien sûr, devrait être fait dans la plus grande transparence, en laissant aux seuls fonctionnaires le soin d'appliquer les nouveaux textes.

Pour ce qui est de la crise financière, et pour être bref, le départ, vous le savez tous, réside dans la fameuse crise immobilière américaine des subprimes et dans le fait que les banques américaines, pour faire davantage de crédits hypothécaires, ont titrisé leurs crédits et libéré le ventre de leurs banques. Elles se sont mises à créer une sorte de bulle gigantesque, bien au-delà de leurs ratios. Tout ce qui était dans le ventre des banques, au travers des crédits consentis, a été sorti et vendu à des financiers qui, eux-mêmes, l'ont revendu partout à travers le monde, les incorporant dans différents produits.

Je le sais d'autant mieux que, m'occupant de nombreuses fondations et associations charitables ou médicales, dont je gère la trésorerie, j'ai failli incorporer ces produits financiers venant des États-Unis. Cela n'aurait pas obéré complètement le maigre pactole des fondations dont je m'occupe, mais aurait néanmoins réduit une partie des dons que je reçois chaque année, ce qui aurait été fâcheux !

La suspicion entre banques a commencé ; celles-ci ne se sont plus prêté d'argent. Les banques centrales ont dû faire l'appoint, puis on s'est aperçu que les États étaient très endettés, à la fois en pourcentage de leur PIB et en matière de dette extérieure. La crise immobilière a dégénéré en crise mondiale de l'endettement pour un certain nombre d'États.

Comment l'empêcher ? Aurait-on pu l'éviter ? Oui, si on n'avait pas créé cette bulle immobilière aux États-Unis, qui a consisté à financer des achats de maisons sans apport des souscripteurs, lesquels étaient généralement endettés à 120 %.

L'excès a atteint son comble en permettant d'emprunter à ceux qui, de toute évidence, n'aurait jamais les moyens de rembourser. Les banques

pensaient détenir un gage dans les valeurs immobilières, qui leur paraissaient devoir continuer à monter, alors qu'elles se sont au contraire effondrées. Il aurait fallu faire en sorte de ne pas créer cette bulle à l'origine de tous nos problèmes.

On ne va certes pas titriser à nouveau des créances immobilières, mais la prochaine bulle est en train de se constituer quelque part. Il y en a eu une tous les sept ans, depuis quarante ans, en moyenne, la première remontant à la crise pétrolière de 1973. Cette bulle éclatera ; si elle est modérée, les conséquences en seront très limitées. Si elle met en lumière l'endettement d'un certain nombre de nations, comme la crise de 2009, on risque d'avoir à nouveau des problèmes.

L'un d'eux est d'ailleurs devant nous, et ce depuis trente ou quarante ans : il s'agit de l'endettement des États-Unis, dont il faudra un jour se préoccuper. C'est le plus élevé de tous les pays développés mais, les États-Unis battant monnaie, avec un dollar qui tient le haut du pavé, cela n'a pour le moment pas de conséquences. Il faudra bien un jour que les nations développées disent leur vérité aux États-Unis et fassent en sorte que ceux-ci prennent eux-mêmes à leur tour les mesures que nous nous imposons tous en Europe, avec la sévérité, les excès et les problèmes auxquels cela conduit. Cela peut arriver dans dix, quinze, vingt ans -voire même plus tôt.

Comment empêcher la montée de la bulle ? Je n'ai pas de solution miracle ! En revanche, il faut dès maintenant faire pression sur les États-Unis pour les amener à quitter leur statut d'observateur en Europe, et prendre les mesures qui conviennent chez eux, afin de réduire leur endettement et faire en sorte que, le jour où la bulle éclatera, elle ne se traduise pas par un cataclysme américain !

Ai-je réalisé des montages offshore lorsque j'étais banquier ? Non. A l'époque, il y en avait très peu. J'ai fait mes classes au Crédit lyonnais de 1973 à 1977, puis j'ai été banquier, de 1977 à 1993. Il y avait probablement des montages offshore dans d'autres banques, mais j'avais ma conception de la banque.

J'ai été le conseiller industriel et scientifique de Georges Pompidou. J'étais vraiment un industrialiste saint-simonien, au sens fort du terme. Je suis arrivé dans la banque en considérant qu'elles devaient appuyer l'industrie. J'ai fait en sorte que la Compagnie financière aide les industriels à se développer, à s'implanter à l'étranger, à exporter davantage. Je l'ai fait de différentes façons, en particulier en améliorant leur trésorerie. J'avais développé un produit de trésorerie, copié par les Américains et les autres banques françaises. J'ai également développé des produits à l'exportation. Je considérais que les banques devaient jouer le rôle de pompes qui aspiraient les dépôts des particuliers pour les prêter aux entreprises, notamment industrielles. Ce faisant, elles aidaient au développement de leur pays, ce qu'elles faisaient d'ailleurs pour l'essentiel à l'époque.

Il existait d'autres façons de les aider. J'ai passé plusieurs semaines à observer ce qui se déroulait dans la Silicon Valley. J'avais créé un observatoire des valeurs de haute technologie, ce qui était nouveau en 1979. Je rapportais aux cinq premiers groupes français -Aérospatiale, Renault, Alcatel, EDF et un cinquième dont le nom m'échappe- toutes les affaires qui se créaient dans leur domaine, de façon à ce qu'ils puissent éventuellement les racheter et avoir une avance technologique dans leur secteur.

Je n'ai, en quoi que ce soit, utilisé de montages offshore, n'en ayant pas eu l'occasion. L'aurais-je fait si j'en avais eu la possibilité ? Je ne sais... A priori, je pense que non -mais on n'est jamais à l'abri de la tentation !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Dans le cadre de vos activités à l'AMF -époque bien plus récente, durant laquelle les montages offshore étaient largement en vigueur - avez-vous identifié des montages de ce genre ? Pourriez-vous nous les décrire ? Pour quel type de clients ? Qui en étaient bénéficiaires ?

M. Bernard Esambert. - Non, ce n'était pas le rôle de l'AMF de vérifier les montages offshore. Le législateur n'en avait pas décidé ainsi.

Faut-il lui confier cette tâche ? Les montages offshore sont le fait des structures financière et des banques. Je verrai donc plutôt ce rôle dévolu à la Commission bancaire -mais on peut aussi le confier à l'AMF. Je ne pense pas que ce soit encore le cas aujourd'hui...

L'AMF a pour objet de vérifier le bon fonctionnement des marchés intra-muros, les opérateurs devant respecter les régulations en cours mais ceci ne va pas jusqu'au montage des opérations offshore.

M. Francis Delattre. - J'ai le sentiment que vous êtes une exception puisque vous avez exercé dans le privé, puis à l'AMF. En France, c'est souvent la haute administration qui fournit les banques d'affaires en grands dirigeants. Qu'en pensez-vous ? Avez-vous une idée des critères de recrutement ?

On nous explique souvent que les grands mécanos que les banques d'affaires organisent - prises de contrôle, fusions acquisitions - sont fait pour créer des richesses. Ces richesses correspondent-elles à l'économie réelle ?

Par ailleurs, pouvez-vous détailler ce que vous avez dû contrôler et vérifier lorsque vous exerciez à l'AMF ?

D'autre part, beaucoup de ministères, dans des opérations de restructurations, choisissent des banques d'affaires pour les conseiller. Trouvez-vous cette démarche utile ou discutable ?

Enfin, le Japon a décidé de laisser filer sa dette. Ne pensez-vous pas que les Etats-Unis, banquiers du monde, s'ils étaient mis au pied du mur, pourraient bien faire la même chose ?

Mme Nathalie Goulet. - Cette audition offre une image pacifiée, qui tranche sur la précédente, qui était plutôt dans le mouvement, l'agitation et la revendication. Cette alternance de n'est pas désagréable...

En tant qu'avocate, j'ai assisté à la création du Marché des options négociables de Paris (MONEP), auquel votre remarque sur les ventes à découvert m'a fait penser...

Je suis par ailleurs une grande adepte du film « Inside Job », documentaire que j'ai vu une bonne demi-douzaine de fois. Je suggère d'ailleurs d'organiser une projection pour la commission d'enquête. Cette autopsie de la crise des subprimes permet de mieux comprendre comment fonctionne tout le système, y compris en matière de conflits d'intérêts...

Au vu de votre expérience, pouvez-vous nous indiquer quels sont les conflits d'intérêts les plus importants dans le domaine bancaire et financier ?

D'autre part, en matière de gouvernance de la zone euro, la crise de Chypre -qui sera sûrement suivie de beaucoup d'autres- nous montre toutes les limites des dispositifs bancaires, que l'on pourrait soit améliorer, soit éviter les difficultés.

On est ici dans l'imprécation, mais aussi dans la réflexion, le conflit d'intérêts étant à mon sens un problème majeur. Que recommanderiez vous, au niveau européen, pour réguler une crise qui risque d'avoir un effet « domino » ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Quel est l'intérêt, pour les banques, d'être présentes dans les paradis fiscaux ? Je pense que vous ne nous l'avez pas vraiment dit...

Est-ce pour pouvoir y ouvrir une structure juridique intéressante ? S'agit il d'avoir de meilleures conditions d'exercice de l'activité bancaire ? A-t-on davantage accès à des fonds dans un paradis fiscal ? Peut-on prêter davantage et différemment ? Est-on hors fiscalité -je le crois. Les banques agissent-elles pour elles ou pour leurs clients ? Les techniques de titrisation sont-elles plus faciles à mettre en œuvre dans un paradis fiscal ?

Il est très important pour les membres de cette commission d'enquête de comprendre l'intérêt des banques en la matière...

M. Bernard Esambert. - S'agissant du pantouflage, je l'ai écrit dans l'un de mes récents ouvrages, je suis contre, sous toutes ses formes, ou bien pour des pantoufles modestes, avec des hauts fonctionnaires -j'en ai fait partie - qui fassent leurs classes dans le groupe dans lequel ils envisagent de faire carrière, à un niveau très subalterne, à l'étranger, autant que faire se peut, afin de ne pas bénéficier de l'environnement de leur corps. On les jugera sur la façon dont ils auront su gérer une filiale, à 10 000 kilomètres du siège parisien où sévissent leurs petits camarades ! Ils pourront gravir, ce

faisant, la hiérarchie de leur entreprise et accéder au poste suprême, s'ils font preuve des qualités nécessaires.

Je suis violemment contre les pantoufles des inspecteurs des finances, des ingénieurs du corps des mines, du corps des Ponts, de la Cour des comptes, qui arrivent immédiatement à la tête d'une entreprise qu'ils ne connaissent pas, dont ils n'ont pas le professionnalisme, ne connaissent pas les produits, la sensibilité de ceux-ci sur le marché mondial, puisqu'il faut maintenant raisonner mondialement !

Ce phénomène, sous sa forme actuelle, ne concerne d'ailleurs que la France...

M. Francis Delattre. - Les commissions constituent donc selon vous un paravent...

M. Bernard Esambert. - Vous pensez là à des pantouflages dans des structures qui auraient pu être liées à l'activité antérieure. Je considère qu'en général, les commissions en question font preuve d'un laxisme excessif. Dans beaucoup de cas, elles ne devraient pas accepter ce qu'elles ont accepté !

S'agissant des opérations de fusion acquisition, les banquiers ont deux motivations. La première est de toucher des commissions importantes -elles sont proportionnelles aux opérations. La deuxième réside dans la gloire qui s'attache à avoir fusionné deux grands groupes, et à apparaître comme le banquier qui a eu l'idée de la fusion, ou qui l'a organisée au mieux.

Quand on étudie le bilan de toutes les opérations de fusion acquisition des grands groupes qui ont eu lieu depuis quarante ans en France, on s'aperçoit qu'environ une sur deux s'est traduite par un échec. Elle a été bien menée sur le plan du montage qui a conduit à la fusion et s'est ensuite avérée être un échec, les deux entreprises ne devant pas se marier, n'ayant pas en commun ce qui aurait permis à ce mariage d'être fructueux.

C'est un reproche que l'on peut faire aux banquiers d'affaires. Il faudra que vous leur posiez la question : ont-ils prêté suffisamment d'attention à l'avenir des groupes fusionnés lorsqu'ils ont organisé l'opération de rapprochement ? Un échec sur deux c'est un nombre important.

M. Francis Delattre. - Cela signifie que l'on détruit des emplois et des richesses !

M. Bernard Esambert. - L'échec peut être partiel, mais seule une opération sur deux, en moyenne, donne lieu à la création d'un champion important, qui porte haut ses couleurs dans la compétition mondiale.

Quant aux manipulations de cours, je n'ai pas souvenir d'en avoir vu passer devant l'AMF. Il y en a bien eu quelques-unes, mais il s'agissait de manipulations mineures. Elles ne sont pas nombreuses. Toutes les opérations

de salles de marché étant enregistrées, on peut ensuite retrouver ce qui s'est dit. Cela permet, en cas de manipulation, d'en poursuivre les auteurs. Je n'en ai pas vécu beaucoup, mais les plus sournoises, les plus importantes, sont les opérations comme celles qui ont eu lieu sur le Libor. Quasiment invisibles, elles portent sur des masses gigantesques, représentant des montants énormes.

Par ailleurs, l'Etat, quand il organise une privatisation ou une nationalisation, fait toujours appel aux banquiers d'affaires. L'un se trouve du côté du groupe, l'autre du côté de l'Etat.

L'Etat fait concourir les banquiers. J'ai concouru plusieurs fois, comparaisant devant une équipe de hauts fonctionnaires, qui m'ont torturé pour savoir si ma banque aurait les compétences nécessaires pour conseiller l'Etat. J'ai été choisi dans deux ou trois cas. J'ai gagné un concours sur sept ou huit. Je n'ai rien à dire sur la façon dont ce choix s'effectue. Les gens en face de moi étaient des gens que je ne connaissais pratiquement pas. Il n'y avait pas de conflit d'intérêts. Les questions posées étaient en général assez judicieuses. J'espère n'avoir pas été trop mauvais.

S'agissant des banques japonaises, le Japon vit depuis dix ans dans une crise provoquée par son système bancaire. Auparavant avait eu lieu la crise de certains autres pays d'Asie du Sud-Est - Corée du Sud, Malaisie, Indonésie. Il faut surveiller les banques comme le lait sur le feu. La vigilance de la commission bancaire et des nouveaux organismes qui se sont créés depuis doit être totale. C'est absolument essentiel, la crise bancaire étant vraiment la mère de crises capitales de toute nature. Les Japonais, dont l'économie stagne pour ces raisons, en savent quelque chose !

Un mot de l'euro. Abaisser de moins de 10 % le taux de notre monnaie ferait gagner plus d'un point de croissance à toutes les économies de la zone, ce qui prouve bien que l'euro joue un rôle énorme dans la solution de nos problèmes actuels. Nous avons plusieurs problèmes. Le premier est celui de la situation de la zone euro, à laquelle nous appartenons, face au reste du monde, d'où l'intérêt de faire baisser notre monnaie. Le second problème est celui de pouvoir cohabiter avec l'Allemagne et de nous confronter économiquement à elle.

Nous sommes actuellement dans la zone mark, telle que les Allemands l'imaginent et peuvent la supporter, compte tenu de leur économie. Nous n'avons plus la possibilité d'avoir une monnaie qui s'adapte à l'état de notre économie. Un ouvrage collectif, auquel j'avais participé avant la création de l'euro, conseillait, en substance, de vérifier que la convergence économique des nations soit suffisante pour que celles-ci n'aient pas à souffrir un jour de l'euro, au travers d'évolutions divergentes. Cet ouvrage estimait alors que ce jour-là, il serait trop tard, sauf à sortir de l'euro. Nous n'en sommes pas là, et je ne pense d'ailleurs pas que nous sortirons. Quelques-uns de mes amis le pensent, mais je ne le crois pas.

Toutefois, si l'euro baissait de 10 %, 1,5 point de croissance en plus serait le bienvenu !

Cependant, on ne baisse pas l'euro ainsi. Le cours des monnaies relève, à chaque instant, de la loi de l'offre et de la demande. Or, sur le marché où s'échangent ces monnaies, la loi de l'offre et de la demande est liée à des phénomènes comme le taux à court terme. Pour lors, comme le disait le général de Gaulle : « On peut sauter sur sa chaise comme un cabri en criant : « L'Europe ! L'Europe ! L'Europe ! », mais cela ne mène à rien ». Seuls les taux d'intérêt de l'euro, comparés aux taux d'intérêt des autres monnaies fortes -dollar essentiellement - peuvent y parvenir !

Si notre taux d'intérêt est beaucoup plus faible que celui du dollar, l'euro peut baisser ; si notre taux d'intérêt est plus attractif, les gens achèteront de l'euro et le feront monter. Tout le reste n'est qu'incantation, mais sans résultat.

Les conflits d'intérêts sont par ailleurs un domaine essentiel. Goldman Sachs nous l'a prouvé de façon aveuglante ! C'est un sujet sur lequel les régulateurs doivent veiller. Il faut interdire tout transfert d'informations d'un département bancaire à un autre. Cela conduit à évoquer le problème de la séparation entre les activités de banque d'affaires et de banques de dépôt...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - L'AMF y veille-t-elle ?

M. Bernard Esambert. - Oui, c'est sa vocation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - A-t-elle repéré des cas de non-conformité ?

M. Bernard Esambert. - Je n'ai pas souvenir de cas importants. Nous n'avons condamné que des cas mineurs.

Par ailleurs, le Glass-Steagall Act, en 1933, aux États-Unis, a séparé les activités de banque d'affaires des activités de banque de dépôt, que l'on souhaite réintroduire régulièrement. Une loi est actuellement en débat devant le Parlement sur la filialisation des activités des banques d'affaires. Je pense personnellement que l'on ne va pas assez loin pour séparer les deux types d'activité. En fait, les activités de banque d'affaires sont déjà séparées dans les banques et filialisées. Ce n'est donc pas une novation. Ce qui est nouveau, c'est la rigueur avec laquelle on va étudier les ratios de la filiale traitant de ces activités d'opérations pour comptes propres. Ces derniers, qui sont très dangereuses, amènent la banque à prendre des risques importants, qu'elle peut faire supporter à ses déposants au-delà de 100 000 euros.

M. Francis Delattre. - Vous estimez donc que la banque doit pouvoir effectuer des opérations pour ses clients, quels que soient les marchés, mais vous pensez que le fait qu'elle engage ses fonds propres est critiquable...

M. Bernard Esambert. - En effet. Que les banques aient des salles de marché pour rendre service à leurs clients - achats de devises ou prises de garanties de change à terme - est normal : ces produits dérivés sont le service à rendre aux entreprises, notamment exportatrices. En revanche, acheter pour son compte propre ou souscrire des emprunts d'Etat, comme l'ont fait les grandes banques françaises, qui détenaient toutes de l'emprunt grec, chypriote ou autres, était destiné à gagner des marges sur des taux d'intérêt élevés. Enrichir la banque en cash-flow est normal ; ce qui ne l'est pas, c'est de prendre des risques aussi importants sans que le déposant le sache !

On peut parfaitement conserver l'activité de banque d'investissement pour compte propre et l'activité de banque de dépôt à condition de prévenir le déposant. Il faut que la clarté règne. Je suis favorable à une séparation plus nette, mais si l'on ne veut pas aller jusque-là, je plaide au moins pour la transparence vis-à-vis du client !

M. François Pillet, président. - Pourquoi une banque a-t-elle des filiales dans un paradis fiscal ? Quel en est l'intérêt ?

M. Bernard Esambert. - Cela lui procure des revenus très importants. Prenez l'exemple de la Société générale. Tout le monde savait il y a quelques années que celle-ci était observée attentivement par la BNP, qui voulait l'absorber par une offre publique d'achat (OPA).

Le réflexe de l'équipe dirigeante -on ne peut le lui reprocher - a été d'augmenter la capitalisation boursière de la banque, afin que sa valeur devienne telle qu'elle ne puisse plus faire l'objet d'une OPA de la BNP. Il a fallu pour cela qu'elle double ou triple instantanément ses résultats. Comment y parvenir en deux ans ? Ce n'est pas en ouvrant des comptes de dépôt qu'on peut y parvenir ! C'est coûteux et ce n'est pas d'un rapport financier extraordinaire... La seule façon de gagner beaucoup d'argent en deux ou trois ans, c'est de se lancer sur les marchés financiers. C'est ce qu'a fait la Société générale. Elle a en effet doublé son résultat, mais elle en a subi les conséquences. Dans de tels cas, une affaire Kerviel intervient de temps en temps. Elle n'a toutefois consommé qu'une année de résultats, sans mettre complètement à mort la Société générale.

Pour en revenir à la séparation complète des activités pour compte propre des activités pour compte de tiers, je suggère que l'on surveille de très près les filiales en faisant en sorte qu'une perte importante ne condamne pas le résultat de la maison mère, et que tous les clients soient informés des risques que la banque envisage de prendre ou a déjà pris. Ceci devrait être communiqué sous forme de plaquette, à chaque ouverture de compte.

M. Yvon Collin. - Quel est le statut de la Compagnie financière Edmond de Rothschild ? Avait-elle des filiales dans les paradis fiscaux ?

M. Bernard Esambert. - La Compagnie financière Edmond de Rothschild est une banque de dépôt, ayant comme activité la gestion de patrimoine et la gestion de trésorerie pour le compte des entreprises. J'avais

inventé un produit consistant à permettre aux trésoriers de connaître le « float » des chèques émis mais non encore perçus, et de gérer ainsi leurs trésoreries avec une très grande finesse. C'est grâce à ce produit que nous avons ouvert les comptes de toutes les grandes entreprises françaises. Nous ne leur faisons pas crédit, n'en ayant pas les moyens, mais nous leur offrons ce service, que nous étions les seuls à proposer. Seule une banque américaine faisait de même. Trois ans plus tard, les banques françaises ont bien évidemment mis le même produit en place.

La Compagnie financière Edmond de Rothschild accompagnait également ses clients en leur offrant des crédits export. Nous avons ainsi réalisé tout le montage des deux premières centrales nucléaires de Daya Bay, en Chine, vendues par Framatome, en réussissant à passer entre les mailles du filet du client chinois et du fournisseur français.

Nous avons par ailleurs créé un produit d'observation des hautes technologies américaines pour le compte de grandes sociétés françaises.

Tous ces produits accompagnaient la vie de l'entreprise dans sa mondialisation, à l'exportation, pour l'implantation à l'étranger, dans le rachat de sociétés un peu partout dans le monde, mais nous ne faisons pas de comptes offshores. Je n'en ai jamais ouvert un. Je ne savais pas ce que c'était...

M. Francis Delattre. - Daya Bay a été financée par une joint-venture, la moitié de l'électricité allant à Hong Kong, l'autre à Canton...

M. Bernard Esambert. - Il y avait également des banques de Hong Kong dans l'affaire, mais la directrice des opérations chinoises de la Compagnie financière Edmond de Rothschild était la descendante du directeur de cabinet de Sun Yat-sen. Même sous le régime communiste, elle avait droit au tapis rouge quand elle allait en Chine ! Grâce à elle, nous avons bénéficié d'informations. Nous avons fait notre métier vis-à-vis des Chinois, et c'est ainsi que Framatome a emporté ce marché.

M. Francis Delattre. - A l'époque, l'Assemblée nationale a dû envoyer un représentant de chaque parti à Hong Kong signer la joint venture, à la demande des Chinois, qui ne comprenaient rien à notre démocratie ! J'ai fait partie de cette aventure...

M. Bernard Esambert. - Je rentre de Chine, où plusieurs groupes, ainsi que les autorités chinoises, m'ont demandé de venir haranguer deux mille cadres pour leur expliquer la politique industrielle gaullo-pompidolienne, notamment en souvenir de l'opération de Daya Bay !

M. Michel Bécot. - Vous avez évoqué les pertes importantes des banques ayant acheté des produits grecs. N'existait-il pas un moyen de l'éviter, en donnant la possibilité à la Grèce -ou à l'Espagne- d'étaler leur dette d'Etat sur quarante ou cinquante ans, sans obliger une banque comme le Crédit agricole ou autres à subir une perte sèche ?

N'est-on pas allé trop vite -ou trop loin ? On étrangle la population grecque et on est en train de s'étrangler nous-mêmes ! Quel est votre sentiment ?

M. Bernard Esambert. - Je ne puis répondre avec précision, ne connaissant pas les modalités de l'endettement grec, ni sa durée. Je crois que celle-ci était déjà très longue. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles on n'a pu aller plus loin... Je pense qu'il fallait, pour aider la Grèce, en venir à un système par lequel une partie de la dette était abandonnée. Allonger le remboursement aurait donné un peu d'oxygène, mais en annuler un bon tiers a donné à ce pays un ballon d'oxygène bien plus important.

M. François Pillet, président. - Les États-Unis mettent en avant leur rôle majeur dans la lutte contre l'évasion fiscale. Or, il existe des États comme le Delaware et le Wisconsin... Par ailleurs, la crise des subprimes a pris naissance dans l'ingénierie de la puissance financière américaine, et les États-Unis ne taxent pas les plus-values réalisées dans certains paradis fiscaux, les favorisant ainsi indirectement. Comment analysez-vous l'action financière des États-Unis ? Quelles sont les ambitions réelles de ce pays donneur de leçons ?

M. Bernard Esambert. - Je suis embarrassé pour vous répondre... Les Américains, comme toujours, font à la fois preuve de réalisme et d'idéalisme. Leur politique est gouvernée par un mélange des deux -peut-être encore davantage sous la présidence de M. Obama qu'auparavant, où le réalisme dominait j'imagine davantage...

En ce moment, leur politique est claire : elle vise à faire rentrer fiscalement un certain nombre de montants importants, dont les États-Unis connaissent le chiffre, ayant des moyens d'investigation supérieurs aux nôtres en ce domaine. Cela leur fait miroiter des horizons budgétaires glorieux. Dans ces cas-là, on sait que, lorsque l'Amérique déclenche un mouvement, elle le fait avec grande vigueur !

M. François Pillet, président. - Ils ont tout de même leurs paradis fiscaux !

M. Bernard Esambert. - Cela permet une conjonction extraordinairement favorable pour moraliser quelque peu le paysage de l'offshore, au moins trois grands pays -États-Unis, Grande-Bretagne et France - étant d'accord pour aller de l'avant et faire pression sur la Suisse et autres pays. Je me réjouis de l'attitude américaine, mais je suis plus étonné de celle des Britanniques. M. Cameron agit dans le même sens, ce à quoi je ne m'attendais pas du tout ! Je n'ai pas d'explications à la nouvelle tendance vertueuse des gouvernants britanniques. Tant mieux ! Ils y trouvent sûrement leur intérêt, ayant certainement des problèmes de déficits budgétaires importants !

**AUDITION DE M. FRANÇOIS D'AUBERT, PRÉSIDENT DU
GROUPE DE REVUE PAR LES PAIRS AU SEIN DU FORUM
MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉCHANGE
D'INFORMATIONS EN MATIÈRE FISCALE, ANCIEN
MINISTRE**

(mercredi 22 mai)

L'audition s'est tenue à huis clos.

**AUDITION DE MADAME JÉZABEL COUPEY-SOUBEYRAN,
MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN ÉCONOMIE À
L'UNIVERSITÉ PARIS-I PANTHÉON-SORBONNE,
CONSEILLÈRE SCIENTIFIQUE AUPRÈS DU CONSEIL
D'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DE M. GABRIEL ZUCMAN,
DOCTORANT À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS**

(mercredi 29 mai)

M. François Pillet, président. – Dans le cadre de cette commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières, nous allons commencer par l'audition de Jézabel Coupey-Soubeyran, suivie de celle de Gabriel Zucman.

La commission d'enquête a ses usages ainsi que ses obligations juridiques, dont la première, et la plus importante, est de faire prêter serment à ceux qu'elle auditionne. Madame Jézabel Coupey-Soubeyran, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites « je le jure ».

Madame Jézabel Coupey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – M Gabriel Zucman, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Je le jure

M. François Pillet, président. – Nous allons vous donner quelques minutes afin que vous vous présentiez, puis je donnerai la parole au rapporteur Eric Bocquet. Ensuite, le débat sera nourri par les questions de mes collègues. Le dernier mot ira au rapporteur, et je vous laisserai un temps à la fin de votre audition pour d'éventuelles précisions.

Madame Jézabel Coupey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Lors de l'élaboration du rapport réalisé en collaboration avec mon collègue Gunther Capelle-Blancard pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires, j'ai été amenée à étudier les implantations des banques européennes et françaises à l'étranger et plus précisément dans les centres offshores. Nous souhaitons trouver des explications à la faiblesse relative des banques françaises face au prélèvement obligatoire.

Afin d'examiner la présence des banques françaises à l'étranger, nous avons pu nous appuyer sur une base de donnée commerciale appelée Bankscope, mais pas sur celles de l'ACP ou de la Banque de France. Bankscope, nous a permis de dénombrer des filiales de grandes banques européennes à l'étranger et plus spécifiquement dans les centres offshores. Pour notre sélection de banques européennes, nous nous sommes limités aux filiales de premier rang (filiales détenues à au moins 25 %). De la sorte, nous avons considérablement restreint le champ d'étude. Les filiales de ces grands groupes se comptent par centaines ou milliers. Le pourcentage de filiales étrangères implantées dans les paradis fiscaux est de l'ordre de 20 %, voire 30 % pour certains groupes.

Nous sommes allés au-delà des filiales de premier rang pour trois groupes bancaires français. Ainsi, nous avons pu dénombrer 256 à 331 filiales pour la BNP selon la liste des paradis fiscaux que l'on retient, 104 à 150 filiales pour le Crédit Agricole et entre 75 et 91 filiales pour la Société Générale.

Les études qui abordent ces questions sont rares car les données manquent. Aux Etats-Unis, le Government Accountability Office de décembre 2008, ou encore l'ONG Action Aid en Grande-Bretagne ont notamment recensé les filiales dans les paradis fiscaux des 100 plus grandes entreprises américaines cotées. Les résultats de leurs rapports sont annexés au rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires.

Deux problèmes compliquent le recensement de ces données. Le premier porte sur l'exigence de reporting à laquelle les banques doivent se plier. Elles ne communiquent en effet que les données pour lesquelles elles sont contraintes. Cependant, les exigences de reporting vont croissant, y compris sur l'activité des banques dans les paradis fiscaux. Ce premier problème donc est en voie de résolution.

La deuxième source de problème, très importante et insuffisamment mentionnée, porte sur la rétention de données par les autorités bancaires et financières. Ni la Banque de France ni l'ACP en effet n'ont donné suite aux demandes que nous leur avons adressées dans le cadre du rapport pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires. Nous souhaitions obtenir des éléments relatifs à l'implantation des banques françaises à l'étranger, ainsi que sur les comptes de bilan. Ces données sont tout à fait publiques, et nous aurions pu les collecter une par une dans les rapports annuels bancaires. Cependant, cette méthode n'est pas propice aux travaux de recherches. Nous avons donc dû nous contenter, pour la base de données à l'étranger, de Bankscope, un outil très utilisé par les universitaires mais qui ne bénéficie pas du sceau du régulateur. Par ailleurs, nous avons utilisé des comptes de bilan agrégés publiés par l'OCDE.

Le cas de la France en matière d'accès aux données bancaires est très préoccupant. Hier, j'ai participé à un jury de thèse. Le candidat avait

travaillé sur le secteur bancaire de la Corée du Sud. Un de ses rapporteurs lui a fait remarquer que les données en provenance de la Banque centrale de Corée du Sud n'auraient pu être transmises par la Banque de France.

M. Eric Bocquet, rapporteur. – Comment l'expliquez-vous ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – La Banque de France ou de l'ACP font de la rétention. La production des données est un premier problème, qui peut toutefois se résoudre avec le temps. Leur accessibilité en est un second. Il me semble qu'un chercheur français s'intéressant au sujet d'aujourd'hui doit n'avoir aucune stratégie de publication, ou bien faire preuve d'une grande ingéniosité.

Quoi qu'il en soit, l'internationalisation des groupes bancaires et leur présence massive dans les paradis fiscaux nous apparaissent faire partie des facteurs expliquant pourquoi les banques françaises contribuent relativement peu aux recettes fiscales, ou, en tout cas, n'y contribuent pas à la hauteur du dynamisme de leur activité.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie. Nous avons compris les difficultés.

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Je suis en train de finir ma thèse de doctorat consacrée aux paradis fiscaux. En effet, je m'intéresse notamment aux inégalités de patrimoine. J'estime ainsi que s'il est impossible de taxer le capital et le patrimoine, les fortunes risquent de se concentrer de manière importante. Aujourd'hui, les paradis fiscaux permettent aux entreprises et aux particuliers d'éviter ou de frauder les différents impôts qui existent sur le capital. J'ai donc voulu comprendre quelles actions permettraient de s'y opposer. Existe-t-il ainsi des politiques pour faire en sorte que la fraude à l'impôt sur le patrimoine soit plus difficile ? Au préalable, j'ai souhaité essayer de mesurer la fraude.

Nous manquons terriblement de littérature au sujet de la fraude, et ce manque devient caricatural en ce qui concerne les paradis fiscaux. Il est lié aux banques manque de données, et, plus fondamentalement, au manque d'intérêt des économistes académiques pour les questions appliquées. Cet état d'esprit est toutefois en train de changer au sein de la profession.

J'ai voulu tout d'abord connaître le montant des fortunes détenues par les particuliers dans les paradis fiscaux, lesquelles sont méconnues. Des rapports existent toutefois, mentionnant des ordres de grandeur allant de 5 000 milliards de dollars à 35 000 milliards de dollars. Ensuite, je me suis demandé si les politiques utilisées actuellement pour lutter contre la fraude fiscale offshore fonctionnent.

Après recherche, j'estime qu'au niveau mondial, 8 % du patrimoine financier des ménages est détenu dans les paradis du monde entier, soit à

peu près 6 000 milliards d'euros. Je parle ici d'argent détenu par des ménages fortunés, directement ou par le biais de sociétés-écrans. Un gros quart de cet argent serait en Suisse, soit 2 000 milliards d'euros. Ce chiffre est officiel et provient de la Banque Nationale Suisse. 4 000 milliards d'euros sont logés dans d'autres paradis fiscaux tels que Singapour, le Luxembourg, Hongkong, les îles Caïmans, et les Bermudes.

Les politiques mises en place actuellement pour lutter contre la fraude sont inefficaces. Pour l'instant, l'essentiel de la lutte contre la fraude se fait par l'intermédiaire de traités sur l'échange d'informations bancaires à la demande. Pendant de nombreuses années, l'OCDE a promu ce standard, et le G20 l'a repris à son compte en 2009 lors du Sommet de Londres. En 2009, tous les paradis fiscaux ont signé le de nombreux traités sur l'échange d'informations à la demande avec les pays de l'OCDE. Quatre ans après, ces traités semblent n'avoir quasiment servi à rien. En effet, au total les sommes dans les comptes offshores des paradis fiscaux n'ont pas bougé. En outre, des fortunes offshores – qui ont quitté les paradis fiscaux ayant signé de nombreux traités d'échange d'informations – et se sont dirigées vers des juridictions n'y ayant pas adhéré en ayant signé peu. Mais u au niveau mondial, ce jeu est à somme nulle.

Que faudrait-il faire ? Il est important de comprendre que ce problème a une solution simple qui s'appelle l'échange automatique d'informations bancaires. Le principe est de dire qu'aujourd'hui, les banques françaises ont l'obligation de communiquer au fisc les listes de leurs clients, et les revenus perçus par ces derniers. Ces revenus apparaissant directement sur les feuilles d'impôts, de telle sorte qu'aucune fraude n'est possible. Cette mesure doit être étendue aux banques domiciliées dans les paradis fiscaux. Techniquement, cette mesure est très simple. L'échange automatique d'information et fonctionne déjà à l'intérieur des grands pays. Etendu aux paradis fiscaux, Elle il mettrait un terme à la fraude puisque les montants apparaîtraient directement dans les feuilles d'impôts pré-remplies.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Monsieur Zucman, j'ai lu un document que vous avez produit en février 2011 où vous faisiez état de chiffres légèrement différents de ceux que je viens d'entendre. Vous évoquiez ainsi 73 000 milliards de dollars, parmi lesquels 31 000 milliards de dollars seraient gérés en offshore. De plus, 42,5 % de cette somme seraient détenus par 0,1 % de la population. 5 800 milliards de dollars seraient également gérés offshore dont les quelque 2 000 milliards de dollars que vous venez de citer. Confirmez-vous ces chiffres ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – 73 000 milliards de dollars correspondent au total du patrimoine financier des particuliers à l'échelle mondiale des particuliers. 50 à 60 % de cette somme appartiennent à 1 % des ménages les plus fortunés. Une fraction des 70 73 000 milliards de dollars est placée en offshore – environ 5 8000 milliards de dollars à l'époque de l'étude que vous citez, environ

6 000 milliards d'euros aujourd'hui. Tous ces chiffres sont parfaitement cohérents.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Je vous remercie. Madame Couppey-Soubeyran, la Commission des finances du Sénat vous avait entendue en début d'année concernant l'élaboration de la réforme bancaire, sur laquelle je vous demanderai un avis en fin d'entretien. Quelles sont selon vous les motivations de la présence des filiales de banques françaises dans les paradis fiscaux ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Il ne s'agit évidemment pas de diaboliser l'internationalisation des banques, pas plus que la présence de filiales étrangères. L'implantation importante dans les paradis fiscaux facilite l'optimisation fiscale des banques. Ces dernières souhaitent ainsi bénéficier de réglementations et de dispositions fiscales avantageuses. C'est sans doute un motif parmi d'autres. De même, les banques justifient leur présence dans les paradis fiscaux par des motifs commerciaux et les pressions concurrentielles qu'elles subissent. Il ne s'agit pas de considérer que l'internationalisation des banques ne répond qu'à une recherche d'optimisation fiscale. Elle a en effet largement reposé sur une volonté politique qui consistait à promouvoir des champions nationaux capables de résister à la concurrence internationale. Même s'il est impossible de déterminer avec précision la part des filiales implantées à l'étranger pour des motifs fiscaux, nous pouvons légitimement considérer qu'elles en facilitent l'optimisation.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Quelle analyse avez-vous faite des écarts entre vos données et celles publiées par l'ACP ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Il est difficile de répondre à votre question. Nous nous sommes uniquement appuyés sur les données de la base Bankscope puisque nous n'avons pu accéder à celles de l'ACP, pourtant peut-être plus précises.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Comment comprendre qu'il soit difficile d'obtenir de l'information de la part de l'ACP, un organisme censé assurer la supervision ? Quelles conclusions en tirez-vous ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Je pense que nous sommes face, effectivement, à un problème d'accès aux données bancaires, et particulièrement aux données bancaires détaillées à haute fréquence. Nous ne disposons ainsi d'aucune donnée trimestrielle sur l'activité des banques, leur implantation à l'étranger, la part de l'activité réalisée dans tel ou tel

pays, et les rémunérations versées. Toutes ces données sont conservées par les institutions qui les produisent.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Estimez-vous que des lacunes existent dans les postes de supervision ou qu'il s'agit d'une rétention délibérée de l'information ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Exiger plus d'information de la banque et du régulateur ne suffit pas. Ces éléments devraient être transmis à la communauté citoyenne et scientifique dans un format adapté. Il ne s'agit pas uniquement de produire un rapport dans un format PDF mais de faire en sorte que ces fichiers de données soient exploitables par les chercheurs qui veulent réaliser des travaux sur ces questions.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Considérant les difficultés évoquées, quelle méthode avez-vous utilisée afin de rassembler les chiffres de votre étude ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Deux grandes sources de données m'ont permis d'aboutir au taux de 8 % du patrimoine des ménages détenu dans les paradis fiscaux, et tout d'abord, les statistiques de la Banque Nationale Suisse sur les fortunes offshore détenues en Suisse.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Sont-elles absolument fiables selon vous ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Elles ont des défauts mais sont exhaustives et fiables. Je ne pense pas que les banques suisses communiquent de fausses informations. Ce type de données n'avait pas été utilisé jusqu'à présent, notamment parce qu'elles sont difficiles à interpréter. En effet, la Suisse est le seul pays à publier ce genre d'informations sur les fortunes offshore. Par ailleurs, la plupart des comptes en Suisse sont détenus par des sociétés écrans, à hauteur de 60 %. Ceux-ci se reflètent dans les statistiques par des montants considérables d'actifs enregistrés au Panama, aux Iles Caïmans, ou aux Iles Vierges Britanniques.

J'ai ensuite utilisé des anomalies dans les statistiques d'investissements internationaux des pays, consécutives à la détention par des particuliers de comptes offshore. Cela crée des problèmes dans les statistiques. Prenez un particulier français qui a un compte en Suisse. Il y investit cet argent en achetant des actions. Imaginez que ce Français achète des actions américaines depuis son compte en Suisse. Les États-Unis enregistrent un passif, car ils savent qu'un investisseur étranger détient des actions américaines. Les statistiques suisses n'enregistrent rien car ces actions n'appartiennent pas à la Suisse. Quant aux statisticiens français, ils n'enregistrent rien, car ils n'ont pas moyen de savoir que ce ménage français

détient un portefeuille d'actions américaines en Suisse. Au niveau mondial, vous allez avoir plus de passifs que d'actifs enregistrés. C'est pour cette raison que les portefeuilles d'actions, d'obligations et de parts de fonds d'investissement qui sont détenus dans des comptes offshore par des particuliers ne sont nullement nulle part enregistrés comme un actif. La différence entre les actifs et les passifs est très importante au niveau mondial. J'utilise cette anomalie pour avoir un ordre de grandeur du total des fortunes offshore détenues par des particuliers. Toutes les sources disponibles sur les investissements internationaux sont utilisées.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Madame Couppey-Soubeyran, vous avez cité pour les trois premiers groupes français des fourchettes de nombre de filiales. Si je prends la BNP, comment vous arrêtez-vous au nombre de 256 ou 358, soit une différence de 100 ?

Madame Jézabel Couppey Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – La différence provient de la liste des paradis fiscaux que l'on utilise. Nous utilisons deux types de listes, l'une établie par le FMI et une autre plus restrictive.

Mme Marie-Hélène des Zsgaulx, Sénateur. – Vous avez dit que les banques ont un nombre de filiales extrêmement important. Je voudrais essayer de comprendre. Que ces banques s'installent dans des paradis fiscaux, à l'étranger, afin de faire de l'optimisation fiscale, on peut le comprendre. Pourquoi le font-elles ainsi, par un nombre si important de filiales ? Quel est l'avantage procuré d'être non seulement présent mais également d'avoir de nombreuses filiales, lesquelles ne sont pas seulement des sociétés-écrans ? Je pense que le mécanisme juridique nous échappe en plus du mécanisme financier.

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Vous pointez un problème important. Les filiales créent une complexité organisationnelle au travers d'une structure capitalistique très complexe, qui rend le groupe difficile à superviser.

M. François Pillet, président. – Vous voulez dire que cette organisation crée volontairement une opacité ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Je crois qu'elle rend la supervision des grands groupes bancaires plus difficile, en particulier lorsque l'organisation des dispositifs de supervision est telle que des autorités nationales doivent encore superviser des groupes présents à une très large échelle. Cela montre que l'organisation de la supervision n'a pas évolué suffisamment vite.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, sénateur. – On peut se demander s’il ne faut pas limiter cette possibilité de création de filiales. Certains doutent de l’utilité de cette mesure et je peux comprendre, mais en matière bancaire, des règles pourraient s’imposer. Ainsi, la liberté totale pour une banque de créer 200 ou 300 filiales pour une banque est-elle normale ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l’Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d’analyse économique. – Je crois que les dispositions relatives aux mécanismes de résolution, qui vont être décidés dans le cadre de l’Union bancaire ou de la Loi bancaire française, sont de nature à réduire les complexités organisationnelles. Demander aux établissements bancaires de fournir un plan préventif les obligera à simplifier cette organisation. Les plans préventifs auront donc un impact.

M. Francis Delattre, Sénateur. – Vous indiquez que vos études ont commencé par le constat de la sous-fiscalisation de l’ensemble des banques françaises. Par rapport à d’autres pays comparables, peut-on avoir une idée de cette sous-fiscalisation ? Pour autant, nous avons reçu, voici quelques mois, l’OCDE, dont l’appréciation était optimiste sur l’échange d’informations fiscales entre les pays, y compris les paradis fiscaux bien connus. Je voudrais que vous m’expliquiez la différence entre le système OCDE et le vôtre.

La rétention de données nous étonne beaucoup et nous allons agir auprès de la Banque de France avec le rapporteur. La Loi de finance a par ailleurs essayé de séparer les activités de marché et de dépôt des banques. 1 à 2 % du chiffre d’affaires serait concerné, ce qui est relativement modeste. Pensez-vous que ces chiffres correspondent à la réalité ou sont-ils sous-évalués ?

Les banques, quant à elles, nous ont dit qu’il leur était vital d’être présentes dans les paradis fiscaux, qui sont des carrefours financiers. Pensez-vous que les banques sont dans ces paradis fiscaux exclusivement pour des clients ou pour elles-mêmes ? Pensez-vous qu’en dehors de la fiscalité, les banques ont un autre intérêt d’être dans les paradis fiscaux ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l’Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d’analyse économique. – Concernant les impôts payés par les banques, nous avons essayé de mettre en avant un décalage important entre l’évolution des impôts payés par les banques et celle de leur activité mesurée, notamment par les profits réalisés. Les impôts payés par les banques ont augmenté mais beaucoup moins vite que leurs profits. Pour les banques françaises, sur la période qui court du milieu des années 1990 à la veille de la crise, les impôts ont été multipliés par 1,5 et les profits par 10. Nous nous sommes efforcés de calculer des taux d’imposition implicites.

Ces calculs ne sont pas évidents à établir car les profits et les impôts payés varient beaucoup d'une année sur l'autre. Lorsque l'on s'applique à rapporter les impôts aux profits, on est obligé de travailler sous-période par sous-période, ainsi que de lisser les données. Les résultats obtenus sont très sensibles au choix de la sous-période ou du cumul effectué. Plutôt que le chiffre en valeur absolue, il convient donc de s'intéresser à la tendance. Ce taux d'imposition implicite fait apparaître, tant pour les banques françaises que celles de la zone OCDE, une nette tendance à la baisse, beaucoup plus marquée pour les banques commerciales que pour les mutualistes. Que l'on effectue le cumul dans le temps ou dans l'espace, cette baisse du taux d'imposition implicite ressort très fortement.

Je ne vais pas reprendre le chiffre car je ne souhaite pas attirer votre attention sur les valeurs absolues. En partant de ce constat, nous avons cherché des facteurs explicatifs. La présence dans les paradis fiscaux semble être un facteur important, mais il n'est pas le seul que nous mettons en évidence. Nous avons également fait ressortir le fait que les banques ont recours à l'emprunt et bénéficient de la déductibilité des intérêts d'emprunts. Or cette disposition est dangereuse pour la stabilité financière puisqu'elle induit une incohérence entre fiscalité et régulation. La Loi de finance 2013 est revenue sur ce point en plafonnant la déductibilité des emprunts, mais, dans le cas des banques, il faudrait aller plus loin. La variabilité des profits et les résultats des banques leur permettent en effet de tirer avantage des mécanismes de reports comptables et des bénéfices. Cette donnée est davantage à la portée des comptables que des économistes. Elle participe quoi qu'il en soit à l'optimisation fiscale que les banques sont capables de réaliser.

M. Francis Delattre, sénateur. - La non-déductibilité pose des problèmes différents pour les banques et pour les PME/PMI.

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. - Il convient de distinguer les banques des entreprises non financières. Il est notamment indispensable de limiter le levier d'endettement des banques. Le régulateur exige qu'elles aient davantage de fonds propres. Or la fiscalité leur permettant d'augmenter la dette contredit cette exigence.

M. Eric Bocquet, sénateur. - Avez-vous des exemples de report de déficits d'une année sur l'autre des banques ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. - Il existe des reports de bénéfices, bien entendu.

M. Jacques Chiron, Sénateur. - Je voudrais partir d'un exemple simple. Monsieur X a un patrimoine qu'il souhaite optimiser et donc sortir

de son pays pour aller dans un pays L. La banque crée forcément des filiales pour optimiser ce portefeuille. L'optimisation fiscale ne sera en effet possible que si la banque suit son client.

Je reviens sur le nombre de personnes que les banques ont dans ces paradis. Il faut des gens pour gérer ces patrimoines dans le pays L. Plus les banques auront des clients dans le pays L, plus il lui faudra des gens pour y gérer ce patrimoine. Cela signifie que les banques accompagnent le client dans son optimisation, afin de le fidéliser. Comment le client qui optimise peut-il utiliser ce patrimoine optimisé en France ? Quels schémas peuvent-ils être créés ? J'essaye de comprendre comment ces capitaux reviennent.

Gabriel Zucman. – C'est une question importante et intéressante. Je pense qu'il n'y a aucune raison pour qu'un patrimoine détenu par l'intermédiaire d'une banque suisse soit moins taxé que s'il était détenu par l'intermédiaire d'une banque française. Les gens ont peut-être le droit d'avoir des comptes où ils veulent, mais ces comptes doivent être déclarés tout comme les comptes offshores. En pratique une fraction (inconnue) des comptes offshore n'est pas déclarée. L'implantation des banques françaises présentes dans les paradis fiscaux spécialisés dans la gestion de fortune (Suisse, Singapour) s'explique par deux raisons. Soit leurs clients déclarent leurs comptes, soit ils ne le font pas. Les proportions de l'une ou l'autre hypothèse sont inconnues. Il nous semble que ces banques ont donc en particulier des gens clients qui ne respectent pas la législation fiscale.

Concernant l'échange d'information, l'OCDE s'occupe de ces questions depuis 1998. Les proclamations de succès ont été permanentes mais, de mon point de vue, ce succès n'est pas du tout avéré. En effet, des dizaines de milliers de particuliers français détiennent des comptes étrangers non déclarés. Pour autant, Bercy ne reçoit que quelques dizaines d'informations sur ces comptes chaque année, et souvent par le fait du hasard. Dans ce contexte, les progrès réalisés depuis quinze ans, voire trois ans ou même au cours des derniers mois, sont loin de me paraître considérables. Les personnes qui ont des comptes en Suisse, à Singapour ou à Hongkong n'ont ainsi aucun risque d'être détectées. Cela peut changer s'il y a une forme d'échange d'informations beaucoup plus contraignante qu'actuellement.

Aujourd'hui, Bercy ne peut obtenir des informations que si elle a des soupçons préalables qu'un contribuable français fraude par le biais d'une banque précise. Dès lors, il est impératif de remplacer le système d'échange d'informations à la demande par un système d'échange automatique. Par ce procédé, les banques suisses ou singapouriennes enverraient automatiquement annuellement la liste complète de leurs clients français avec le montant des patrimoines, et les revenus perçus par ces ressortissants. A l'heure actuelle, ce système n'existe pas. Aucun paradis fiscal spécialisé dans la gestion de fortune n'a souhaité clairement indiquer vouloir

mettre en place ce système. Je m'inscris donc en porte-à-faux avec les déclarations de victoire de l'OCDE.

M. Michel Becot, Sénateur. - Comment peut-on contraindre ces pays à l'échange automatique d'informations ? Madame Couppey-Soubeyran, vous parliez, quant à vous, des banques dont les taux d'intérêt devraient être plafonnés afin qu'elles ne puissent les déduire indéfiniment. Pour ma part, j'estime ce processus assez dangereux. Les banques sont en effet là pour réaliser des bénéfices et le font également pour nous. C'est grâce à ces mêmes banques que l'on finance les PME. Elles sont d'ailleurs différentes des banques d'affaires anglo-saxonnes. Si nous appauvrissons trop ce secteur - je ne suis pas un défenseur des banques, je me suis battu toute ma vie contre elles -, nous ne pourrions plus financer notre économie. Je parle ici des règles normales de fonctionnement, je ne parle pas des comptes offshores. Une banque doit en effet optimiser afin d'avoir des bénéfices. Ces derniers lui permettront de disposer de capitaux propres suffisants afin de se refinancer mais également de financer nos entreprises et industries. Enfin, vous dites que la Banque de France fait de la rétention. Je ne veux surtout pas que vous en preniez ombrage, mais de quel droit pouvez-vous obtenir de la Banque de France des informations concernant des clients ?

M. Philippe Dominati, sénateur. - Une tentative a-t-elle été faite pour discerner le profil des filiales dans les paradis fiscaux ? S'agit-il de filiales de sociétés bancaires ou de sociétés pour le compte de clients ? Ces filiales bancaires ont-elles une activité bancaire ou les banques sont-elles simplement l'outil de clients qui désirent avoir des sociétés pour faire des transactions internationales ? J'ai du mal à croire qu'il y ait 350 filiales dans des activités bancaires. Je suis persuadé que certaines pratiquent l'activité bancaire, mais que d'autres ne sont là que pour telle ou telle grande société. Lorsque le Crédit Lyonnais a fait des transactions pour une marque de sport, il utilisait des sociétés comme celles-là. Dans ce cas, s'agissait-il de comptes pour la banque ou pour la marque de sport ?

En tant que parlementaire français et citoyen européen, je souhaite savoir si nos activités bancaires internationales présentent des anomalies par rapport à nos voisins. Les grands Groupes français ont-ils beaucoup plus, en proportion, ou beaucoup moins d'antennes que nos voisins allemands, espagnols, italiens, néerlandais, ou sont-ils dans la norme ? Cette information serait importante pour les parlementaires nationaux que nous sommes.

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique.- L'utilité des banques pour le financement de l'économie va de soi, et il ne s'agit pas de porter préjudice à l'activité bancaire. L'enjeu des régulateurs est de reconnecter le secteur bancaire à l'économie réelle et à la croissance

économique. Il y a de bonnes raisons de croire que la croissance du secteur bancaire et financier a été excessive ces dernières années. Il convient d'opérer un rétrécissement du secteur bancaire, afin de reconnecter ce dernier à l'économie réelle. Une réglementation plus restrictive et une taxation pouvant réduire les rentes accumulées par le secteur bancaire sont donc nécessaires.

Ces rentes transparaissent à travers la dynamique des profits des banques, dont l'évolution a été plus rapide que dans le secteur non financier. L'enjeu aujourd'hui est de disposer de banques saines, stables, connectées à l'économie réelle, qui contribuent à la croissance économique. Collectivement, l'enjeu n'est pas la rentabilité des banques. Vous vous étonniez des exigences d'information que nous pourrions faire valoir, simplement en tant que citoyens. Cette transparence participe à la régulation du secteur bancaire. La transmission doit aller dans un premier lieu des banques vers le régulateur, mais il faut également se préoccuper de la transmission de ces informations des régulateurs vers la communauté citoyenne et scientifique. Ces échanges me semblent importants pour nourrir les travaux académiques et formuler des recommandations de politique économique en la matière.

Les filiales dénombrées sont bien financières. Ont-elles été mises en place pour servir les intérêts de sociétés non financières ? Je ne peux absolument pas vous répondre tant le manque de données est important.

En revanche, je ne crois pas à l'anomalie de l'implantation des banques françaises à l'étranger. Le nombre de filiales des banques françaises est important et son pourcentage dans les paradis fiscaux est relativement fort, mais il reste très en deçà des banques britanniques. La tendance générale correspond à l'internationalisation du secteur bancaire.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Monsieur Zucman, avez-vous une idée précise de la répartition par nationalité des comptes offshores (Allemagne, France, Etats-Unis) ? Parmi ce palmarès, où se situe la France ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Il m'est difficile de répondre à cette question car nombre de comptes sont enregistrés dans la statistique internationale comme appartenant à des sociétés-écrans enregistrées au Panama, ou aux Iles Vierges Britanniques. Néanmoins, il me semble assez clair d'après mes estimations que pour la Suisse – qui gère un tiers de la fortune offshore mondiale – au moins 50 % des comptes offshores appartiennent à des européens.

Dans le cadre de la « directive- épargne », votée en 2005, les comptes offshores suisses sont soumis à un impôt européen. Cette directive est mal rédigée et ne frappe pas les comptes détenus par l'intermédiaire de sociétés-écrans. En 2005 notamment, une très grande proportion de comptes européens a basculé vers des sociétés-écrans. La statistique officielle suisse montre que la quantité d'argent des français et des allemands diminue

soudain très fortement, à l'inverse de celle du Panama, des Iles Caïmans, etc. Au moment de l'adoption de la directive épargne, les banquiers suisses et leurs clients ont en effet usé de sociétés écrans pour ne pas payer l'impôt. Par le biais de ce type de changement législatif, on peut estimer ainsi qu'au moins 50 % des comptes suisses appartiennent à des européens.

Sur le cas de la France, 8 % du patrimoine des ménages mondial est détenu dans les paradis fiscaux. Si l'on part de l'hypothèse que la France est dans la moyenne mondiale, les ménages français disposeraient ainsi d'au moins 200 milliards d'euros dans les paradis fiscaux. Je pense que cette estimation est très inférieure à la réalité des choses. En effet, le chiffre de 8 n % à l'échelle mondiale est très conservateur, et, lorsque l'on regarde les chiffres suisses, on s'aperçoit que les Français ont plus tendance à utiliser les paradis fiscaux que les résidents d'autres pays résidents

Sur l'imposition de l'échange automatique d'information, il faut dire haut et fort qu'aucun pays n'a le droit de siphonner la masse base fiscale de ses voisins, ce que permet pourtant le secret bancaire.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Pensez-vous que le système de transmission automatique d'informations est préférable à l'accord RUBIK proposé par la Suisse à certains pays partenaires ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – J'en suis convaincu. La retenue à la source est appliquée et prévue par la directive épargne. Les banquiers suisses en ont pourtant complètement détourné l'esprit, en faisant en sorte que leurs clients n'y soient pas soumis. J'estime dès lors cocasse que les banquiers suisses proposent désormais une nouvelle retenue à la source par le biais d'accords RUBIK.

La France doit exiger de la Suisse, du Luxembourg et de Singapour des autres paradis fiscaux qu'ils pratiquent l'échange automatique d'information. Elle doit pour cela user de menacer de sanctions diplomatiques, commerciales et douanières, et de retirer les licences bancaires des banques suisses et des autres paradis fiscaux, jusqu'à ce que ces pays admettent qu'ils n'ont pas le droit de siphonner la masse base fiscale de leurs voisins. De la sorte, ils se plieront au standard international des échanges automatiques. Aucun paradis fiscal ne peut se mettre contre la volonté de l'Union Européenne et des Etats-Unis, pour lesquels le rapport de force est éminemment favorable. Il suffirait que les deux parlent d'une seule voix pour que le problème soit résolu.

M. François Pillet, président. – Cette volonté, si elle se concrétise un jour, permettra de répondre à une proposition de la précédente commission d'enquête qui appelait à une gouvernance mondiale dans ce domaine. Tant qu'elle n'existe pas, elle reste au stade de vœu pieux.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Qui s'oppose à ce que l'Europe parle d'une seule voix et qu'elle pèse de tout son poids ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Le Luxembourg et l'Autriche freinent des quatre fers, donc je ne pense pas que l'Union Européenne soit le bon cadre pour mener ce rapport de force diplomatique. Il suffit qu'une coalition de pays au sein de l'Union Européenne manifeste sa volonté de supprimer le secret bancaire pour qu'elle soit imposée à la Suisse, à Singapour, etc. Je pense que la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni doivent se mettre d'accord sur l'échange automatique d'informations bancaires, et déclarer qu'ils prendront des mesures importantes face à l'ampleur des pertes subies par leurs finances publiques. A ce moment-là, l'échange automatique d'information entrera en vigueur. En tout cas, j'ai du mal à voir comment il pourrait en être autrement.

M. Francis Delattre, sénateur. – Les Etats-Unis pratiquent déjà le rapport de force, avec l'UBS et le retrait de licences.

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Tout à fait.

M. Eric Bocquet, sénateur. – J'ai des questions complémentaires à poser à Madame Couppéy-Soubeyran. Du point de vue du management, existe-t-il un avantage financier de la banque à être présente dans les paradis fiscaux ? Les données que la Banque de France refuse de nous transmettre pourraient-elles nous être adressées en tant que commission d'enquête ? Nous pourrions d'ailleurs reprendre à notre compte ces questions et les adresser à la Banque de France.

Afin d'approfondir l'étude, nous nous intéressons au rôle des opérateurs financiers. Pensez-vous utile d'investiguer ce domaine ? La question des holdings et du leasing pourrait être un prolongement. Enfin, j'ai une question sur la maîtrise de l'ingénierie financière et de ses produits ; ainsi, pensez-vous que l'évasion des capitaux passe par des systèmes virtuels, tels que les dérivés ? Quelle est votre appréciation des produits financiers proposés sur les marchés ?

Madame Jézabel Couppéy-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Les avantages financiers de l'implantation dans les centres offshores s'appuient sur des avantages fiscaux, voire réglementaires. En revanche, je ne peux vous proposer d'évaluation chiffrée de leur montant.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Avez-vous des informations relatives aux rémunérations des cadres et dirigeants de ces filiales ?

Madame Jézabel Couppéy-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Nous butons sur le même problème. Il est extrêmement difficile d'avoir accès aux rémunérations des cadres bancaires à l'étranger. Nous avons une idée du

pourcentage de l'effectif localisé à l'étranger, mais aucune information précise n'existe sur la répartition des cadres à l'étranger et des rémunérations qui leur sont versées.

Les informations demandées à l'ACP et à la Banque de France étaient auparavant très accessibles. La Commission bancaire, en son temps, publiait les comptes de bilan et de résultats des banques de manière très détaillée. Elle donnait également des informations sur l'implantation des banques françaises à l'étranger. Le problème de l'accessibilité aux données bancaires est aujourd'hui une réelle difficulté. Le CNIS s'y intéresse de très près, en faisant passer un questionnaire aux universitaires français utilisateurs de données.

M. Eric Bocquet, sénateur. - Comment expliquez-vous cette évolution entre le comportement de la Commission bancaire en son temps et aujourd'hui avec la Banque de France et l'ACP ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. - Je ne vais pas spéculer sur ces raisons. En tant que chercheurs intéressés par les problèmes bancaires, nous faisons souvent face à des difficultés d'accès aux données bancaires.

M. Eric Bocquet, sénateur. - Qu'en est-il des opérations intragroupes des opérateurs financiers ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. - Il nous faudrait disposer de données assez précises. Une enquête de l'INSEE sur les liaisons financières entre les entreprises, mais à laquelle je n'ai pas participé, traite notamment de ce sujet. J'ignore comment on peut se la procurer pour examiner ensuite les liaisons financières entre les groupes financiers et non-financiers. Les travaux sur ces questions sont rares du fait d'une difficulté d'accès aux données.

M. Eric Bocquet, sénateur. - Que pensez-vous de la virtualisation et de la dérivation des produits financiers ?

Madame Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. - Si votre question porte exclusivement sur le développement de la monnaie virtuelle, je n'ai pas d'avis sur la question. En revanche, plus largement, sur la complexité croissante des produits financiers, il convient d'observer plus attentivement l'innovation financière. L'AMF est chargée d'observer les nouveaux produits, mais cette observation pourrait être effectuée par une autorité à part entière. Cette dernière pourrait s'interroger sur l'utilité sociale des nouveaux produits et techniques, ce que nous n'avons pas fait jusqu'à

présent, considérant que ces nouveautés allaient forcément dans le sens de l'efficacité des systèmes financiers.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Monsieur Zucman, avez-vous un avis sur ces sujets ? Quelle est votre appréciation à tous les deux sur le projet de la loi bancaire ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Je suis loin d'être spécialiste de questions sur l'économie bancaire, donc je n'ai pas d'avis sur les questions extrêmement compliquées qui ont été soulevées. Toutefois, je considère également que le manque d'accès aux données – incluant la répartition des fortunes – est problématique. Notre appareil statistique ne nous permet pas en effet de mesurer qui possède quoi. Si l'on veut taxer le patrimoine, si l'on est attaché à un minimum de progressivité de l'impôt, je pense que nous devons pointer du doigt ce problème fondamental, qui peut être résolu par la coopération des banques.

M. François Pillet, président. – Existe-t-il des époques privilégiées pour le départ des fortunes vers les paradis fiscaux ? Sont-elles figées ou évoluent-elles ? Le flux de constitution de patrimoine est-il identique ou le capital présent dans les paradis fiscaux s'est-il constitué à une époque ?

M. Francis Delattre, sénateur. – Quel est par ailleurs le poids de la drogue dans les paradis fiscaux ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Il s'agit de deux questions très importantes auxquelles je n'ai pas de réponse précise.

M. François Pillet, président. – Le contrôle des changes a été mis en place car certaines fortunes disparaissaient.

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – L'observation de l'évolution des fortunes en Suisse indique qu'avant la Première Guerre mondiale, il y avait un peu d'argent mais pas énormément. Les premiers afflux massifs datent de l'entre-deux-guerres. Sur la dynamique actuelle, je ne peux pas vraiment vous dire. Au niveau global, sur les douze dernières années, le montant des fortunes offshores, en proportion du patrimoine mondial des ménages, a l'air assez stable, avec toutes les incertitudes qui demeurent et qui restent très importantes.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Vous avez évoqué l'imposition des banques. Selon le document que vous avez fourni, le CPO ne cautionnerait pas les chiffres indiqués. Les aurait-il finalement validés ou existe-t-il deux visions sur les chiffres que vous avez évoqués en matière d'imposition ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – La mention à laquelle vous faites référence indique que l'étude n'est pas assumée par le CPO et en tout cas ne l'engage pas. Des débats importants ont d'ailleurs eu

lieu au sein du conseil sur ce sujet. Je pense pour ma part qu'il y a tout lieu d'indiquer les précautions méthodologiques qui s'imposent par rapport à ces chiffres. Mais il me semble que le calcul du taux d'imposition implicite était ainsi nécessaire car il délivre une tendance riche d'enseignements. Il ne faut pas retenir les valeurs absolues.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Des réserves ont-elles été émises sur certains points ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Elles ont existé dans la mesure où nous avons été obligés de collecter plusieurs types de données. Si nous avions disposé des données de la Banque de France ou de l'ACP, nous aurions pu avoir une base d'informations plus homogène, qui nous aurait dispensé de collecter des données micro et macroéconomiques, et de travailler sur des périodes différentes. Nous avons été le plus rigoureux possible. Les débats portaient sur le fond. Ce rapport a été réalisé dans la période de gestation de la loi bancaire, et peut-être qu'il ne fallait pas trop de court-circuit entre les messages à délivrer.

Les conclusions du rapport général sont très éloignées de celles que nous défendions dans deux rapports particuliers. Nous étions ainsi assez mécontents des conclusions générales reprises et portées dans la presse. Nous avons souhaité faire valoir nos propres conclusions. Le CPO en a pris ombrage et nous a rappelés à notre devoir de confidentialité.

Je crois qu'il existe de bonnes raisons de penser que la fiscalité des banques n'a pas évolué proportionnellement à la dynamique de leurs activités.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Considérez-vous que le contrôle interne fonctionne bien ?

Madame Jézabel Couppey-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Le contrôle interne participe à la régulation d'ensemble du secteur bancaire. Le régulateur a des exigences tout à fait justifiées en la matière. Le scandale Kerviel par exemple n'était pas à mon sens l'affaire Kerviel mais l'affaire Société Générale. C'était l'affaire d'un dysfonctionnement du contrôle interne au sein de cette banque. Ce contrôle interne doit impérativement être renforcé, et les métiers de la banque réorientés vers le contrôle des risques.

M. Eric Bocquet, sénateur. – Monsieur Zucman, avez-vous un avis sur le contrôle interne des banques ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Je n'ai pas d'avis mais je souhaite rappeler que les banques sont tenues de connaître les bénéficiaires ultimes des fonds qu'elles gèrent. Cette

information devrait être utilisée pour générer des statistiques ayant un sens. Notamment, les banques installées dans les paradis fiscaux devraient utiliser leurs connaissances pour identifier qui se trouve derrière les sociétés-écrans. J'aimerais, par exemple, que la Banque Nationale Suisse puisse nous dire que tant de pourcentages des comptes appartiennent à des Français, des Allemands, etc., au lieu d'affirmer que 60 % des comptes appartiennent aux Iles Caïmans, au Panama, etc. Ces listes peuvent être établies car il existe un contrôle interne et un règlement anti-blanchiment appliqué au sein des banques.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie pour toutes ces informations. Si vous souhaitez nous donner des informations complémentaires ou nous alerter sur certains points, n'hésitez pas.

M. Michel Bécot, sénateur. – Avant d'obtenir sur le plan international un accord avec toutes les banques, avez-vous envisagé de proposer aux détenteurs de comptes offshores de rapatrier leur fortune, en contrepartie de quoi ils paieraient X % à l'Etat français sans poursuite judiciaire ?

M. Gabriel Zucman, Doctorant à l'École d'économie de Paris. – Non, je pense que la loi doit s'appliquer à tous de la même façon, que l'on soit ou pas riche et puissant. Les personnes qui sont dans l'illégalité peuvent rapatrier leur fortune mais la loi doit s'appliquer. Une solution simplifiée peut toutefois être envisagée qui permettrait à l'Etat d'abandonner les poursuites pénales mais prendrait 100 % des fortunes non déclarées.

Madame Jézabel Couppéy-Soubeyran, maître de conférences en économie à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, conseillère scientifique auprès du Conseil d'analyse économique. – Nous n'avons pas répondu à votre question sur la loi bancaire. Le Titre I a mobilisé beaucoup d'énergie mais le Titre II portant sur les mécanismes de résolution est le plus important, car il participera à la simplification des structures capitalistiques. Ce sont de bons éléments sur lesquels la Commission Européenne peut s'appuyer pour accélérer le mouvement sur le volet II de l'Union bancaire.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie. Je vous informe que le Ministre du Budget a demandé, pour des raisons d'agenda, à reporter son audition, qui devrait avoir lieu avant la fin de juin. Nous avons accepté la demande.

**AUDITION DE MM. JEAN-FRANÇOIS GAYRAUD,
CRIMINOLOGUE ET NOËL PONS, ANCIEN INSPECTEUR
DES IMPÔTS**

(mercredi 29 mai 2013)

M. François Pillet, président. – Bonjour. Nous allons procéder à l’audition de Jean-François Gayraud, auteur de *La grande fraude, crise des subprimes et crise financière* et Noël Pons, ancien inspecteur des impôts, auteur d’un certain nombre d’articles et de volumes dont *La corruption des élites, cols blancs et mains sales*. Je vous remercie d’avoir répondu à notre demande. La commission d’enquête impose certaines obligations aux personnes accueillies, à savoir prêter serment. Jean-François Gayraud, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites je le jure.

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Monsieur Noël Pons, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites je le jure.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Cette audition est un peu différente que d’autres car vos vérités ont été écrites. Nous pouvons les consulter. Je vais vous proposer en dix minutes de nous exposer ce que vous souhaitez nous dire, puis je donnerai la parole à Eric Bocquet, notre rapporteur, qui vous posera des questions plus ciblées, qui nous permettront un débat avec mes collègues. Enfin, notre rapporteur vous posera les dernières questions.

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs, bonjour. Je m’exprime aujourd’hui à titre d’essayiste, et non à titre professionnel. Je n’ai pas de compétence directe sur le sujet traité par la commission, qui est très difficile. Je vous proposerai un cadre interprétatif qui pourrait vous être utile, autour de deux sujets que j’ai traités au cours des dernières années. Le premier est celui d’une problématique peu traitée en France, l’articulation entre certains phénomènes criminels et les phénomènes macroéconomiques, le second, une réflexion sur le concept de crime organisé et de crime en col blanc.

Peut-on réfléchir à certains phénomènes macroéconomiques à travers le crime ? Est-ce qu’un événement macro-économique, et j’ai particulièrement étudié les crises financières, peut déclencher ou accélérer des phénomènes criminels ? Cette question fait l’objet d’un déni total de la part des criminologues et des économistes. Il y a très peu de travaux sur ce sujet. Ce que je constate est que les crises financières des dernières décennies

nées des phénomènes de dérégulation ont une dimension criminogène importante. Elles procurent des incitations et des opportunités criminelles inédites. La dérégulation fait qu'elles ont une dimension criminelle très intéressante. C'est une criminalité en col blanc, qui n'a rien à voir avec le crime organisé traditionnel. Lorsque nous étudions la grande crise du Japon dans les années 80/90, la faillite des caisses d'épargne aux Etats-Unis, la crise des subprimes, ou les crises bancaires anglaise, espagnole et slovène, celles-ci comportent une dimension de prêts frauduleux et douteux.

La crise des subprimes fut l'enchaînement d'une bulle immobilière et financière. Les prêts subprimes étaient des prêts menteurs, prédateurs, des prêts « ninja », c'est-à-dire des prêts accordés alors même que les classes moyennes américaines les plus pauvres n'avaient no income, no asset, no job. Ces prêts avaient une dimension de tromperie. Ils étaient perclus de faux, d'abus de confiance, d'escroquerie, etc. Au-delà des conséquences à long terme de cette crise financière, qui mutent toujours en crise économique et sociale, celle-ci a entraîné une augmentation des dettes souveraines, par le processus de privatisation des gains et de socialisation des pertes pour venir au secours du système bancaire, puis des restrictions de budget dans presque tous les Etats, y compris dans les services de renseignement, police et justice, puis notamment en Italie, une augmentation des processus de blanchiment d'argent, du fait que les petites entreprises, PME et banques exsangues se sont tournées vers le shadow banking du crime organisé.

Le lien entre crise financière et criminalité est un champ d'étude très vaste, peu étudié, qui fait l'objet d'un déni profond. Nous pourrions réfléchir au déterminant criminel des crises budgétaires et fiscales.

Mon second sujet d'étude au cours des dernières années qui constitue un autre cadre interprétatif, est une réflexion sur les concepts de criminologie et de crime organisé, ainsi que de criminalité en col blanc, concepts nés aux Etats-Unis dans les années 1919-20 et 1930 par Edwin Sutherland.

A ce titre, je ferai deux remarques. La première porte sur le concept de criminalité en col blanc. Lorsqu'Edwin Sutherland invente le concept de criminalité en col blanc, il affirme un point de vue révolutionnaire, à savoir qu'il existe une criminalité des bas-fonds sociaux qui se manifeste par des crimes violents, mais aussi des élites, économiques et sociales, qui présente trois caractéristiques majeures. Tout d'abord, c'est une criminalité liée aux fonctions de ces élites. A l'occasion de leur activité normale, ces élites peuvent avoir une activité criminelle. Cette activité est fortement invisible d'un point de vue judiciaire, comme cela a été constaté dans l'affaire des subprimes, alors que les deux rapports du Congrès des Etats-Unis mettent en exergue la dimension frauduleuse de cette crise.

Enfin, ces criminels en col blanc ne se perçoivent pas comme des déviants. Edwin Sutherland n'a plus été tellement lu après la diffusion de

son concept, alors qu'il expliquait que la criminalité en col blanc était une forme de criminalité organisée. A ce jour, le concept de criminalité organisée est associé à celui des gangsters traditionnels. Nous avons perdu de vue que c'était un pressentiment fort né des années 20 et 30, du fait que la crise de 29 a eu une forte dimension criminelle. Roosevelt a eu une analyse criminologique de la crise de 29. La commission Pecora avait mis en relief cette dimension criminelle.

Aujourd'hui, dans le monde post-guerre Froide, dérégulé et globalisé, nous voyons monter des phénomènes de criminalité organisée en col blanc, qui ne sont pas le fait d'individus isolés qui commettent ponctuellement ces crimes ; il y a des phénomènes associatifs, comparables à ceux du gangstérisme traditionnel, que nous éprouvons des difficultés à percevoir pour des raisons intellectuelles et de visibilité.

Le système judiciaire américain cherche actuellement à se faire pardonner son impéritie dans la non répression des délits liés à l'affaire des subprimes. Il est en train de réprimer durement des grands délits d'initié de Wall Street, qui sont en réalité endémiques et épidémiques. Dans la presse américaine, nous voyons à travers les déclarations, pour en avoir discuté avec des agents du FBI, que pour lutter contre le phénomène de criminalité en col blanc, ils sont obligés, du fait de la dureté de ses cibles, de changer d'univers mental, et d'utiliser les outils de la lutte contre le crime organisé traditionnel.

Enfin, j'interviendrai plus globalement sur le poids des phénomènes criminels dans notre environnement contemporain. C'est une question de niveau stratégique. Nous ne parviendrons à les comprendre que si nous changeons de paradigme d'action, si nous utilisons l'outil du renseignement en sortant de logiques réactives pour aller vers des logiques proactives, comme nous l'avons fait depuis quelques décennies, notamment pour le terrorisme.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Nous travaillons Jean-François Gayraud et moi-même sur le même sujet. Mes connaissances viennent d'un autre domaine. Je suis inspecteur des impôts. Je vérifie la comptabilité. J'ai travaillé vingt ans aux impôts, où je me suis bien amusé au cours avec de plus de 200 à 249 vérifications. J'ai identifié constaté des fraudes aux transferts dès en 19784. Ensuite, j'ai passé 16 ans au service Central entrant de prévention de la corruption. Nous avons changé de paradigme. A cette occasion, nous nous sommes rendus compte aperçus que cette criminalité était cohérente et que l'interpénétration entre la fraude la corruption et le blanchiment était une évidence de la cohérence de cette criminalité. L'opération frauduleuse nécessite la présence d'un fraudeur, d'une caisse noire mais aussi de montages de corruption et de blanchiment .a fraude, ce n'est pas seulement le fraudeur, mais la caisse noire, c'est-à-dire la corruption, le blanchiment, etc. Nous avons aussi appris à identifier les schémas de flux frauduleux, C'est ce que je pratique encore maintenant à la

retraite. Ce que je sais le mieux faire, et encore maintenant à la retraite, c'est de suivre les flux. Cette activité confère toute leur véracité aux explications données par Jean-François Gayraud.

Les fraudes ont considérablement évolué avec la mondialisation et l'encadrement du financement de la politique avec les lois de 1993 et 1995. La situation des fraudes a évolué lorsque des limites ont été imposées mises au financement de la politique, vers 1993/1995. Cette modification a donné lieu à une réelle professionnalisation de l'activité de fraude, de corruption et de blanchiment. Dans le système antérieur, il était facile de passer par tel comptable ou avocat pour frauder de l'argent. Actuellement, la fraude est beaucoup plus aisée difficile. Mais 60 % des pays sont quasiment criminalisés ou non encadrés. Ce taux est peut-être exagéré, mais ces pays n'ont pas les moyens ou la volonté de donner l'information, ce qui crée pour ces agissements une quasi impunité. Les financements illégaux politiques et autres, viennent désormais plutôt de l'extérieur.

La professionnalisation du crime m'a beaucoup intéressé. J'ai travaillé avec du recul car nous perdons en lisibilité dès lors que nous cherchons des traces. Je me suis intéressé aux acteurs de ces opérations, c'est-à-dire un peu tout le monde. La banque est une partie de l'opération. Un fraudeur sans Si la banque n'avait pas intermédiaire bancaire, sans des comptables, des avocats ou sans des facilitateur intermédiaires, verrait le risque de se faire prendre tellement augmenté qu'il ne se passerait rien, il prendrait beaucoup moins de risques et organiserait uniquement des manipulations choses « acceptables ». Le système frauduleux rapporte beaucoup d'argent en offshore. Si on n'en voit rarement la couleur les intérêts produits s'accumulent. Toute une partie de la structure économique semble se situer de manière transparente donne l'impression d'être dans des pays organisés, structurés et contrôlés, alors que la partie noire des affaire, elle, existe bien et nous échappe. aussi a toute une partie des affaires qui reste invisible, Or c'est celle qui nous intéresse qu'on ne voit pas. C'est l'autre valeur que l'on n'apprend pas à l'école, l'autre monde, le côté noir de l'économie. C'est le « Dark Vador » de la Guerre des Etoiles, c'est-à-dire le côté noir de la chose. Chaque entité commerciale structure dispose d'une contrepartie camouflée inversée.

Les banques constituent sont l'une des composantes des éléments de cette criminalité. Certaines d'entre elles sont plus impliquées que d'autres dans ces manipulations, certaines s'engagent dans ces montages directement d'autres au travers de leurs filiales, d'autres pas du tout mieux que d'autres. Internet a, désormais permis de plus, ouvert de nombreuses possibilités d'identifier les manipulations connues, notamment avec par Offshore Leak Ce qui peut modifier la donne ! Les temps changent, à présent les textes s'améliorent, mais jusqu'ici il était très difficile d'être en mesure de sanctionner vraiment les fraudeurs pris.

Nous commençons à connaître ces comportements : on utilise le plus souvent revient à des mécaniques simples, la fraude fiscale locale accompagnée d'une caisse noire, les commissions versées dans un pays non contrôlés, la gestion de ces fonds dans les paradis fiscaux et le relais de la finance grise. Cependant les flux L'argent passe transitent par des « tuyaux » extrêmement difficiles à contrôler.

Je dispense actuellement mon expérience dans la prévention de ces montages diffuse ma connaissance dans les facultés et au cours de diverses formations. Les temps changent !

J'apporte aussi une analyse au sujet de pourrais vous parler de la partie relative quelques pratiques de au lobbying qui ont facilité l'allègement ou la non utilisation des permet de laisser des failles dans les contrôles. Le plus amusant, il faut le relever, qu'il faudrait noter est réside dans le fait que lorsque je suis entré aux impôts en 1974, une grande partie des textes tous les éléments discutés actuellement au parlement à l'Assemblée nationale existaient et ont été étaient bien connus. Nous sommes en train de recomposer faire des outils oubliés (inversion de la charge de la preuve en particulier) mais utiles pour développer les poursuites dans le développement des affaires. C'est extrêmement amusant mais...un peu triste.

Le Luxembourg, Singapour et l'Autriche donneront peut-être davantage d'informations sur les comptes qu'ils détiennent, mais nous n'aurons sans doute pas toutes les informations. Ceci étant, les services pourront utiliser directement les données transmises en nombre informations ce qui n'a jamais été le cas jusqu'ici. , il fallait les demander nous regarderons ce que nous avons. Le problème qui se pose consiste à mettre en place le fait de Il faut faire savoir que l'impunité n'existera plus, peut-être pas pour tous, ou plutôt et que les fraudeurs risquent fort de se faire prendre, ce qui limitera grandement le développement des un peu les montages. Au final on sait que 20 % des fraudeurs seront toujours tentés de frauder, 20 % ne frauderont jamais et que les 60 % restant basculeront si un risque est présent du bon côté. A l'heure actuelle, les paradis fiscaux et la fraude attirent fortement concernent les 60 % indécis. Peut-être inverserons-nous la tendance ?

M. François Pillet, président. – Merci pour ce propos introductif. Je transmets la parole à notre rapporteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Merci Monsieur le Président, merci Messieurs pour cette introduction éclairante. Monsieur Gayraud, vous avez évoqué le shadow banking. Quel est selon vous le rôle exact du shadow banking dans la finance globalisée ? Quelle est sa part de responsabilité dans la crise ? Y a-t-il des liens avec la banque qui a pignon sur rue ? Si oui, comment cela se construit-il ? La délinquance en col blanc peut amener à poser la question des liens entre les élites et le monde de la finance. Est-ce

que ça ne pose pas la question des grands corps qui peuvent générer des collusions entre ces deux univers, phénomène observé au cours de ces dernières années ?

En matière de renseignement, que peut-on préconiser sur ce sujet dans notre pays ? Qui sont ces cols blancs qui s'adonnent à cette activité de shadow banking ? Qu'en est-il d'un sujet régulièrement évoqué au cours des dernières semaines dans le cadre des débats relatifs à la séparation des activités de la banque, à savoir l'activité du trading de haute fréquence et de l'alimentation des circuits parallèles ? Cela pose la question du rôle des supports informatiques ou « pourriciels », évoquée l'an dernier lors de la première commission d'enquête.

Enfin, on pose parfois la question de la rémunération des cadres dirigeants des banques. Cet édifice n'est-il pas couronné par les « hyper-rémunérés », dont nous entendons parfois parler, qui pourraient être les principaux cols blancs que vous évoquez ?

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. - L'expression shadow banking est ambiguë car elle revêt deux sens. Je l'ai utilisée pour parler des liquidités monstrueuses dont le crime organisé dispose. Le crime organisé gère des sommes de niveau macro-économique. Le patronat italien, première victime du phénomène à travers le racket, considère que le chiffre d'affaires agrégé de Cosa nostra en Sicile, N'drangheta en Calabre, Salva Corna Unita dans les Pouilles et Camorra en Campanile, se situerait au niveau de 150 à 190 milliards d'euros, soit 10 % du PIB italien. Nous ne sommes pas dans l'anecdotique. La situation est pire au Mexique. Certaines entités criminelles se situent au-delà de la notion d'organisation. Elles ont un chiffre d'affaires agrégé supérieur à certains PIB de petits Etats. Notre planète est balkanisée avec 45 Etats depuis 1945 et 200 aujourd'hui, mais la plupart sont vides de puissance : ce sont des Etats « Potemkine ». Les Etats de plus en plus faibles, appauvris entre autres par la crise, soulèvent de vraies questions.

Le shadow banking désigne les capacités financières du monde criminel. Habituellement, le concept désigne la partie de la finance transnationale dérégulée, sujet sur lequel je suis moins compétent.

Sur la question du renseignement, la question consiste à savoir pourquoi un Etat décide d'utiliser l'outil du renseignement pour lutter contre un phénomène criminel ou de sécurité nationale. Il y avait un périmètre historique du renseignement depuis les Rois de France, de préservation des institutions. Ce périmètre fut longtemps celui du secret du roi, avec une dimension de police politique. La mission portait sur la préservation des institutions, la préservation de la paix, l'outil militaire et l'ordre intérieur. Le périmètre du renseignement évolue. Durant les années 1970/1980, le terrorisme créait un émoi très important. Nous avons dit à cette occasion qu'il fallait utiliser l'outil du renseignement. Certains

phénomènes terroristes avaient besoin d'un outil susceptible de dépasser l'invisibilité du fait de leur phase de clandestinité.

C'est à l'Etat de définir une menace de niveau stratégique. A ce titre, je pense que l'ensemble des questions criminelles, du fait que le contexte géopolitique a profondément changé depuis la fin de la Guerre froide, sont des questions existentielles pour la préservation de nos institutions politiques et de notre système démocratique. En France, nous vivons dans un univers relativement exceptionnel quand nous nous comparons au reste du monde, qui ressemble plus au Mexique et Hong Kong qu'à la France. Il faut analyser préalablement l'état de la menace. Le renseignement permet de l'anticipation d'un point de vue intellectuel, et surtout de dépasser la gestion des seules menaces visibles. Il permet la mise en relief, de rendre visible des phénomènes qui demeurent profondément invisibles.

Palerme est l'une des plus belles villes d'Europe, où la criminalité publique est faible, mais 80 % des commerçants y sont rackettés, de nombreux marchés publics font l'objet d'aménagements divers, de nombreux marchés économiques ne passent pas par le croisement de l'offre et de la demande, etc. Si on ne cherche pas, on ne voit pas cette criminalité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les moyens des renseignements sont-ils adaptés à la masse et la complexité de cette criminalité ?

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Je ne me prononcerai pas pour la France du fait que je suis sorti du système depuis quelques années.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Il faudrait accentuer augmenter l'activité du renseignement sur la finance déréglementée. Le dernier crash est provenu d'une fausse information diffusée sur un Tweet. Cela ressemble clairement à un « foutage de gueule ». Il serait important que le renseignement cible ces éléments du fait du risque qu'ils entraînent pour les états et dans la vie de tous les jours.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Au niveau international, l'appareillage du renseignement est-il adapté pour assurer une bonne fiabilité du renseignement ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Je pense que nous nous situons tous dans le même cadre. Nous restons, en partie, obnubilés par les méthodes classiques d'obtention de renseignements individuels utilisées dans la période antérieure. C'est nécessaire, cependant, nous ne nous engageons pas suffisamment sur l'analyse des risques techniques relatifs au la gestion financière. Nous sommes en partie sur des opérations, des capacités et des techniques classiques qui ont trente ans et assez peu

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qu'est-ce qui existe en Europe comme outil pour travailler le sujet ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Il n’y a pas vraiment d’outils spécifiques, il faut être techniquement au fait des risques, renseigné réactif et proactif, cependant, mais des lois, un ensemble législatif pertinent est en cours de mise en œuvre depuis un an et demi. Quel que soit le cadre légal ou technique il faudra augmenter la capacité humaine qu’il y ait des hommes afin de pour les poursuivre rendre l’utilisation des outils efficiente car l’informatique ne fait pas tout. Il faut accompagner ces éléments par un environnement positif.

La législation fiscale est extrêmement intéressante. Si nous restons avec la technicité actuelle, Il est ; là aussi, incontournable d’amener l’ensemble du personnel au niveau minimum et de créer un groupe spécialisé dans l’évolution des techniques et des montages toujours en mutation la faut renforcer un certain nombre de niveaux et surtout renforcer la mise à jour mettre à jour. La criminalité et la fraude sont des structures adaptables, qui changent constamment. Tout système de contrôle devrait disposer, en amont, d’un groupe de quinze personnes qui réfléchissent et évaluent à réfléchir à la façon les manières de détourner le contrôle. Nous sommes au début d’un travail important qui devrait être poursuivi au niveau européen. Il n’y a peu de cohérence d’ensemble sur les techniques mises en œuvre ponctuellement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est le niveau de responsabilité des superviseurs américains dans la crise américaine des subprimes, au niveau de l’Etat fédéral, en termes de contrôle interne des banques ? Quel a été le rôle de la SEC? Vous avez évoqué la question de la mise en place des règles relatives au financement des partis politiques, qui auraient changé les flux. Pourriez-vous être plus précis sur cette question interpellante ?

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Au sujet des subprimes, en amont de la dimension criminelle, c’est une crise politique. Il n’y a jamais de crise criminelle ou financière : ce ne sont jamais que des crises politiques. Il y a eu des lois de dérégulation visant à diminuer les contraintes sur l’ensemble des acteurs économiques, et surtout financiers. Ce contexte politique et idéologique a poussé l’ensemble des régulateurs qui n’avaient pas envie de réguler, dans leur pratique et la nomination des responsables. Le système de régulation américain était extrêmement complexe avec de nombreuses agences séparées par des interstices. Les institutions bancaires changeaient de forme juridique pour choisir leur régulateur, en privilégiant le moins pénétrant.

En ce qui concerne le trading de haute fréquence, nous voyons typiquement comment une technique née de la dérégulation, fruit de textes juridiques et de la pesanteur de la technologie, nous voyons comment cette technique à bas bruit s’est imposée depuis quinze ans, a révolutionné les marchés financiers sans qu’il y ait de débat public. Je vois trois aspects préoccupants sur cette question. Dans le champ des fraudes et

manipulations, à l'ère du trading de haute fréquence, les fraudes et manipulations financières seront quasiment indétectables, intellectuellement, matériellement, et certainement indétectables judiciairement dans la mesure où l'administration de la preuve sera de plus en plus complexe. Nous sommes dans une équation perverse entre l'hyper-volume, l'hyper-vitesse et l'invisibilité.

Je tiens à souligner que l'invisibilité crée toujours de la criminalité. Le trading de haute fréquence est peut-être en train de nous faire basculer vers un horizon où la fraude financière sera invisible et pourrait s'institutionnaliser. Le second type de risque, systémique évoqué par Noël Pons, donne lieu à une répétition de flash crash dans des secteurs précis. Il y a le 11 septembre du flash crash en matière de trading de haute fréquence, le 6 mai 2010, mais il y en a en permanence. Nul ne sait ce que produiront ces crashes permanents, plus ou moins importants, sur les marchés financiers.

Un dernier questionnement qui relève de l'économie politique concerne la nature même du trading de haute fréquence : est-ce du front-running technologique ? Ce propos est inaudible pour les acteurs du trading de haute concurrence. La technique pose-t-elle des questions fondamentales sur la loyauté de la concurrence, les délits d'initié, etc. ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. - Elle peut modifier les données du marché.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ce trading de haute fréquence échappe à toute règle, rapporte énormément, et génère des risques colossaux pour tous. Ne faut-il pas interdire cette pratique au nom de l'intérêt général ? Cela peut paraître saugrenu, mais le danger de cette pratique impose de se poser cette question sérieuse.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. - J'y serais favorable. Les transactions au-dessous du 0,50^e de seconde sont désormais interdites en France. Elles sont autorisées au-delà du 0,51^e de seconde. J'ai vérifié les comptes de nombreuses entreprises. Je ne vois pas comment vérifier des ordres passés et contrepassés à ce niveau car le contrôle de ces flux n'est plus lisible. Il faudra travailler deux mois pour une demi-journée de flux. Le risque me semble majeur. En outre, sur les systèmes qui gèrent ces éléments, Mandelbrot, dans son étude des fractales a démontré que les données structurées en algorithmes qui faisaient fonctionner ces éléments étaient liées au fait que le risque était évalué de manière restrictive pour accroître les gains.

Aux IIIes Assises Nationales de la Recherche Stratégique j'ai développé le sujet suivant. « Trading haute fréquence et criminalité financière », ce qui démontre l'intérêt qui commence à poindre sur ce sujet. Nous avons reçu une explication lors de la convention organisée à la fin de l'année 2012 sur les risques généraux, présentés aux militaires. Ces risques se multiplient : hedgefunds, banques qui prêtent de l'argent à des fondations,

structures mal identifiées, etc. Il n'y a pas de suivi pas plus que de contrôles. Il faut récupérer une possibilité de contrôle sur ces structures. Nous avons perdu une ligne de contrôle importante.

M. François Pillet, président. – Je propose de transmettre la parole à notre collègue Jean-Yves Leconte.

M. Jean Yves Leconte. – Je commencerai par une question assez naïve. Vous affirmez que la crise financière a pesé sur les dettes souveraines du fait que les états ont dû apporter des garanties sur ce qu'ils n'avaient pas pu contrôler. Je ne conteste pas le droit de chacun de prendre des risques. Cependant, un opérateur financier qui choisit de prendre des risques a-t-il droit à une garantie publique ? Nous devons donner des garanties à ce qu'on peut contrôler. On s'aperçoit qu'il n'y a pas de régulation réelle des institutions financières. Le système fonctionne à la confiance et à l'habitude. Le plus fort a raison. Les chambres de compensation ne sont pas contrôlées par les Etats.

Ce fonctionnement rejoint votre propos sur la structure du crime organisé. Comment revenir en arrière, quitte à ne pas garantir les risques d'une partie de l'activité financière ? Comment couper les deux, pour garantir totalement une part et laisser le reste sans garantie ? Quelques heures plus tard, Lehmann Brothers aurait peut-être pu trouver une solution. J'ai vécu cette situation dans mon activité : il suffit qu'un acteur soit délictueux pour emporter l'ensemble de la chaîne. Comment peut-on couper les deux pour redonner de la place à l'Etat ? Le virtuel se développera davantage avec internet si les Etats ne sont pas capables de retrouver des structures et des moyens.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Il y a deux internets : l'internet « googellisé » et l'internet non sécurisé. Nous pouvons lire aujourd'hui dans Le Monde que les américains ont identifié et poursuivi une structure de monnaie virtuelle. Il faut définir progressivement le périmètre d'intervention de la lutte contre la fraude lorsqu'elle peut affecter l'état et les citoyens. Dans mon avant-dernier livre, je citais la crise grecque. Le pays a fait l'objet d'une attaque spéculative volontaire. En effet, les opérateurs savaient que le pays ne ferait pas faillite. Il y a eu de nombreuses attaques et spéculations sur les obligations grecques couvertes par des Swaps, CDS, etc. La spéculation qui contribuait à faire baisser la valeur des obligations générait un profit car la vente d'assurances (CDS) sur ces produits augmentait. Il me semble nécessaire de faut définir clairement le périmètre de ce qu'on peut et de ce qu'on ne doit pas faire. Pour ma part, je place l'argent dans la caisse d'épargne. Je ne vois pas l'intérêt financier du trading de haute fréquence. Le trading ne rapporte pas d'argent aux entreprises et aux gens qui ne spéculent pas. Il faut nous expliquer ce que ces montages apportent.

M. Jean Yves Leconte. – Le système peut toujours apporter quelque chose. Une entreprise de l'économie réelle peut avoir besoin de prix fixes à l'achat pour garantir ses prix. S'il y a de la spéculation dans tous les sens, elle va faire appel à des banques ou des sociétés d'assurance garantissant un revenu constant pendant une certaine période. Ce système se finance par des produits dérivés. Si nous ne pouvons pas contrôler les outils qui le permettent, est-ce légitime de les laisser du côté garanti par la puissance publique ?

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Le trading de haute fréquence soulève la question de l'utilité sociale d'une telle technique. Nous pouvons comprendre la question de l'utilité des opérateurs à titre privé, mais nous posons ici la question de l'utilité sociale.

Il y a un combat intellectuel très fort sur la question du trading de haute fréquence. Le rapport Beddington produit à Londres contient un raisonnement pervers, correspondant à l'argumentaire du trading de haute fréquence et des banques d'investissement. Il consiste à dire que les instances d'intérêt général, l'Etat, doivent démontrer la nocivité de l'outil. Cet argument inverse la charge de la preuve. Karl Marx affirme dans le Manifeste du Parti communiste que les « idées dominantes sont les idées de la classe dominante ». Cet argument que l'on retrouve de manière permanente consiste à confier aux représentants de l'intérêt général l'administration de la preuve de la nocivité. S'il était utilisé par exemple pour la mise sur le marché des médicaments, il donnerait lieu à de terribles débordements.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – C'est une forme de corruption douce entre les élites des pays qui fonctionnent comme s'il s'agissait d'une situation normale. Il reste aux États à mettre en place un système de contrôle et, citons Mark Twain « ils l'ont fait parce qu'ils ne savaient pas que c'était impossible ». Il ne faudrait pas cependant attendre la prochaine crise qui devrait solder les restes en Nous attendrons la crise de 2016 ou 2018 pour disposer d'un système adéquat.

M. François Pillet, président. – Est-on allé assez loin dans la distinction entre la banque de dépôts et la banque pour compte propre ? Y a-t-il une amélioration à apporter au système ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Nous sommes des oiseaux de mauvais augure. La distinction entre la banque de dépôt et la banque en compte propre devrait me semble-t-il être plus stricte. Au sujet de la séparation entre les banques, à Bruxelles, un cabinet de lobbyiste investit chaque année 12 millions d'euros de lobbying sur le marché. « L'Association For Financial Markets in Europe » réunit pour sa part soixante banques d'affaires. Finance Watch, lobby des non-financiers, reçoit 1 million d'euros. La différence est phénoménale mais elle s'explique. L'intérêt de ne pas séparer banque de détail et banque d'affaires soulève un problème de

garantie d'État. Une garantie globale garantie par l'État permet de prêter de l'argent moins cher aux hedge funds qui font du trading de haute fréquence et qui prennent des risques à peu de frais. Le lobbying est efficace au niveau mondial pour défendre ce système. Cette situation est inédite. Les lobbyings sont désormais internationaux car tous sont intéressés. Ils ne sont plus locaux.

M. François Pillet, président. – A l'occasion d'une précédente audition, on nous a dit qu'il était très difficile d'évaluer le montant de la fraude, et notamment l'évasion fiscale. On nous a dit qu'on pouvait trouver des informations dans les statistiques produites par les banques suisses. Nous avons demandé si ces statistiques étaient fiables. On nous a répondu que ces statistiques étaient fiables. Pensez-vous qu'une partie de l'activité des banques échappe à notre questionnement ou aux calculs ? Votre propos est passionnant, mais effrayant. Peut-on croire ce qu'on nous dit lorsque l'information vient d'une banque bien connue ?

M. Jean-François Gayraud, Criminologue. – Nous pouvons élargir le problème au montant de la fraude et des résultats. Le saint-patron des contrôleurs est Saint-Thomas, qui ne croit que ce qu'il voit. Est-ce qu'il faut croire ? Oui, on peut croire certaines informations dans certains domaines, et non dans d'autres. Tout dépend des éléments sur lesquels ont été assis les calculs et l'utilisation qu'on veut faire de ces données. En comptabilité, par exemple avec un report à nouveau identique, les comptes seront présentés de telle manière qu'ils seront proches de la vérité, mais qu'ils n'exprimeront pas tout à fait la vérité. C'est le jeu de la comptabilité et de la technicité du professionnel. Ce système impacte joue sur les systèmes comptables des banques. Il est possible de modifier une comptabilité sans difficulté, il est possible de mal la contrôler, rappelons-nous les plus grandes banques européennes et américaines qui ont payés de amendes importantes pour avoir blanchi les fonds des cartels, pour ne pas avoir respecté les embargos voire pour avoir échangé avec des états terroristes. Aucune observation n'avait été faite avant les poursuites, les informations semblaient bonnes ; finalement on y a cru et tout était faussé. C'est un sujet de gestion courant. Certaines structurations passent par des petits BNC qui déclarent de petites sommes. Pour 300 000 euros, on ouvre sans difficulté un compte en Suisse. Il y a des contrats spéciaux pour les grandes entreprises et leurs filiales. Il faudrait des personnes qui ont la même qualité technique que celles qui ont élaboré les systèmes pour faire mieux que croire.

M. François Pillet, président. – Ma question a émergé après la lecture de vos articles et parutions, affirmant que le crime organisé a pénétré toutes les institutions financières.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – L'une des intentions du crime organisé est de pénétrer directement ou indirectement le secteur économique et les institutions, en particulier lorsque certains secteurs ne sont pas contrôlés. Cela vaut pour les marchés publics (comme le rapport

Charbonneau à Montreal le démontre), le travail clandestin, trait d'union entre la criminalité certains marchés publics comme pour le shadow banking totalement incontrôlé ou de manière plus volontaire lorsque les plus grandes banques ont blanchi les fonds des cartels mexicains. Sa pénétration se fait en fonction des pays, de la facilité technique, n'oublions pas que des neveux des plus grands mafieux ont suivi les cours dans des plus grandes écoles de commerce, de la qualité de leur contrôle et du contrôle mis en place dans les filiales. Il est aussi fonction de la situation et...de l'intérêt de l'opération.

Le crime organisé a pu pénétrer aisément dans les institutions financières des pays dits « criminalisés », elle recherche des chemins détournés pour intégrer les structures contrôlées, en particulier à partir d'immenses projets immobiliers développés à l'autre bout du monde.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment situez-vous la France quant au taux de pénétration de la criminalité ? Quelle est la typologie des cols blancs corrompus en France, sans donner de noms ? En ce qui concerne les attaques menées sur les dettes souveraines de certains Etats, cette pratique relève-t-elle d'entreprises criminelles conscientes, d'acteurs identifiables ? Le marché serait-il devenu criminel ? Les banques françaises sont-elles victimes ou complices de certaines manipulations criminelles ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – De nombreuses banques françaises se sont fait escroquer à l'est de l'Europe. C'est également arrivé à des banques suisses. Un magnifique bateau chargé de 600 000 tonnes de blé a coulé dans la Baltique, donnant lieu au versement d'une assurance de plusieurs millions d'euros (information à vérifier). Une banque peut être acteur et victime de la criminalité.

La France n'est pas dans une situation plus désagréable que dans la moyenne des pays contrôlés. Il y a des désagréments dans le sud, où il y a des liaisons directes avec des groupes spécifiques, et dans d'autres types de région, mais le marché n'est pas totalement imprégné. En revanche, certains secteurs sont typiquement imprégnés par la criminalité, notamment les escroqueries sur les marchés européens, par exemple dans le sud de l'Italie ou dans d'autres régions. Le marché est obtenu, les sous-traitants qui travaillent avec le lauréat de l'appel d'offres versent 500 000 euros pour obtenir le marché, sans quoi ses camions brûlent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment qualifiez-vous les attaques sur les dettes souveraines des États ?

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – Ces opérations étaient purement techniques. Il y avait de l'argent à gagner. En achetant ou en vendant à découvert, c'est-à-dire en vendant un produit qu'on n'a pas et en le rachetant moins plus cher. La baisse du cours de l'obligation pousse les détenteurs d'obligations à acheter des assurances ou CDS sur ces dernières, ce qui permet de gagner sur les deux tableaux. On n'a jamais très bien su qui jouait sur ces opérations mais je pense que tous ont profité à des degrés

divers de l'opération de manière directe ou indirecte. La structure qui régule les CDS est située dans un paradis fiscal et ne donne aucune information. L'idée de faire payer les États a été, selon moi, une stratégie. Il y a vraisemblablement eu de l'argent criminel dans ces opérations, mais pas plus que d'argent non criminel. La criminalité utilise les opportunités qu'on lui laisse, dans le cadre d'une gestion normale, le plus souvent on n'y prend pas garde sans qu'on s'en aperçoive. En Allemagne, six membres d'une même famille gérant des sociétés de vente de pizza ont été assassinés. Jusque là, l'Allemagne était considérée comme imperméable aux mafias. Jusqu'à présent, cette criminalité n'était pas connue.

M. François Pillet, président. – Nous avons tenu l'horaire que nous avions prévu.

M. Noël Pons ancien inspecteur des impôts. – En conclusion, j'aimerais pour éclaircir le sujet, souligner ce qui doit être fait. Il me semble important de lutter contre les paradis fiscaux, mais aussi contre les acteurs de la fraude : avocats d'affaires, commissaires aux comptes, cabinets comptables, etc. La banque n'est qu'un élément. Un grand nombre de personnes font « tourner » les affaires. Ils y jouent même un rôle essentiel. Il faudrait les poursuivre comme fournisseurs de moyens de fraude. Cette idée me semble intéressante.

M. François Pillet, président. –Je vous remercie.

**AUDITION DE M. DAVID AZEMA, COMMISSAIRE AUX
PARTICIPATIONS DE L'ETAT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT.**

(mardi 11 juin 2013)

L'audition s'est tenue à huis clos.

**AUDITION DE M. CHRISTIAN CHAVAGNEUX, RÉDACTEUR
EN CHEF ADJOINT DU MAGAZINE « ALTERNATIVES
ÉCONOMIQUES »**

(mardi 11 juin 2013)

M. François PILLET, président. – Nous auditionnons à présent Monsieur Christian Chavagneux, rédacteur en chef adjoint du magazine *Alternatives économiques*. Comme il est d'usage devant une commission d'enquête, je vais vous demander de prêter serment. Monsieur Chavagneux, prêtez-vous serment de dire la vérité, toute la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

Christian CHAVAGNEUX. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Merci. Je vous propose d'introduire librement cette audition en dix minutes. Après cela, je donnerai la parole à notre rapporteur puis à nos collègues pour qu'ils vous posent toutes les questions qu'ils souhaitent.

Christian CHAVAGNEUX. – Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je tenterai de répondre aux questions qui m'ont été transmises. Vous me demandiez d'abord comment l'un de mes collègues avait réussi à ouvrir un compte au Liechtenstein en 13 minutes. Il a trouvé, sur internet, une société dirigée par un Français basé à Londres, qui proposait simplement de remplir un petit formulaire. Je me souvenais d'une affaire où le fisc américain avait condamné un fraudeur, cadre d'une grande société multinationale, qui percevait ses revenus dans un paradis fiscal. A sa mort, ses enfants ont cherché à récupérer l'argent.

Nous avons proposé le scénario suivant : les enfants d'un cadre d'une société américaine, payé à Jersey, devaient hériter et souhaitaient ne pas payer trop d'impôt. Nous avons reçu une réponse très rapide, nous conseillant de ne pas placer cet argent en France, sous peine d'être surtaxés mais d'acheter un bateau sans entrer dans les eaux territoriales françaises et des maisons partout dans le monde. Nous avons suggéré de placer cet argent en Suisse. La société nous a en a dissuadés, indiquant que la Suisse commençait à collaborer avec les pays étrangers et nous conseillant plutôt le Liechtenstein, un pays beaucoup plus sûr. Nous avons pris contact mais cette personne a refusé de venir en France, le démarchage étant interdit par la loi. Nous avons reçu le devis quelques jours après. Un compte numéroté anonyme nous était ouvert au Liechtenstein pour 1 000 euros. Vous pourrez retrouver toutes ces informations sur le site d'*Alternatives économiques*. Cette histoire se révèle à la fois amusante et inquiétante puisque les Britanniques se montrent tout à fait prêts à laisser se développer ces professionnels du

droit et du chiffre, qui constituent des intermédiaires obligatoires pour procéder à des optimisations fiscales agressives. Remettre en cause la présence des acteurs économiques français dans les paradis fiscaux exige de s'attaquer à ces intermédiaires.

Les banques françaises sont présentes dans les paradis fiscaux d'abord pour elles-mêmes, pour réduire leur imposition. La première façon pour une banque comme pour une multinationale française de réduire ses impôts consiste à appliquer la loi française. Rappelons-nous les pertes de la Société générale qui, reportées sur plusieurs années, lui permettent de diminuer son imposition. Les niches fiscales, même déclassées, restent actives. Toutes les niches actives représentent un montant total de 150 milliards d'euros, dont 70 % à destination des entreprises en général et des banques en particulier. Le crédit d'impôt recherche, par exemple, profite aux banques à hauteur de 2 %.

Les banques utilisent également les paradis fiscaux pour leurs clients fortunés en gestion privée et pour leurs clients entreprises. La Barclays constitue l'exemple le plus significatif. Le fisc britannique a détecté une filiale entièrement dédiée à la création et à la promotion d'offres de services d'opacité fiscale pour elle-même et pour les clients. Pour des raisons de réputation, la Barclays a annoncé voilà quelques mois son intention de fermer cette filiale. HSBC a fait de même. Le risque de réputation s'accroît pour ces établissements. George Soros lui-même a déclaré dans les journaux financiers son agacement de voir les institutions financières dans lesquelles il investissait présentées dans la presse comme des fraudeurs fiscaux. La mobilisation des investisseurs pourrait favoriser la sortie des établissements financiers de ces territoires.

Ce tableau, réalisé dans le cadre du Conseil des prélèvements obligatoires, constitue une nouvelle estimation de la présence des banques françaises dans les paradis fiscaux. Toutes sont présentes, et BNP Paribas plus que toutes les autres, même si cette présence reste largement inférieure à celle des banques anglo-saxonnes. Les banques vous expliquent que pour financer des constructeurs aéronautiques ou navals, les meilleurs spécialistes se trouvent aux îles Caïman. Ce discours peut être entendu mais si la Société générale et le Crédit Agricole possèdent deux filiales sur ce territoire, BNP Paribas en détient 24.

Pourquoi les banques se positionnent-elles dans les îles Caïman ? L'explication que je vous proposerai constitue une intuition. Les statistiques publiées par la Banque des règlements internationaux sur les entrées et les sorties de capitaux dans les îles Caïman montrent que les fonds ne restent pas. A partir des années 2000, les entrées et sorties de capitaux n'ont cessé de progresser, surtout dans les années 2004-2005. Durant l'été 2008, l'équivalent de la Cour des comptes aux Etats-Unis avait publié un rapport précisant qu'une grande partie des actifs toxiques mettant à mal le système américain étaient logés aux îles Caïman. Il existe donc sans doute plus que des raisons

fiscales à cette utilisation des paradis fiscaux par les banques. La courbe a commencé à plonger en 2007-2008, à la faveur de la faillite de Lehmann Brothers mais elle est ensuite remontée jusqu'à l'été 2011, où elle s'effondre de nouveau d'une manière encore plus significative.

Cette chute présente-t-elle un lien avec les banques françaises et européennes ? J'ai choisi de me concentrer sur la période courant de l'été 2011 à la fin de l'année 2012, en ajoutant les prêts consentis par les « *money market funds* », des SICAV américaines. A l'été 2011, la moitié de leurs investissements consistaient à acheter des titres d'endettement à court terme des banques européennes et en particulier des banques françaises. Or la courbe de ces prêts suit le même profil que la courbe des entrées et sorties de capitaux aux îles Caïman.

Les *money market funds* investissaient la moitié de leur épargne dans l'achat de titres d'endettement à court terme des banques européennes à l'été 2011 et en décembre 2012, l'investissement ne représentait plus que 30 %. Sur les 20 points perdus, 10 points sont dus aux banques françaises. Or contrairement aux banques européennes, les banques françaises se financent par l'endettement plus que par les capitaux propres, notamment en dollar. Lorsqu'une crise de confiance a émergé sur la zone euro à l'été 2011, les investisseurs internationaux se sont retirés. Cette période correspond d'ailleurs à l'écroulement des flux financiers internationaux dans les îles Caïman. Sans dire que la baisse des entrées et sorties de capitaux s'explique uniquement par ce phénomène, les courbes semblent corrélées à l'intuition que les paradis fiscaux non seulement retirent des recettes fiscales mais surtout permettent de prendre des risques extrêmement importants de manière assez opaque et nourrissent l'instabilité financière mondiale et surtout française. Le G20 d'avril 2009 avait parfaitement identifié le sujet mais rien n'a été réalisé. Une liste des paradis fiscaux nous avait été promise. Seuls la Libye et le Venezuela ont été cités. Je doute qu'une telle approche s'avère suffisante.

Les paradis fiscaux ont été attaqués en ce qu'ils permettaient aux personnes à revenus élevés d'échapper à l'impôt. En 2013, un nouveau pas a été franchi puisque les Etats ont commencé à examiner la façon dont les grandes entreprises utilisent les paradis fiscaux. Pour autant, nous ne sommes pas encore attaqués à la façon dont ces territoires permettent de prendre des risques dans la plus grande opacité. Nous en avons pourtant déjà ressenti les effets. La banque britannique Northern Rock, dès l'automne 2007, a rencontré des difficultés. Or ses comptes au Royaume-Uni ne laissaient rien paraître. L'examen des comptes de sa filiale Granite, enregistrée à Jersey, démontrait que cette banque possédait un endettement à court terme explosif. De la même manière, la banque américaine Bernstein a fait faillite en 2008 à cause d'une prise de risque trop grande de ses filiales de fonds spéculatifs établies aux îles Caïman et à Dublin.

Le Conseil européen du 22 mai dernier a suscité beaucoup de commentaires critiques. Le communiqué final de ce Conseil présente

pourtant un certain intérêt. Il reconnaît les carences de la directive épargne mise en place en 2005 et annonce qu'une nouvelle version est prête mais que sa mise en œuvre est rejetée par l'Autriche et le Luxembourg. Elle devrait cependant entrer en vigueur avant la fin de l'année 2013. Les 27 Etats membres ont signé cette nouvelle directive épargne, qui met en place un échange automatique d'informations fiscales. Depuis janvier 2013, une autre directive a établi une coopération entre les administrations fiscales européennes. Elle prévoyait de mettre en place un échange automatique en 2015-2017. Le communiqué final du 22 mai a anticipé cette mesure pour que cet échange s'opère dès le mois de juin. Mandat a également été donné pour négocier avec la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Andorre et Monaco. Des pays comme les îles Caïman ou les îles vierges britanniques ont signé la première directive épargne de 2005 qui prévoyait déjà l'échange automatique d'informations et pourraient être couverts par le nouveau système.

Ce communiqué souligne par ailleurs la nécessité de remettre en cause les pratiques fiscales douteuses des grandes entreprises. L'OCDE travaille actuellement sur le sujet et doit proposer un plan d'action d'ici la fin du mois avant d'être validé au G20 de Saint-Petersbourg de septembre. La Commission préfère donc attendre les résultats de ces réflexions. Connaître les bénéficiaires réels des trusts est également inscrit dans le communiqué final du Conseil. Le premier ministre britannique David Cameron a envoyé une lettre aux paradis fiscaux, anciennes colonies britanniques, pour les enjoindre à s'engager dans l'échange automatique d'informations sur le sujet. Enfin, le communiqué évoque la mise en place d'une comptabilité par pays généralisée, s'appliquant aux banques comme à l'ensemble des entreprises mais aucun calendrier n'a été fixé pour sa mise en œuvre.

S'agissant de la stratégie britannique, David Cameron a souligné à maintes reprises la nécessité de procéder à un échange automatique d'informations fiscales. La pression de la rue se révèle extrêmement forte au Royaume-Uni, les citoyens se révoltant contre le fait que de grandes multinationales installées dans le pays ne paient que très peu d'impôts. Dans le *Guardian* d'hier, 40 % des Britanniques se disent prêts à boycotter les produits des entreprises considérées comme des fraudeurs fiscaux. Les élections législatives se profilant, David Cameron se doit de prendre position politique ferme. Le Premier ministre s'est engagé dans une politique de réduction de l'impôt sur les sociétés pour les profits réalisés à l'étranger et rapatriés au Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} avril dernier, il a également mis en place une « patent box », une case que les entreprises peuvent cocher lorsqu'elles inscrivent leurs brevets au Royaume-Uni afin de bénéficier d'une niche fiscale. La France propose d'ailleurs une niche fiscale de ce type depuis plusieurs années, comme huit ou neuf autres pays dans le monde.

La stratégie américaine paraît aujourd'hui comme la plus forte et positive pour tous. Dès 2008, les Etats-Unis ont souligné la difficulté de négocier avec les Etats, préférant s'attaquer aux acteurs privés, au premier

rang desquels UBS. Le fisc américain a obtenu de l'un de ses banquiers, Bradley Birkenfeld, le nom des 4 500 clients. Dans le même temps, les Etats-Unis ont mis en place une politique de dénonciation volontaire pour que les clients d'UBS évitent la condamnation pénale en venant se dénoncer. Le fisc a ainsi pu obtenir 15 000 noms et pu dresser une cartographie mondiale de l'évasion fiscale. Constatant que de petites banques suisses cantonales avaient récupéré des clients d'UBS de même que le Crédit Suisse, le fisc américain a sollicité ces entités en 2010. Le Parlement suisse doit se prononcer dans les prochains jours sur la validité de la transmission des informations. Une deuxième vague de dénonciation volontaire a permis, en 2011, de récolter 12 000 nouveaux noms. Pour appuyer cette démarche, la loi FATCA, adoptée en 2010, a imposé l'échange automatique d'informations des acteurs privés au profit du fisc américain. Le succès de la politique américaine dépend de ces trois leviers.

Je vous invite à regarder l'émission *Cash Investigation* diffusée sur France 2 ce soir, qui évoque la fameuse liste de 3 000 noms présentée par Eric Woerth. Vous verrez comment Monsieur de Montgolfier avait récupéré, à l'origine, 9 000 noms. La justice suisse avait demandé communication de cette liste. Or une note de la police suisse indique : « nous avons bien récupéré le document envoyé par la France mais nos experts informaticiens indiquent que ce document a été manipulé de manière volontaire sans que nous puissions en déterminer la cause ». Des noms apparaissent et disparaissent.

Eric BOCQUET. - Nous avons soulevé ce dossier lors de notre précédente commission d'enquête, à l'occasion de l'audition d'Eric de Montgolfier. Nos questions sont restées lettre morte. Nous y reviendrons.

Christian CHAVAGNEUX. - Hervé Falciani n'a pas obtenu la protection de la police française et s'est réfugié en Espagne. Il a témoigné et a permis, d'après la justice espagnole, de récupérer des sommes importantes. Bernard Cazeneuve, dans l'émission de ce soir, se dit prêt à recevoir Monsieur Falciani. Celui-ci devrait arriver en France tout prochainement pour expliquer comment utiliser son fichier. Je pense que nous parlerons de cette affaire encore longtemps.

S'agissant du dispositif américain FATCA, 75 pays ont fait part de leur intention de signer avec les Etats-Unis. Six accords sont d'ores et déjà conclus (Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Mexique, Norvège, Suisse) et trois sont bien engagés (Allemagne, Espagne et Italie). La France, elle, n'a pas encore signé alors qu'elle avait signifié son intérêt dès l'origine. J'ignore où nous en sommes sur ce point. FATCA présentait l'intérêt d'une réciprocité totale mais les représentants du Delaware doutent de pouvoir transmettre toutes leurs informations. Les Etats-Unis pensent également s'engager dans la comptabilité pays par pays mais semblent refuser que ces informations soient rendues publiques.

La politique des listes des paradis fiscaux ne m'apparaît pas comme une bonne solution car elle soulève trop d'enjeux diplomatiques. Voyez le cas du Costa Rica, point d'ancrage de la diplomatie économique française dans la sous-région, qui figure sur la liste de l'AFD. Il existera toujours de bonnes raisons pour intégrer ou retirer le nom de certains pays.

Les produits dérivés jouent bien sûr un rôle important. Ils relèvent à 90 % dans le monde et 80 % en Europe des marchés de gré à gré exempts de tout contrôle des régulateurs. Michel Barnier a instauré, avec le Parlement et le Conseil européens, une nouvelle loi visant à inverser cette proportion. Parmi les produits dérivés figurent notamment des produits hybrides considérés comme des actions dans un pays et comme des obligations dans l'autre et qui permettent d'éviter toute fiscalité. Dans le plan d'action qu'elle proposera début juillet, l'OCDE pourrait interdire les produits hybrides mais la négociation est toujours en cours.

Pourquoi les banques n'ont-elles pas été condamnées dans ces grandes affaires ? J'ai longuement interrogé le commissaire divisionnaire Jean-François Gayraud, ancien membre de la DST chargé des dossiers de fraude financière. Celui-ci est persuadé que l'impunité constitue toujours une incitation à la récidive en matière de fraude fiscale mais envoyer de grands banquiers en prison s'apparenterait à admettre qu'une partie des élites du pays flirte avec l'illégalité. Deux exemples vont dans ce sens aux Etats-Unis. La banque HSBC a été prise en flagrant délit de recyclage de narcodollars en provenance du Mexique et de la Colombie. Aucune poursuite pénale n'a été engagée malgré les preuves. HSBC a seulement été condamnée à une amende de 1,2 milliard de dollars. UBS a manipulé Libor, le taux d'intérêt déterminé à Londres tous les matins, qui influe sur l'ensemble des taux d'intérêt du monde. Le département de la justice américain disposait de toutes les preuves mais n'a engagé aucune poursuite pénale, condamnant simplement la banque à 1,5 milliard d'euros d'amende. Selon le procureur général, l'emprisonnement de ces dirigeants aurait pu causer un risque systémique.

Le lobby bancaire joue un rôle non négligeable même s'il ne gagne pas toujours le rapport de force. Les banques n'apprécient certainement pas la comptabilité pays par pays, élargie à cinq critères par le Sénat. Le discours du Président de la République, le 10 avril dernier, a validé vos choix. Le Parlement européen a fait de même. Il reste toutefois à déterminer l'utilisation qui sera faite de l'information recueillie dans ce cadre. Or les superviseurs ne se préoccupent pas aujourd'hui du sujet. Pourquoi ne pas demander une surcharge de capital aux acteurs demeurant dans les paradis fiscaux, dès lors que nous constaterions que cette présence est source d'instabilité financière ? La comptabilité pays par pays permettrait aussi de contrôler les prix de transfert des multinationales et des banques, qui sont fondés aujourd'hui sur une méthode insatisfaisante. Je citerai l'exemple du contentieux entre le fisc américain et le laboratoire pharmaceutique

GlaxoSmithKline en 2006, où l'utilisation de la même méthode produisait des résultats très différents (15 milliards de dollars pour l'un et 3 milliards de dollars pour l'autre). Cette norme établie par l'OCDE dans les années 1920 se révèle largement obsolète aujourd'hui. Il conviendrait d'en changer au profit de comptes consolidés mondiaux. L'Union européenne a déjà tenté en vain de les mettre en place. Les Etats-Unis refusent pour l'instant de s'engager dans cette voie. Ce principe permettrait d'offrir une meilleure vision des flux et remettrait en cause le principe même de fonctionnement des paradis fiscaux. J'ai obtenu les deux premiers critères exigés par l'Assemblée nationale pour l'ensemble des filiales à l'étranger des banques françaises. Une institution publique m'a fourni le chiffre d'affaires et le nombre de personnes employées. D'après ces données, Malte, l'Irlande et Guernesey constituent les territoires les plus efficaces pour les filiales des banques françaises.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie pour votre exposé très complet. Je passe la parole à notre rapporteur.

Eric Bocquet. – Beaucoup de mes questions ont déjà obtenu réponse. Nous nous sommes rencontrés voilà un an lors d'une précédente commission d'enquête. Quelle évaluation faites-vous de cette année écoulée ? La lutte contre l'évasion fiscale a-t-elle avancé ?

Vous avez évoqué les îles Caïman. Pourquoi l'argent n'y reste-t-il pas ? Comment avez-vous eu accès aux données d'activité financière ? Les banques ont-elles changé d'attitude ces dernières années du fait de la crise qui nous secoue encore aujourd'hui ? A Bruxelles, près de 700 lobbyistes bancaires opèrent. Nous avons senti une volonté d'avancer. Des textes sont imminents. Des mesures se précisent. Quel est le poids du lobby bancaire ? Les banques semblent-elles avoir tiré les leçons de la crise ? J'ai souvenir d'un excellent documentaire diffusé sur France 3 voilà trois ou quatre semaines, qui laisserait penser que les banques n'ont pas changé depuis 2008.

Christian Chavagneux. – Plus que l'année passée, je pense que 2013 marque une rupture. Jusqu'à présent, présidait la logique intéressante mais largement insuffisante d'un échange d'informations fiscales à la demande. Votre confrère de l'Assemblée nationale, Yann Galut, indiquait sur la radio-télévision suisse que la France avait formulé plus de 200 demandes à la Suisse et avait obtenu entre 6 et 9 réponses. Ce système ne fonctionne pas. Les paradis fiscaux n'y répondent qu'en fournissant des données de mauvaise qualité. Dès juin 2012, au G20 de Los Cabos, au Mexique, l'OCDE a présenté un rapport enjoignant à la mise en place d'un échange automatique d'informations fiscales. Cette démarche a été validée en 2013 par le Président de la République française et le Conseil européen du 22 mai. Elle devrait être à nouveau plébiscitée au G20 de Saint-Pétersbourg de septembre. L'OCDE doit établir un nouveau standard d'échange mondial d'informations fiscales. L'échange automatique met à mal le secret bancaire à des fins fiscales.

Jusqu'à présent, la réflexion portait sur l'utilisation des paradis fiscaux par les personnes à revenus élevés mais ne s'était jamais attachée aux entreprises qui les utilisent pour payer moins d'impôts. Les grands groupes comme Google, Apple ou Amazon affichent un taux d'imposition mondial de 2-3 %/ Les entreprises du CAC 40 sont imposées à hauteur de 8 % voire de 0 % si elles n'enregistrent pas de bénéfices en France. C'est la première fois que la France s'attaque aux optimisations fiscales agressives des multinationales, par l'intermédiaire notamment du rapport Colin et Collin qui cherchait comment taxer le numérique sur le territoire français. Les informations individuelles constituent la matière première des sociétés comme Google. Elles doivent être taxées sur ce fondement. La comptabilité par pays a été validée par le Parlement dans le cadre de la loi bancaire et par le Président de la République qui a fait part de sa volonté de la mettre en place pour toutes les entreprises au niveau européen. Le Conseil européen a lui-même souhaité cette évolution. Le Royaume-Uni a même élargi cette démarche aux trusts. Le combat politique est engagé. Telle est la grande avancée de 2013.

Les sommes investies dans les îles Caïman constituent des données publiques, publiées sur le site de la Banque des règlements internationaux. Les paradis fiscaux permettent d'estampiller des droits de propriété. L'argent estampillé et taxé dans les îles Caïman ne se trouve pas forcément dans ces îles. Google a placé le droit d'utiliser sa marque dans sa filiale Google Bermudes, non taxée et peu contrôlée.

Les banques n'ont pas changé d'attitude mais j'ai eu l'occasion de rencontrer plusieurs hauts responsables de grandes banques françaises, qui ont pris la mesure du virage qui s'amorce au niveau politique. Si les paradis fiscaux ne constituent pas seulement pour les banques françaises une façon d'échapper à l'impôt pour elles-mêmes et leurs clients mais se trouvent aussi inclus dans leur business model, les banques ne peuvent stopper du jour au lendemain ces activités et devront trouver d'autres sources de financement. Remédier à ces pratiques prendra du temps et exigera la définition d'un nouveau business model. Utiliser ces territoires se révélant de moins en moins bien accepté, les banques se disent prêtes à évoluer. Les investisseurs eux-mêmes doivent se mobiliser et sélectionner les entreprises dans lesquelles ils investissent, remettant en cause ces politiques agressives d'implantation dans les paradis fiscaux. L'avenir nous dira si cette volonté affichée sera suivie d'effet.

Nathalie Goulet. – Je suis un peu déçue que parmi les déclencheurs vous n'ayez pas cité le travail du Sénat, qui a quand même initié un certain nombre de mouvements et d'une attention de la presse et des médias.

Christian Chavagneux. – Je le reconnais bien volontiers.

Nathalie Goulet. – Des mesures nationales doivent être prises. Quelles sont vos préconisations en matière de formation ? Il ressort d'un

rapport récent de la division internationale du contrôle fiscal qu'en matière de contrôle des prix de transferts, les personnels se révèlent tout à fait incompétents. En outre, seules quelques entreprises font valider leur prix de transfert. Ne devrions-nous pas imposer une procédure de déclaration préalable obligatoire des prix de transfert ? Quelles mesures de mauvaise publicité interne, éléments de nature à freiner la fraude comme aux Etats-Unis, préconiseriez-vous ?

Jacques Chiron. - Le nouveau standard a été validé par l'Union européenne et l'OCDE. Imaginons que nous ne parvenions pas à le mettre en place. Si cinq grands pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne, Espagne et Italie) se réunissaient pour établir un FATCA, la démarche pourrait-elle être couronnée de succès ? Quel rôle jouent les établissements bancaires, dont nous avons ressenti le poids lors de la précédente commission d'enquête, dans l'inertie actuelle ? Enfin, sur les prix de transfert, je pense qu'il conviendrait d'inverser la preuve, en exigeant des entreprises d'apporter la preuve au lieu de demander au fisc de la rechercher.

Christian Chavagneux. - La Chine a essayé de repérer les membres de grands cabinets d'audit internationaux qui avaient conseillé les grandes entreprises pour détourner la loi et les a recrutés. Je sais que les syndicats de la fonction publique à Bercy ne sont pas très favorables, compte tenu de leur statut particulier et de leur niveau de rémunération. Margaret Hodge, membre du Comité des comptes publics du Parlement britannique, a auditionné les directeurs britanniques de KPMG, Deloitte ou Ernst&Young et leur a fait passer un très mauvais moment.

Eric Woerth avait essayé en vain d'imposer à sa majorité un renversement de la charge de la preuve pour les prix de transfert. Si la nouvelle majorité actait cette mesure, elle irait dans le bon sens, comme le souligne le rapport de l'IGF. La méthode actuelle des prix comparables ne mène à rien. Les affaires récentes ont fait apparaître des écarts d'un à cinq dans les estimations. Cette méthode ne permet pas d'aboutir à un résultat objectif mais favorise les négociations. Tant que cette méthode perdurera, nous devons nous battre contre des multinationales bien armées. Il faut promouvoir la démarche des comptes consolidés au niveau européen voire mondial.

Il n'entre pas dans la tradition de Bercy d'effectuer du « *name and shame* ». Les paradis fiscaux se trouvent au cœur du fonctionnement de la mondialisation financière et les tenants de Bercy se sont toujours refusé à s'engager dans la voie de la délation. Aux Etats-Unis, force est de constater que cette politique de dénonciation volontaire s'est avérée efficace. Il revient sans doute aux parlementaires et à la société civile de se mobiliser. Au Royaume-Uni, le changement résulte d'ailleurs d'une mobilisation de la société civile. L'émission *Cash Investigation* de ce soir, dénonçant des pratiques très précises, contribue à la prise de conscience en France.

Etablir un FATCA à cinq en cas d'échec de la démarche au niveau européen constituerait une bonne idée. La Commission européenne s'est montrée plutôt rusée. La directive épargne prévoit en effet l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Accorder un avantage à quelque pays que ce soit dans le monde exige de l'accorder aussi à tous les pays européens. Les pays qui ont signé l'accord FATCA devront donc procéder à un échange automatique d'informations avec les pays européens, au titre de cette clause, sous peine de poursuite devant la Cour de justice européenne.

Eric Bocquet. – Avez-vous pu analyser la contribution au résultat des plus grandes banques françaises des opérations réalisées à partir des paradis fiscaux ? Avez-vous estimé les titres de dette publique localisés dans ces pays ? Enfin, dans quelle mesure les produits dérivés pourraient-ils déstabiliser les marchés des valeurs sous-jacentes ?

Christian Chavagneux. – Seules les banques disposent de l'information sur cette contribution. En 2009-2010, des syndicats bancaires ont demandé à leur direction de fournir au moins partiellement cette information. Certains en disposent même si cela n'a jamais été rendu public. La comptabilité pays par pays permettra d'opérer ces calculs à partir de notre propre liste de paradis fiscaux. La loi européenne interdit de désigner un pays européen comme paradis fiscal. Il convient donc de disposer d'une information brute pour opérer ce calcul. Le Parlement européen a demandé la mise en place de cette comptabilité en 2015 sur les résultats 2014. Si l'Assemblée nationale valide le projet de loi bancaire et vos cinq critères, nous pourrons effectuer ce calcul pour les banques françaises.

La dette publique est vendue par des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). Ces grandes banques internationales contactent les investisseurs mondiaux pour placer de la dette publique. Patrick Artus, le *Chief economist* de Natixis, les investisseurs achetant de la dette publique française passent principalement par le Luxembourg, les îles Caïman et le Royaume-Uni. Quant aux produits dérivés, Paul Krugman estime que l'on ne peut jouer sur les prix du pétrole ou du blé sans détenir du stock physique. A l'inverse, les rapports de la CNUCED démontrent que les échanges papier influent aussi sur les prix.

M. François Pillet, président. – Nous vous remercions pour votre intervention. Si d'aventure nous avons des suggestions ou vérifications à effectuer, nous nous permettrions de revenir vers vous.

M. Christian Chavagneux. – Je me tiens à votre disposition.

AUDITION DE M. GÉRARD RAMEIX, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

(MARDI 11 JUIN 2013)

M. François Pillet, président – Nous allons maintenant auditionner Monsieur Gérard Rameix, le Président de l'Autorité des marchés financiers. Devant une commission d'enquête, vous vous devez de prêter serment. Prêtez-vous serment de toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Gérard Rameix. – Je le jure.

M. François Pillet. – Je vous remercie. Je vais vous laisser le temps d'une présentation liminaire, avant de passer la parole à notre rapporteur, Eric Bocquet et aux membres de la Commission.

M. Gérard Rameix. – Je rappellerai brièvement les missions de l'Autorité des marchés financiers définies par la loi :

veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers et les actifs offerts au public ou admis aux négociations sur un marché ;

veiller à l'information des investisseurs ;

veiller au bon fonctionnement des marchés ;

concourir à la régulation des marchés aux échelons européen et international ;

prendre en compte les objectifs de stabilité financière.

L'AMF compte 450 collaborateurs, principalement des cadres, répartis entre les services chargés de l'information financière et comptable, de la gestion d'actifs, de la surveillance, du contrôle et de l'enquête, des équipes qui interviennent a posteriori et sont dotées de pouvoirs d'investigation. Ces contrôles débouchent sur des lettres de suite voire sur des procédures de sanction en cas de manquement. Les enquêtes sont ouvertes par le secrétaire général de l'Autorité. Je préside la formation du Collège qui décide de notifier les griefs aux personnes présumées avoir manqué à leurs obligations, la Commission des sanctions décidant ensuite de l'attribution ou non de sanctions. Ces actions tendent à progresser. En 2012, 58 sanctions ont été prononcées pour un montant de 18 millions d'euros d'amende. 6 interdictions d'exercer ont été infligées. 7 compositions administratives ont été réalisées pour des manquements qui ont fait l'objet d'une transaction, suivant une procédure nouvelle introduite par la loi en 2010, plus rapide et très transparente.

Les missions visant les instruments et marchés financiers ne nous octroient pas un rôle direct dans la lutte contre l'évasion des ressources financières et l'évasion fiscale. En revanche, travaillant sur la matière financière sous un angle particulier, nous pouvons repérer des faits qui relèvent de ces problématiques. Si tel est le cas, les textes prévoient que nous les signalions au parquet et/ou à Tracfin. Chaque année, nous envoyons une vingtaine de dossiers au parquet et depuis 2009, nous avons transmis 12 dossiers à Tracfin (6 dossiers d'enquête et 6 dossiers de contrôle). Au plan international, nos enquêtes reposent pour une grande majorité d'entre elles sur une coopération internationale. Cette coopération s'effectue, le plus souvent, dans le cadre d'un MOU (memorandum of understanding) négocié bilatéralement avec chacun de nos homologues sur un modèle arrêté par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO). Ce dispositif fonctionne relativement bien, malgré quelques lenteurs ou restrictions dans certains secteurs ou pays.

Le parquet est informé soit dans le cas prévu par la loi, lorsque nous notifions des griefs pour des manquements qui peuvent être qualifiés en parallèle par le code pénal puisqu'entrant dans le champ de l'un des trois délits boursiers (manipulation de cours, diffusion de fausses informations ou utilisation d'informations privilégiées). Nous pouvons également informer le parquet sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale ou de l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier quand nous détectons des faits que nous ne pouvons poursuivre directement, comme un abus de bien social ou une présomption d'un délit fiscal. Cette coopération avec le parquet s'avère fréquente et perdure depuis plusieurs années. Historiquement, nous sommes les héritiers de la Commission des opérations de bourse (COB) qui possédait à l'origine un pouvoir d'enquête. Toutes ses enquêtes étaient systématiquement transmises au parquet. Ce n'est qu'à la fin des années 80 que Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'économie et des finances, a proposé au Parlement de conférer un pouvoir de sanction à la COB. Une même infraction peut d'ailleurs faire l'objet d'une sanction pénale et d'une sanction de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers.

Nous possédons par ailleurs une compétence spécifique en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il ne s'agit plus d'enquêtes générales qui pourraient nous conduire à détecter des délits ou infractions relevant d'incriminations pénales. Nous devons, pour les personnes que nous régulons, c'est-à-dire essentiellement les sociétés de gestion de portefeuilles et les conseillers en investissements financiers, vérifier qu'elles se conforment à l'ensemble des règles professionnelles, au premier rang desquelles, depuis la loi de 2009, la mise en place d'un dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Nous procédons de plus en plus fréquemment à ces vérifications suivant deux approches différentes. Nous pouvons conduire des investigations ciblées pour vérifier le dispositif du prestataire. A

l'occasion d'un contrôle plus général mené sur une société de gestion de portefeuilles, les équipes peuvent également opérer une revue des procédures de lutte contre le blanchiment. Voilà peu, nous avons notifié des griefs à la commission des sanctions après avoir constaté l'absence de procédure de lutte contre le blanchiment chez un conseiller en investissements financiers. L'affaire est en cours d'instruction devant la commission des sanctions. Cette mission tend à se développer, les obligations devenant de plus en plus précises en la matière.

Une coopération internationale s'opère entre les régulateurs de marché au niveau européen et international. L'autorité européenne des marchés financiers (ESMA) et l'OICV (IOSCO) au niveau international rassemblent les régulateurs de marché qui, selon les principes de l'OICV et comme l'AMF, constituent des régulateurs indépendants et spécialisés. Les accords de coopération sont signés entre ces régulateurs dans les limites de leurs compétences. Ces accords prévoient que les informations sont communiquées pour le bon exercice du métier de régulateur de marché. Nous sommes habilités par la loi à nouer ces échanges. Nous émettons des demandes nombreuses et recevons des demandes de nos homologues étrangers. Nous avons ainsi formulé 382 demandes d'assistance et reçu 159 requêtes de nos homologues étrangers l'an dernier. Ces échanges ont concerné 35 pays, signe d'une coopération active.

M. François Pillet. – Je vous remercie pour ce propos introductif. Je donne la parole à notre rapporteur.

M. Eric Bocquet. – Nous souhaiterions que vous communiquiez les réponses à nos 36 questions par écrit. J'en extrairai certaines pour alimenter nos échanges. Au préalable, je m'étonne du faible nombre de dossiers (6) transmis à Tracfin. Toutes les requêtes que vous adressez à vos homologues étrangers reçoivent-elles une réponse ? Ces réponses vous paraissent-elles satisfaisantes et éclairantes ?

Concernant la gouvernance de l'AMF et la composition du collège, certains membres sont nommés par le Ministre. Parmi eux figurent d'anciens directeurs financiers de grandes entreprises. L'indépendance de l'Autorité des marchés financiers est-elle malgré tout garantie ?

Quelles mesures ont été prises au niveau national et international pour s'assurer que les marchés financiers ne servent pas à une évasion fiscale abusive ou au blanchiment ? Avez-vous réalisé des études pour identifier les effets des flux financiers qui transitent par des circuits financiers mal régulés ? Les marchés financiers des zones offshores vous apparaissent-ils comme des menaces réelles pour la stabilité financière mondiale ? Quels progrès réglementaires vous semblent nécessaires pour assurer une plus grande transparence des marchés et de leurs acteurs ? Quelles réflexions vous inspirent la localisation d'une proportion considérable de hedge funds et d'autres fonds tels les SICAV luxembourgeoises ou les captives de

réassurance dans les zones offshore ? Enfin, l'AMF considère-t-elle que certaines opérations de financement des entreprises ou rachats d'actions résultent de préoccupations exclusives d'optimisation fiscale ? Le financement intragroupe constitue-t-il un objet d'interrogation fréquent ?

M. Gérard Rameix. – Dans l'ensemble, nous obtenons une réponse à nos requêtes. Certaines questions relèvent de simples vérifications et visent, par exemple, à connaître l'origine d'un ordre. Le régulateur russe considère ainsi qu'il ne doit nous répondre que si nous présentons des éléments prouvant une infraction en droit russe. La Russie n'a pas signé le MOU de l'IOSCO. Nous avons durant longtemps connu des problèmes avec Israël mais, désormais, le régulateur israélien nous répond. Nos relations se sont également améliorées avec la Suisse. Tout dépend du pays et de la question posée.

M. Eric Bocquet. – Certains pays se montrent-ils plus réticents ?

M. Gérard Rameix. – La principauté d'Andorre ne répondait pas jusqu'à présent. Elle change actuellement ses règles. Nous avons noué une coopération avec Monaco et j'avais insisté pour que la Principauté adopte des règles internes prévoyant de transmettre les informations lorsqu'une banque monégasque était à l'origine d'un ordre. Il n'existe pas de réponse générale et absolue mais le dispositif fonctionne globalement bien et la coopération enregistre des progrès notables.

Sur la gouvernance de l'AMF, je crois tout à fait à ce système de régulation, qui repose sur des services nombreux et compétents, placés sous l'autorité du Secrétaire général. Seul le Président représente un membre permanent du Collège, également composé de membres de provenances diverses. Un tiers d'entre eux proviennent de la fonction publique, nommés par le premier président de la Cour des comptes, le premier président de la Cour de Cassation et le vice-président du Conseil d'Etat. A cela s'ajoutent des personnalités nommées par les présidents de chaque assemblée parlementaire, qui choisissent le profil qu'ils souhaitent en toute indépendance. Enfin, le Ministre désigne une série de personnalités, sur proposition des organisations de place représentant les gérants, les banquiers, les émetteurs, etc. Je crois beaucoup à la collégialité, à ce travail en groupe qui s'appuie sur des services établissant des notes très précises. Il peut exister des conflits d'intérêts mais si le Collège doit examiner une affaire dont l'un de ses membres a pu avoir connaissance dans le cadre de ses fonctions, celui-ci se retire. Cette composition nous permet en outre de disposer de membres compétents, connaissant bien les problématiques que nous traitons.

M. Eric Bocquet. – Comment le retrait éventuel des membres est-il garanti ?

M. Gérard Rameix. – Nous avons défini un dispositif que je détaillerai par écrit. Chacun doit déclarer ses intérêts et pour chaque dossier,

les services identifient les personnes qui doivent se retirer. Nombre de nos décisions peuvent faire l'objet de contentieux. Si un avocat sait qu'une personne potentiellement impliquée a participé à l'élaboration de notre décision, celle-ci pourrait être annulée. Nous faisons donc preuve d'une grande vigilance sur le sujet.

M. Eric Bocquet. – Les risques de conflits d'intérêt se révèlent-ils fréquents ?

M. Gérard Rameix. – Il s'en produit à chaque réunion du Collège ou presque. Les membres du Collège ont longuement exercé dans le domaine financier. Ils ont forcément eu à connaître des dossiers que nous traitons. C'est l'un des reproches qu'a formulés le FMI à notre encontre. Son rapport, public, se montre plutôt favorable au dispositif de régulation français mais le FMI développe plutôt une approche américaine, favorisant un modèle plus politique avec des membres nommés à temps plein qui n'exercent pas d'autres fonctions durant leur mandat et une organisation qui ne comprend pas de commissaire du Gouvernement. En France, un représentant du Ministère de l'économie siège sans voix délibérative. Le FMI considère cette présence comme une atteinte à l'indépendance de l'Autorité. Nous estimons au contraire qu'elle permet au Ministre de l'économie de rester informé de notre travail. Sur le plan politique, notre organisation apparaît bien plus neutre. En outre, avec une quinzaine de membres juristes, directeurs financiers, banquiers ou gérants, avec des points de vue différents, nous bénéficions de compétences très élargies et cette pluralité nous offre une certaine forme d'indépendance.

M. Eric Bocquet. – Les membres rédigent-ils des déclarations sur l'honneur de conformité fiscale ?

M. Gérard Rameix. – Je ne crois pas pour l'instant.

M. Eric Bocquet. – Lors de notre première commission d'enquête, nous avons recueilli un témoignage allant dans ce sens. Nous vous transmettrons cette information.

M. Gérard Rameix. – Les textes actuels ne prévoient pas un tel dispositif. En revanche, chaque membre du Collège déclare son portefeuille de titres et ainsi que ses intérêts, ses fonctions et ses mandats dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 621-4 du code monétaire et financier et du règlement général de l'AMF (articles 111-1 et s.) mais il ne fournit pas d'informations sur sa situation fiscale.

Un marché financier constitue un lieu d'échanges et n'est pas, en lui-même, un facteur d'évasion fiscale. On y échange des titres, on y place des produits financiers. Les opérations sont retracées selon les règles du pays dans lequel elles ont lieu. Il existe toutefois de nombreuses situations où, analysés sous un autre angle, ces mouvements peuvent engendrer des incidences fiscales. Nous relevons peu de cas de ce type car tel n'est pas notre angle d'approche. La principale mesure pour lutter contre les risques

d'évasion fiscale ou de blanchiment à travers la sphère financière consiste à impliquer les professionnels qui tiennent les comptes bancaires ou gèrent les fonds, en leur imposant des procédures de connaissance du client et d'analyse des risques.

Lorsque nos équipes de surveillance analysent les transactions au quotidien, elles n'identifient pas forcément des faits fiscaux. Deux types d'opérations peuvent toutefois attirer leur attention. Les premiers concernent les transactions qui sont réalisées par des personnes dans le but de ne plus être propriétaires du titre au moment où le dividende se détache. Pour déterminer le caractère fiscalement condamnable de ces opérations, il convient ensuite de mener une approche purement fiscale. Le second type d'opérations tient dans l'utilisation de marchés très étroits où des écarts de cours peuvent se produire très facilement. Nous avons ainsi eu l'occasion de repérer des personnes qui faisaient passer de l'argent d'un compte sur un autre, en faisant gagner l'un et perdre l'autre. Une telle opération peut être assimilée à du blanchiment. Si nous détectons de tels cas, nous les dénonçons aux autorités compétentes.

Votre question sur les effets des flux mal régulés se révèle extrêmement vaste et porte plus largement sur la problématique des excès des marchés, des emballements, de la diffusion de produits capables de perdre de la valeur. Nous pourrions regretter qu'une régulation plus stricte ne parvienne pas à éviter toutes ces opérations. Des efforts nombreux sont consentis aujourd'hui pour tenter de discipliner davantage les acteurs bancaires et faire en sorte que les produits dérivés de gré à gré passent désormais par des chambres de compensation pour réduire le risque systémique qui leur est attaché. Cette réforme présente une grande importance. Elle commence à être mise en œuvre aux Etats-Unis et au sein de l'Union européenne.

A cela s'ajoutent les mesures visant à améliorer le contrôle interne des positions. Il existe de nombreux exemples où, malgré les contrôles, des établissements pourtant réputés découvrent des positions gravement perdantes. Les régulateurs tentent d'analyser ces échecs de la régulation. Le dernier cas le plus connu concerne JP Morgan. L'une de ses unités, chargée de gérer et couvrir les positions pour protéger l'établissement contre des risques de taux de change, tenait en fait des positions spéculatives massives qu'elle avait cherché à masquer. Lorsque les premiers faits ont été révélés, la Direction a minimisé la situation. Or en débouclant ces positions, la banque a finalement perdu 6 milliards de dollars. Nous consentons de nombreux efforts, dans la lignée des G20 qui se sont réunis depuis 2008, pour essayer, dans les différents pays, de limiter les risques, même s'il n'est pas du tout évident que nous parvenions à les réduire à néant. Ce problème dépasse très largement la question de l'évasion fiscale et du blanchiment et touche aux failles du système.

La question du rôle des zones offshore dans l'instabilité mondiale peut recevoir plusieurs réponses différentes. Sur le terrain purement fiscal, l'une des raisons d'être de ces places offshore résulte de leur fiscalité avantageuse. Le mouvement relativement ancien de lutte contre les paradis fiscaux semble aujourd'hui s'accélérer, notamment par l'effet d'un changement de position des Etats-Unis, qui possèdent les moyens ad hoc pour durcir la lutte. Nous devrions obtenir à terme plus de transparence sur ce sujet mais ces zones ne constituent pas le seul facteur de déséquilibre.

Les zones offshore se révèlent attractives aussi pour des raisons juridiques. Elles offrent souvent, en effet, un droit plus souple et permettent d'échapper aux contraintes des régulateurs en termes, par exemple, de limitation de l'effet de levier. Dans les crises les plus récentes, ce ne sont toutefois pas les zones offshore qui se sont trouvées à l'origine des emballements les plus forts. La crise des subprimes, par exemple, dont les conséquences économiques ne sont pas toutes épuisées aujourd'hui, ne présente aucun lien avec les zones offshore. Les produits ont été conçus aux Etats-Unis, dans un secteur parfaitement régulé et ont été vendus à d'autres instances elles-mêmes parfaitement régulées. Les zones offshore présentent un risque d'inégalité et d'obscurité et peuvent même présenter, à certain moment un risque systémique. Pour autant, elles ne constituent pas le seul facteur d'instabilité financière.

Quant à la transparence des marchés, je doute que le terme revête pour tous la même acception. Pour le régulateur de marché, la transparence signifie que l'information disponible sur les titres échangés s'avère correcte. A cela s'ajoute la transparence du fonctionnement du marché lui-même. La France possède une tradition de marchés centralisés, gérés par les ordres, remontant au XIXème siècle. Nous recherchons donc toujours la transparence sur les ordres de vente et d'achat, avec une formation des prix sans tricherie. De ce point de vue, nous nous inquiétons de voir que l'évolution des dernières années sur les marchés européens n'est pas allée dans le sens de cette transparence. Au contraire, une grande partie des transactions ne passe plus par ce système, du fait notamment de la directive européenne sur les marchés d'instruments financiers (MIF), en cours de révision.

M. Eric Bocquet. - Par transparence, je fais référence notamment à l'identité des acteurs.

M. Gérard Rameix. - Avec l'internationalisation des marchés, l'identification des intervenants n'est plus immédiate. L'ordre est passé sur un marché ou une plate-forme par un professionnel mais le donneur d'ordre n'est pas renseigné dans les systèmes. L'initiative actuelle du LEI - Legal Entity Identifier - permettrait d'attribuer un numéro international à tous les intervenants sur tous les marchés et, de ce fait, de favoriser le repérage des acteurs à l'origine des transactions. Ce changement nous apparaît souhaitable.

Les régulateurs cherchent par ailleurs à lutter contre l'atomisation des marchés par l'intégration des données dans un seul lieu qui permette de reconstituer un marché unique sur informatique. Dans une enquête, une personne X qui apprend une information Y sur un titre Z va chercher à se dissimuler au maximum pour acheter le titre, en brouillant les pistes et en utilisant par exemple un compte offshore.

M. Eric Bocquet. – Je pensais également à l'origine des fonds. Parmi les six dossiers transmis à Tracfin, existe-t-il des cas relevant d'un manque de transparence dans l'identité de l'intervenant ou l'origine des fonds ?

M. Gérard Rameix. – Je ne les connais pas personnellement mais je suppose que tel est le cas. Le dossier du CIF, par exemple, a été envoyé en commission des sanctions parce que l'établissement n'avait mis en place aucune procédure et que nous avons repéré des clients pour lesquels l'origine des fonds pouvait susciter quelques doutes. Nous vous transmettrons les détails de ces enquêtes et contrôles par écrit.

Nous avons repéré 70 milliards d'euros gérés par des gérants français dans des zones offshore. Ceci représente une part infime des OPCVM (1 200 milliards d'euros). Les îles Caïman sont plus particulièrement plébiscitées, en particulier par les clients américains. Les sociétés de gestion françaises s'engagent dans ces zones surtout parce que les clients le demandent. Leur présence peut aussi répondre à des préoccupations fiscales ou à des habitudes prises dans certains pays. Ainsi, les îles Caïman constituent une destination habituelle pour les épargnants américains. Nous avons pour rôle de vérifier que la société de gestion en France s'avère correctement organisée pour gérer les risques afférents. Nous ne pouvons pas, en revanche, nous pencher sur les actions entreprises aux îles Caïman, sauf à utiliser les procédures de coopération.

D'une manière plus générale, les hedge funds constituent à l'origine des fonds d'arbitrage ou de couverture. Par extension, le terme recouvre aujourd'hui tous les fonds qui utilisent des techniques de gestion plus spéculatives, qui reposent sur des techniques quantitatives ou des arbitrages. Ces fonds utilisent souvent des produits à effet de levier, ce qui peut receler des risques. C'est ainsi que LTCM, voilà quelques années, a dû être consolidé par une intervention de la FED de New York tant les risques sur les marchés de taux étaient devenus importants. La régulation bancaire constitue la meilleure manière d'appréhender et limiter ces risques car ces fonds travaillent tous avec des banques, qui assurent leur financement.

M. Eric Bocquet. – La loi bancaire en cours de discussion répond-elle selon vous à cette préoccupation ?

M. Gérard Rameix. – Elle devrait effectivement limiter le risque que les banques prennent sur ces fonds, en interdisant les financements non couverts. Pour autant, la loi n'interdit pas aux banques de travailler avec ces fonds. D'ailleurs, il est de notoriété publique que les banques françaises ont

milité pour leur maintien, faisant valoir qu'une interdiction viendrait limiter considérablement leur activité.

M. Benoît de Juvigny, Secrétaire général de l'AMF. – La directive AIFM qui entrera en vigueur en juillet 2013 comporte des règles de sécurité sur l'usage obligatoire des dépositaires, une obligation qui s'appliquera désormais aux sociétés de gestion françaises ou européennes qui souhaitent gérer des hedges funds ou fonds d'investissements alternatifs situés en France, en Europe ou dans d'autres pays du monde. Ces règles vont contribuer au renforcement de la sécurité puisque très souvent les fonds de droit étranger utilisent des banques dépositaires dans les pays européens. Les 70 milliards d'euros évoqués par le Président de l'AMF recouvrent tous les fonds d'OPCVM non français, en particulier les fonds luxembourgeois qui utilisent des statuts assez attractifs, y compris sur le plan fiscal, mais parfaitement légaux pour nous.

M. Gérard Rameix. – Les rachats d'actions consistent à réduire les fonds propres et bénéficier ainsi d'un effet de levier plus important. Ils peuvent s'avérer fiscalement avantageux dans certains cas. Au lieu de verser un dividende, l'entreprise va verser des intérêts sur son emprunt et diminuer ainsi son impôt. La comparaison entre la fiscalité des revenus et des plus-values peut également jouer même si un rapprochement de ces deux fiscalités tend à réduire la pertinence de ce mécanisme. Les rachats dépendent des pays mais aussi des moments. Si les sociétés souhaitent réduire les leviers, elles effectuent peu de rachats. Nous ne jugeons pas l'opportunité économique de ces opérations mais veillons à leur régularité.

Nous n'examinons pas les financements intragroupes car ils ne relèvent pas de nos compétences. La norme IFRS 12, en exigeant des sociétés qu'elles expliquent l'écart entre le taux théorique et le taux effectif d'impôt, induira plus de transparence. Je n'ai pas connaissance de poursuites de l'AMF en raison d'un non-respect de cette norme.

M. Eric Bocquet. – Quels enseignements tirez-vous de votre participation à la supervision des agences de notation, sur les conflits d'intérêts éventuels et sur leur considération pour les règles fiscales et de lutte contre le blanchiment ?

M. Gérard Rameix. – Nous ne régulons plus aujourd'hui les agences de notation, cette mission ayant été transférée voilà deux ans à l'ESMA. Celle-ci vérifie que leurs procédures de gestion des conflits d'intérêts et de séparation entre les actions commerciales et les notations s'avèrent correctes. Lorsque nous examinons ces agences, nous avons repéré la progression anormale de leur chiffre d'affaires au profit de la notation de nouveaux produits structurés, des produits dont certains sont devenus des subprimes. Il existait là un conflit d'intérêts évident. Si nous avions eu pleinement conscience du phénomène, je pense que nous aurions pu éviter certains dérapages. Il s'agit là sans doute du plus gros échec des notateurs, lié à des

erreurs techniques et à des tentations financières. Les régulateurs et le management des agences de notation n'ont pas perçu le changement complet d'approche, les agences ne notant plus le risque que l'entité ne rembourse pas mais la solidité d'un produit financier. Ces conflits d'intérêts et ces erreurs techniques ont engendré des conséquences gravissimes.

M. François Pillet. – Nous vous remercions pour l'éclairage que vous nous avez apporté. Nous attendons avec grand intérêt les réponses écrites aux questions que nous n'avons pu aborder au cours de cette audition.

AUDITION DE M. JEAN PEYRELEVADE, ANCIEN PRÉSIDENT DU CRÉDIT LYONNAIS

(mercredi 12 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous allons poursuivre les auditions de notre commission d'enquête par celle de Jean Peyrelevade, banquier d'affaires et ancien président du Crédit Lyonnais. Monsieur le Président, l'usage juridique tient à ce que vous prêtiez serment de dire la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « je le jure ».

M. Jean Peyrelevade, ancien président du Crédit Lyonnais. – Je le jure.

M. François Pillet. – Je vous remercie. Nous allons procéder de la manière suivante. Vous disposerez de dix minutes pour effectuer un exposé liminaire sur le sujet qui nous intéresse. Le rapporteur de la commission, Eric Bocquet, vous posera ensuite une première série de questions suivies de celles des sénateurs de la commission. Le rapporteur clôturera le débat. Vous avez la parole.

M. Jean Peyrelevade. – Je vais commencer par une très courte introduction qui pourra paraître légèrement subversive. J'ai vécu de très nombreuses années au cœur du système financier. J'ai donc été amené à réfléchir aux conditions et aux contraintes d'exercice de ce métier.

Tout d'abord, je souhaite revenir sur des règles de comportement importantes. Dans une organisation de vie collective, des règles sont établies et inscrites dans les lois et les règlements. La règle établie et reconnue collectivement, je n'ai aucune hésitation sur le fait qu'elle doive être respectée dans toutes ses dimensions. En revanche, je ne crois pas qu'il y ait lieu de considérer qu'existe à côté de la loi une morale collective ayant pour conséquence que certains actes légalement autorisés soient moralement condamnables. Il est certes possible pour chacun d'avoir une morale personnelle, qui ne peut cependant être la base du jugement du comportement d'autrui.

J'aimerais citer deux exemples.

J'ai écrit en 1974 un livre intitulé *L'économie de spéculation*. De mon point de vue, la spéculation est inutile et nocive. Ce regard personnel sur la spéculation n'est pas partagé par tous. Il n'y a aujourd'hui rien qui condamne collectivement des comportements spéculatifs. Je ne peux donc pas dans l'exercice de mon métier refuser de considérer l'action des spéculateurs. Ma morale personnelle ne l'emporte pas sur le jugement collectif tel qu'il est exprimé.

J'en viens à mon deuxième exemple. J'ai constaté à mon arrivée au Crédit Lyonnais que certains conseillers commerciaux avaient une relation commerciale très particulière avec des personnes âgées. Leur dévouement était tel que certains d'entre eux devenaient bénéficiaires d'assurance-vie. Cela était absolument contraire à ma morale personnelle. Je ne pouvais cependant pas sanctionner les personnes en question. Rien dans le règlement intérieur ne me le permettait. J'ai donc changé le règlement intérieur, en respectant le formalisme nécessaire.

Le présent sujet est plein de ces zones intermédiaires entre morale personnelle et jugement collectif. Ce qui conduit à des condamnations radicales qui ne sont pas fondées en l'état actuel des textes.

J'en viens donc au cœur du sujet.

Il n'existe pas de liste des paradis fiscaux. En tant que président de banque, j'ai besoin d'une liste définie. Que signifie « paradis fiscal » ? Il existe plusieurs caractéristiques : le refus de la communication des données fiscales, un niveau de fiscalité très bas, une faible transparence et une faible reconnaissance des règles de régulation communément acceptées. Un paradis fiscal est caractérisé par l'une et/ou l'autre de ces différentes caractéristiques.

L'encouragement à la fraude fiscale est absolument condamnable dans ma morale personnelle et le jugement collectif commence à le condamner également. Je m'en réjouis. Il est intolérable qu'un pays voisin de la France fabrique sa prospérité sur le viol de la souveraineté fiscale de la France. Au début des années 2000, les Etats-Unis ont exigé que toutes les banques leur communiquent le nom des résidents américains ayant un compte dans celles-ci, sous peine de se voir enlever leur licence d'exploitation aux Etats-Unis. La fraude fiscale étant condamnée depuis longtemps à l'intérieur même du territoire français, je n'ai jamais favorisé cette pratique dans les banques que j'ai dirigées.

Je pense que la transparence devrait être très fortement renforcée dans l'ensemble des opérations bancaires et financières. Il existe une exigence de connaissance du client. Les banquiers internationaux dépendent les uns des autres. La transparence ne peut progresser qu'à travers la progression de règles communes planétaires. La réflexion doit porter sur les cas légitimes de protection de l'anonymat. Je ne tranche pas la question. J'ai toutefois toujours préféré la transparence à l'obscurité.

Certains pays disposent d'une régulation extrêmement faible. Beaucoup d'opérateurs y ouvrent des filiales. Au nom de quoi puis-je interdire à mes clients d'aller ouvrir un compte dans une place off-shore, où leurs opérations ne seront pas soumises à l'examen attentif d'une autorité régulatrice ? Si l'on désire faire disparaître les points d'ombre du territoire mondial, il faut interdire les transactions financières avec ces zones. Il existera alors un règlement explicite auquel tout le monde se pliera.

Je ferai la même remarque sur le niveau de fiscalité. L'optimisation fiscale est selon moi beaucoup plus importante en volume que la fraude fiscale. La fraude fiscale sert de paravent au problème de l'optimisation fiscale. Tant que les différences de fiscalité existent, au nom de quel jugement peut-on empêcher les agents économiques d'optimiser leur situation ? Il faut donc réduire les différences de fiscalité. A nouveau, nous sommes confrontés à une responsabilité explicite du politique. Les jugements moraux ne donneront pas de résultats. Une taxe supplémentaire à l'échelle nationale ne sera pas non plus efficace, puisqu'il est possible de déplacer les opérations. Beaucoup de sujets, qui d'ailleurs sont souvent de dimension internationale, reposent sur la volonté politique.

Merci de m'avoir écouté.

M. François Pillet. – Je donne la parole à notre rapporteur.

M. Eric Bocquet. – Merci de vos propos introductifs.

J'adhère à l'idée de volonté politique. Vous parlez de prise de conscience collective. Nous sommes effectivement en train de franchir une étape en France, en Europe et dans le monde. La dimension internationale renvoie à la nécessité de travailler ensemble.

Vous avez dirigé un établissement bancaire important. Avez-vous été confronté à cette problématique de l'évasion off-shore ?

M. Jean Peyrelevalde. – Bien sûr. Je vous donnerai deux exemples.

J'ai organisé les financements aéronautiques du Crédit Lyonnais et j'ai financé dans ce contexte toutes les exportations d'Airbus entre 1974 et 1981. Nous avons utilisé des plateformes dans les places off-shore pour tirer partie d'avantages fiscaux. Nous les répercutons sur le client final, ce qui était un moyen de baisser les taux d'intérêt et donc le coût du financement et de favoriser les exportations françaises. Cela se pratique toujours sur les exportations d'avions et sur les ventes de bateaux. Certains pays sont spécialisés dans l'immatriculation de bateaux.

Un autre exemple plus récent concerne le Luxembourg. Nous avons besoin dans la vie internationale de structures intermédiaires. Je m'occupe de la restructuration de la SAUR. Les trente banquiers, souvent étrangers, ayant prêté de l'argent à la SAUR doivent être regroupés dans une structure intermédiaire. Il est normal que cette structure soit placée dans un pays où il n'y a pas de frottement fiscal, comme le Luxembourg. Cela découle d'un regard professionnel d'optimisation fiscale. Le but est que le client final paye des taux d'intérêt moins élevés. Les grandes entreprises font en sorte qu'en toute légalité, leurs charges fiscales soient les moins élevées possibles.

M. Eric Bocquet. – Vous disiez ne pas approuver ce genre de pratique d'un point de vue moral. Vous tolérez donc l'optimisation jusqu'à ce qu'elle soit abusive. Où se situe alors la limite de l'acceptable ?

M. Jean Peyrelevade. – Cela relève de ma morale personnelle. Il n'existe pas pour l'instant de jugement collectif sur cette question. Je suis choqué, en tant que citoyen, que Google ne paie pas d'impôts. Je ne condamne pas cependant Google. Le législateur doit changer la loi.

M. Eric Bocquet. – Un lien plus étroit entre la valeur économique et la valeur fiscale ne devrait-il pas être noué ?

M. Jean Peyrelevade. – Je suis tout à fait d'accord avec cela. Toute la presse véhicule l'information selon laquelle les grandes entreprises françaises ne payent que 8 ou 9 % d'impôt sur les sociétés alors que les PME en payent 28 ou 30 %. Ces chiffres n'ont aucune signification à mes yeux, tant que la relation n'est pas faite entre la charge fiscale et le pays de création de valeur. L'INSEE et le fisc sont incapables d'arriver à une vision commune. Les grands patrons ne souhaitent apparemment pas éclairer cette relation, ni d'ailleurs les politiques. La holding est taxée en France. Elle regroupe tous les dividendes produits à l'étranger, sur lesquels des impôts ont déjà été payés dans le pays d'origine, ainsi en sens inverse que la totalité de la dette.

Les deux phénomènes jouent en sens inverses. Finalement, personne ne sait quel est le rapport entre le montant de création de valeur produite sur le territoire français et les impôts payés sur ce même territoire.

M. Eric Bocquet. – Une comptabilité pays par pays va tout de même être imposée aux banques. Certains souhaiteraient élargir cette comptabilité à l'ensemble des grands groupes. N'est-ce pas une réponse en matière de transparence et de justice ?

M. Jean Peyrelevade. – Je suis en effet favorable à cette mesure. La comptabilité nationale ne mesure pas la création de valeur à l'étranger. Toutefois, les comptabilités des grandes entreprises ne sont pas nécessairement établies par pays aujourd'hui. Je regrette que l'on ne dispose pas de quatre chiffres simples : la proportion de la valeur ajoutée créée en France et à l'étranger et la proportion des impôts payés en France et à l'étranger.

M. Eric Bocquet. – Je reviens à votre activité de dirigeant d'établissements bancaires. Combien de filiales étaient installées dans des territoires off-shore ? Quelles étaient les raisons de l'existence de ces filiales ? Le recours à des juristes chargés de structurer fiscalement les produits était-il une pratique courante ?

M. Jean Peyrelevade. – Qu'appellez-vous un territoire off-shore ?

M. Eric Bocquet. – La liste française des territoires considérés comme tels n'est toujours pas publiée à la date d'aujourd'hui. Vous en avez toutefois donné des critères assez significatifs.

M. Jean Peyrelevade. – Il est rare de retrouver sur un même territoire les quatre critères cités. Je disposais de filiales en Irlande, à

Monaco, au Luxembourg, au Panama, en Suisse. Je ne crois pas avoir eu de filiales aux Bermudes, aux îles Caïman ou au Lichtenstein.

M. Eric Bocquet. - Quel type d'activités y étaient menées ?

M. Jean Peyrelevade. - Cela dépend des territoires. Quand j'étais président du Crédit Lyonnais, je ne pouvais pas inspecter depuis Paris la filiale suisse qui faisait de la gestion de fortune. Le secret bancaire s'opposait à la maison-mère. Je ne pouvais contrôler que l'existence et les moyens techniques du contrôle interne. Je ne pouvais procéder moi-même aux inspections ni avoir le résultat détaillé des inspections.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous vécu cela comme un problème ?

M. Jean Peyrelevade. - C'était bien entendu un problème. Cependant, nous n'en tenions pas complètement compte, entrant ainsi en contradiction avec la loi suisse.

Mme. Marie-Hélène des Esgaulx. - Pour BNP Paribas, le chiffre de 300 filiales off-shore a été cité. Les conditions de création de filiales sont-elles aussi draconiennes que celles régissant la création d'une banque ?

M. Jean Peyrelevade. - Cela dépend des réglementations locales. Il est par exemple très difficile et très coûteux de créer une banque en Suisse. Certains pays autorisent à créer des succursales, ce qui est beaucoup moins coûteux.

Mme. Marie-Hélène des Esgaulx. - Je comprends que ces filiales sont créées dans l'intérêt du client. Elles constituent également un avantage pour les banques en termes d'optimisation fiscale.

M. Jean Peyrelevade. - Il y a plusieurs motifs de création d'une filiale. Mais les banques ne les créent pas pour leurs besoins propres. Seulement pour ceux de leur clientèle.

Tout d'abord, elle permet d'atteindre une clientèle locale. J'ai par exemple créé une filiale au Maroc destinée à servir la clientèle marocaine. Par ailleurs, une filiale donne accès à un meilleur service pour des motifs légitimes au regard de la législation existante. Une filiale peut être créée en Irlande dans le but de profiter d'un taux d'impôt sur les sociétés particulièrement bas, qui sera répercuté sur les clients. Enfin, la filiale peut avoir pour but de servir une clientèle propre dont vous savez qu'elle se livre à la fraude fiscale. Je n'ai jamais pratiqué cela. De mon point de vue, c'est très condamnable et très minoritaire en volume par rapport à l'optimisation fiscale.

Mme. Marie-Hélène des Esgaulx. - A combien chiffreriez vous le montant minimum d'une transaction pour qu'il soit intéressant de la déplacer dans un paradis fiscal ?

M. Jean Peyrelevade. - Cela dépend de l'agent économique. Le particulier, qui trouve toujours que ses impôts sont trop élevés, est très vite

tenté. J'ai connu un citoyen français qui, après avoir passé plusieurs années à l'étranger, continuait à y encaisser des revenus manifestement non déclarés. Il est venu me voir pour me demander de l'aider à les rapatrier en France. La tentation apparaît à partir de quelques centaines de milliers d'euros. Les sociétés ne font pas d'optimisation fiscale avant que le montant des transactions n'atteigne plusieurs millions d'euros.

M. Roland du Luart. - Je pense que l'optimisation fiscale est légitime si la croissance de l'entreprise est mise en péril par l'excès d'impôt. Une harmonisation fiscale est quoi qu'il en soit nécessaire en Europe.

Par ailleurs, des propos diffamants ont été tenus l'année dernière sur des entreprises du CAC 40. Il leur a été reproché de conserver des avoirs à l'étranger plutôt que de les faire fructifier en France. Je ne trouve pas illégitime qu'un groupe comme Total, qui ne produit que 8 % de sa valeur ajoutée en France, paye ses impôts dans les pays où il crée sa valeur ajoutée.

L'augmentation considérable de la fiscalité n'a pas engendré l'augmentation attendue des recettes fiscales. Selon la formule, « trop d'impôt tue l'impôt ».

M. Jean Peyrelevade. - Je partage cette approche. Le politique doit s'attaquer au problème de l'évasion fiscale. L'optimisation fiscale est inéluctable tant que l'harmonisation fiscale n'est pas atteinte. Les pouvoirs politiques français successifs n'ont jamais attaqué sérieusement ce problème car tous savent que le taux français diminuerait dans l'hypothèse d'une harmonisation fiscale.

Par ailleurs, au fur et à mesure que la discipline fiscale de chaque pays se renforcera, ce seront désormais les activités elles-mêmes qui se déplaceront. Toutes les entreprises du CAC 40 disposent de plans pour le déménagement de leur siège social. Un exemple est le régime des résidents non domiciliés à Londres. J'ai essayé à plusieurs reprises d'attirer l'attention des politiques sur cette question. Les avantages sont effectivement énormes. Votre revenu et votre patrimoine ne sont plus imposés nulle part, sauf à Londres sur vos revenus britanniques uniquement.

M. Jean-Yves Leconte. - L'une des motivations de la création de filiales ne peut-elle être d'optimiser les exigences des différentes supervisions bancaires en mutualisant les fonds propres par exemple, participant ainsi à la fragilisation du système bancaire global ?

Par ailleurs, vous avez indiqué que certaines entreprises n'ont pas de comptabilité par pays. Elles sont pourtant cotées. L'exigence de transparence pourrait être défendue par les marchés également. Les investisseurs n'ont-ils pas intérêt à savoir où est créée la valeur ajoutée ? Ne peut-on limiter les outils de transfert, comme les dividendes ou les facturations de prestations ? Enfin, j'aimerais aborder la question des prix de transfert. Comment mieux contrôler les transferts de la création de valeur d'un pays à l'autre ?

M. Jean Peyrelevade. – Si les niveaux de fiscalité sont harmonisés, le problème du prix de transfert disparaît. La question des brevets est d'ailleurs très intéressante. Certains pays ne fiscalisent pas les redevances des brevets. Les portefeuilles de brevets peuvent donc être placés dans ces pays. Si les niveaux de fiscalité sont très différents, l'activité elle-même se déplacera.

En tant que législateur, il est normal que vous soyez attaché au périmètre du pays. Toutefois, une grande entreprise ne raisonne pas ainsi. Total, par exemple, raisonne par métiers : production, exploration, raffinerie, chimie. Le groupe s'intéresse avant tout à la performance de chacun des métiers. La situation géographique est un problème second par rapport à la bonne santé de telle ou telle branche de Total. La notion de pays n'est pas cohérente pour agréger les données du groupe. Il répondra donc aux demandes explicites du régulateur mais ne le fera pas de manière spontanée.

La comptabilité d'une filiale faisant des opérations bancaires sur la totalité de l'Afrique n'est pas décomposée par pays. Les groupes ne pratiquent pas spontanément la comptabilité analytique par pays.

Le pays n'est pas une notion adaptée à la structure actuelle des échanges tels qu'ils se produisent dans le monde. Il faut organiser la rencontre entre des autorités fiscales nationales et des opérateurs économiques qui n'ont pas les mêmes critères de jugement. Les groupes ne sont pas attachés à un territoire pour des raisons économiques, mais pour des raisons politiques. Les entreprises opèrent un jugement froid sur leur situation géographique.

L'entreprise peut faire des métiers complètement différents. Elle sera consolidée en branches différentes à l'intérieur du groupe.

M. Michel Becot. – Dans le cadre que vous décrivez, il me semble impossible de faire payer l'impôt à ces entreprises sans harmonisation fiscale. Elles peuvent fabriquer en France mais facturer leurs produits à partir d'une filiale située dans un autre pays.

M. Jean Peyrelevade. – Je reviens aux quatre chiffres dont je parlais plus tôt. Supposons que l'on dispose de ces chiffres. Si l'impôt payé en France est plus élevé par rapport à l'impôt payé dans le reste du monde, vous avez entièrement raison. Je suis convaincu que tous les groupes du CAC 40 investissent proportionnellement davantage à l'extérieur de la France pour cette raison.

M. Michel Becot. – L'optimisation fiscale ne me choque pas, à condition qu'elle soit encadrée par des règles légales, acceptables. Sinon, ce n'est plus de l'optimisation.

M. Jean Peyrelevade. – J'appelle « optimisation » le déplacement légal d'écritures dans un premier temps et d'activités dans un deuxième temps. Ce n'est pas de la fraude fiscale.

M. Jacques Chiron. – Nous avons rencontré en Suisse l'Association des banquiers privés suisses. Ils ont remarqué qu'une grande partie de l'argent placé en Suisse est rapatrié en France à un moment donné. Les clients ont besoin de financement pour leur activité propre privée. Je m'interroge sur les montages financiers qui permettent le retour de cet argent en France.

M. Jean Peyrelevade. – Quelqu'un peut sortir de l'argent frauduleusement, comme en Amérique latine auparavant ou en Russie en ce moment, afin d'être complètement défiscalisé. Si cet argent est ensuite nécessaire localement, il est possible d'utiliser une plateforme étrangère pour se prêter son propre argent. C'est autorisé. La balance des paiements du pays concerné n'est pas affectée, mais l'impôt est perdu.

Les banquiers suisses ont basé leur prospérité sur la fraude fiscale. Je ne connais pas de corporatisme plus aigu et plus efficace que celui des banquiers suisses. Pour la première fois, ils sont en train de changer de discours.

M. François Pillet. – Nous allons passer aux derniers échanges avec le rapporteur.

M. Eric Bocquet. – Je voudrais juste citer ce mot d'un ancien parlementaire suisse : « rien ne bouge en Suisse sans l'accord des banques ». Cela conforte ce que vous venez de dire.

J'aimerais revenir sur vos propos concernant la filiale suisse du Crédit Lyonnais, à l'époque où vous le dirigiez. Cette situation de manque de contrôle interne m'interpelle.

Avez-vous eu connaissance de l'existence d'abus de biens sociaux à partir d'une filiale implantée dans un paradis fiscal ?

N'est-ce pas un grand risque financier et donc économique de ne pas pouvoir exercer de contrôle sur la filiale en question ? Ne conviendrait-il pas de faire évoluer cette règle ? Cela nous ramène à la question de la volonté politique et de son expression via la modification de la loi.

M. Jean Peyrelevade. – Le risque devient en effet gigantesque lorsque le manque de transparence est opposé à la maison-mère.

M. Eric Bocquet. – Les autorités de contrôle peuvent-elles jouer un rôle dans ce contexte ?

M. Jean Peyrelevade. – C'est pour moi une autre façon de souligner l'importance de la volonté politique. Il n'y a qu'une façon de faire. Si un pays ne respecte pas les règles de régulation internationales, le régulateur doit intervenir. Il peut interdire aux banques de travailler dans un pays au nom de l'intérêt général et de la stabilité du système financier. Je m'étonne que le régulateur ne soit pas plus ferme sur la question. J'ai pour ma part communiqué les problèmes liés à la Suisse au régulateur français. Il a agi sur

le régulateur suisse, et je crois que cela a depuis changé. Sur les éléments de fraude, la loi doit déléguer au régulateur et celui-ci doit prendre ses responsabilités. Toutefois, si on agissait unilatéralement, cela mettrait le système financier français en situation de faiblesse par rapport aux systèmes financiers concurrents.

M. Eric Bocquet. – Un chiffre très frappant nous a été communiqué au moment du débat sur la loi bancaire : 26 % seulement de l'activité des banques françaises est en lien avec l'économie réelle.

M. Jean Peyrelevade. – Je ne vois pas d'où vient ce chiffre. Selon mon expérience, une grande banque française classique produit 80 ou 90 % de sa valeur ajoutée en lien avec l'économie réelle.

M. François Pillet. – Nous vous remercions chaleureusement d'avoir partagé votre expérience.

M. Jean Peyrelevade. – Je vous remercie de m'avoir reçu et écouté.

**AUDITION DE M. PIERRE CONDAMIN-GERBIER,
GESTIONNAIRE DE FORTUNE, ANCIEN ASSOCIÉ-GÉRANT
CHEZ REYL PRIVATE OFFICE**

(Mercredi 12 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Je vous propose de poursuivre les auditions par celle de Pierre Condamin-Gerbier, gestionnaire de fortune et ancien associé-gérant chez Reyl Private Office. Devant notre commission, prêtez-vous serment de dire la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Pierre Condamin-Gerbier. – *Je le jure*

M. François Pillet. – Je vous remercie. Pour des questions qui nous échappent, nous devons impérativement quitter cette salle à 18 heures. Je vais vous laisser la parole pendant une dizaine de minutes pour présenter le sujet tel que vous voulez l'aborder. Notre rapporteur animera le débat, suivi éventuellement par mes collègues.

M. Pierre Condamin-Gerbier. – Je vous remercie de me recevoir ce soir.

Mon nom est Pierre Condamin-Gerbier, j'ai 42 ans, je suis français et je travaille depuis vingt ans dans le domaine du family office. Ce métier recoupe naturellement le placement des liquidités d'un certain nombre de grandes familles internationales, mais également une fonction de secrétaire privé. Je gère la quasi-totalité des différents aspects de la vie personnelle et professionnelle de nos clients. J'ai exercé ce métier dans l'environnement anglo-saxon au service d'une famille d'armateurs grecs et d'une grande famille française. J'étais basé à Londres mais je voyageais très régulièrement dans les places aujourd'hui qualifiées d'« off-shore » pour le compte de ces familles ou des familles avec lesquelles elles avaient des relations personnelles ou professionnelles. J'ai ensuite pris résidence en Suisse, Reyl & Co m'ayant proposé de les rejoindre afin de développer le métier de family office. J'ai eu l'occasion d'être témoin des pratiques de l'ensemble de leurs conseils, notamment bancaires. J'ai pu observer la totalité de la palette de solutions techniques imaginées par des banques, notamment françaises, au service de clients internationaux. Ces outils permettaient d'aider les clients à optimiser légalement leur fiscalité, ou parfois à mettre en place un exil fiscal, jusqu'à la fraude la plus sophistiquée telle qu'elle est aujourd'hui découverte dans l'environnement français au travers de l'affaire UBS. L'intégralité des banques suisses et étrangères présentes en Suisse ont eu des pratiques similaires sur le territoire français. UBS a amené cette pratique à une forme d'industrialisation. Toutes ces banques ont utilisé leurs bureaux parisiens pour y attirer des petites, moyennes et grandes fortunes françaises

à la recherche de technique de non-déclaration ou de fraude. Ces familles étaient alors accompagnées en Suisse, et elles le sont aujourd'hui vers d'autres lieux ou vers d'autres techniques plus sophistiquées et plus opaques. Contrairement à ce que je lis dans les médias, ces pratiques ne s'arrêtent pas ; elles se sophistiquent.

Mes interventions dans les médias datent de 2006-2007 et de mon mandat de représentant officiel de l'UMP en Suisse. J'ai dénoncé les pratiques de ma famille politique. Ma motivation est celle d'un citoyen français.

Je constate aujourd'hui, et depuis vingt ans, une très large utilisation par des personnalités de l'ensemble des partis politiques des techniques mises à disposition par ces intermédiaires financiers. Cela relève selon moi d'une très grande hypocrisie.

L'attitude des autorités suisses dans l'affaire UBS est très révélatrice. Elle est très différente de celle que ces mêmes personnes ont adoptée face aux Etats-Unis. Le marché américain n'a en effet pas la même importance que le marché français. Toutefois, la Direction nie aujourd'hui des pratiques avérées et a un sentiment d'impunité très fort. Selon moi, UBS dispose d'un certain nombre d'informations compromettantes concernant des personnalités politiques françaises, ce qui n'était pas le cas face aux Etats-Unis. Les pratiques découvertes lors de l'affaire Cahuzac ne se résument pas au mensonge d'un homme ; elles sont aussi le fait du mensonge d'un système et de la classe politique française en général.

Les Suisses ont d'ailleurs inventé le secret bancaire en 1934 à l'occasion de l'affaire de la banque commerciale de Bâle. Des membres du gouvernement Herriot avaient reçu des bons d'obligations payés en liquide dans les locaux de cette banque. Cela ressemble fortement à l'affaire Cahuzac, 80 ans auparavant.

Dans le monde de la gestion de fortune, nous constatons depuis vingt ans ce qui est découvert aujourd'hui dans les médias. C'est le témoignage que je me propose de vous apporter.

M. François Pillet. – Je vous remercie. Je passe immédiatement la parole à notre rapporteur.

M. Eric Bocquet. – Merci de cette introduction.

Ma première question est personnelle. Pouvez-vous nous expliquer les circonstances de votre licenciement de Reyl & Co en 2010 ? Est-ce cette rupture qui vous amène à tenir de tels discours, si percutants ?

Par ailleurs, cette commission d'enquête cherche à comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les constructions fiscales. Pourriez-vous nous dire à partir de quel niveau de fortune un client est pris en compte par un établissement bancaire ?

Enfin, vous assurez que ces pratiques perdurent. Aucune prudence n'est-elle née au sein des banques suisses ? Pourriez-vous illustrer cette idée ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. - J'ai été licencié de chez Reyl pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'actualité présente. Dans notre métier, nous devons être les ambassadeurs des grandes familles que nous servons, sans aucun conflit d'intérêt. Nous sommes donc amenés à mettre en concurrence notre banque et ses concurrentes. La famille Reyl partageait cet état d'esprit lorsque nous nous sommes associés et comprenait la nécessaire indépendance du family office. Toutefois, elle a par la suite recruté une nouvelle direction qui ne comprenait pas ce qu'était véritablement un family office et n'admettait pas son indépendance. J'ai dénoncé ces conflits d'intérêts et annoncé mon départ. Celui-ci a été vécu comme une trahison, la plupart de mes clients ayant quitté le family office en même temps que moi. L'établissement Reyl a trouvé une bonne raison de me licencier. François Reyl était un ami. Il n'y a aujourd'hui aucune vindicte personnelle.

J'ai lu à l'occasion de l'affaire Cahuzac qu'il était suspicieux que le solde du compte ne soit que de 600 000 euros. Rappelons que lorsque Monsieur Cahuzac a ouvert son compte chez Reyl, celui-ci était un gérant indépendant très ambitieux, aux démarches commerciales très ouvertes. Les minima d'ouverture de compte ne me semblent donc pas dans ce cas-là pertinents. Ces minima sont avant tout un argument commercial participant à un jeu de dupes entre les banques suisses. Les banques suisses collectent toutes à des niveaux de fortune restreints. Cela relève donc de la communication et du marketing. Soulignons que n'est pas appréciée uniquement la taille des actifs, mais aussi l'accès que peut procurer un client à différents cercles d'influence.

Auparavant, la Suisse regroupait une partie « software » et une partie « hardware ». Tant l'ingénierie patrimoniale que les structures et les équipes permettant la fraude fiscale étaient en Suisse. Aujourd'hui, la Suisse conserve des professionnels qui réfléchissent aux solutions internationales, mais celles-ci sont mises en œuvre hors d'Europe, notamment au Moyen-Orient et à Hong-Kong, qui accueille la plupart des grandes fortunes internationales. La Suisse ne peut se permettre de risquer les exportations de ses grands industriels. Les points de pression sont donc immédiats. Au contraire, la Chine dispose de plus d'un milliard de consommateurs.

L'argent est donc envoyé plus loin, et les structures se sophistiquent. Les journalistes évoquent souvent les trusts. C'est un instrument de droit anglo-saxon qui concerne à l'origine la protection familiale, la préservation de patrimoine ou la gestion de fonds de pension. Des avocats fiscalistes parisiens et londoniens l'ont détourné de ces motifs louables et licites. Le trust est toutefois aujourd'hui beaucoup moins utilisé.

L'assurance-vie luxembourgeoise est le seul moyen d'ouvrir un compte auprès d'une banque suisse sans que les titulaires réels ne figurent dans les documents d'ouverture de compte comme ayants droit économiques. La France a appliqué des textes européens en matière d'investissement immobiliers. Lorsque vous achetez un bien immobilier en France au travers d'une structure de droit étranger, l'administration fiscale française vous donne deux possibilités : révéler qui est derrière cette structure ou payer 3 % de la valeur de marché du bien par an. Lorsque vous utilisez un contrat d'assurance-vie dont le prestataire est une société européenne ou une société dont la maison mère est cotée sur un marché européen, vous avez le droit de faire l'acquisition du bien immobilier français au travers de la structure intermédiaire étrangère avec la société d'assurance-vie comme contrepartie réelle. L'administration française s'en contente et accepte que la société d'assurance-vie soit désignée comme ayant droit économique. Ceci est très largement utilisé. La plupart des très grandes structurations de réinvestissement de l'argent non déclaré en France se font au travers l'assurance-vie luxembourgeoise. De grands noms français ont par exemple racheté des immeubles parisiens.

L'autre grande technique pour le réinvestissement des capitaux non déclarés est celle des prêts lombards. Si un client souhaite acquérir un bien immobilier en France avec de l'argent non déclaré placé en Suisse, il sollicite un prêt auprès d'un établissement bancaire qui se garantit par une hypothèque sur le bien immobilier en question. La véritable garantie se situe hors livre. Elle est donnée par la filiale suisse à sa maison mère parisienne, dans un contrat et une comptabilité parallèles.

S'il y a un défaut sur le remboursement du prêt immobilier, les actifs seront saisis auprès de la filiale immobilière de la banque à Genève, où la banque paye d'ailleurs très peu d'impôts par rapport à la France.

Les techniques se sont sophistiquées. Le curseur a été seulement déplacé. Les « cellules de dégrisement » mises en place n'ont attiré que des clients peu importants ou mal conseillés. Le véritable argent est parti plus loin et s'est opacifié. D'excellentes techniques existent pour le rapatrier.

M. Eric Bocquet. – D'autres acteurs sont-ils impliqués dans les techniques que vous décrivez ?

M. Pierre Condamine-Gerbier. – Les banques sont les premiers acteurs du système que je décris. Elles ont développé en leur sein des équipes d'ingénierie patrimoniale qui suivent très précisément ces questions. Aux conférences d'ingénierie patrimoniale ou de family office organisées par des sociétés françaises ou anglo-saxonnes, l'une des premières remarques concerne l'absence de représentants de l'administration et la liberté de parole qui en découle. Elles vont chercher la valeur ajoutée auprès des grands cabinets d'avocats et fédèrent tous les professionnels nécessaires.

De nouvelles classes d'actifs, au-delà des marchés financiers, sont aujourd'hui très favorables, comme le mobilier ou l'art. Les banques ont ouvert des départements « art » par intérêt, car ce marché permet de mener une fraude à plus grande échelle et de façon moins régulée. De plus, les œuvres d'art ne rentrent pas dans la base de calcul de l'ISF. Les banques sont très présentes sur ce marché. L'un des principaux sponsors de la foire d'art de Bâle est UBS.

M. Eric Bocquet. – Pensez-vous qu'il existe un système européen de gestion des avoirs dissimulés qui impliqueraient certains Etats ? Par quels circuits financiers passeraient-ils ?

Par ailleurs, vous avez évoqué des personnalités politiques de tout bord qui détiendraient des comptes dissimulés. Comment avez-vous eu connaissance de cette situation ?

M. Pierre Condamine-Gerbier. – En réponse à votre deuxième question, j'ai eu connaissance de cette situation pour en avoir été le témoin direct. Plusieurs de mes employeurs m'ont demandé d'intervenir dans des dossiers où avaient été identifiées des personnalités politiques. Mon témoignage repose sur la connaissance de dossiers très précis sur lesquels j'ai déjà eu l'occasion de m'entretenir avec les enquêteurs. J'ajouterai qu'un certain nombre d'institutions périphériques, prenant la forme de cercles mondains sont parfois très opportunément utilisées pour servir d'intermédiaires.

En réponse à votre première question, il est évident que nos grandes entreprises ont été les plus grandes utilisatrices de ces structures pour gérer leur trésorerie ou pour régler des commissions licites ou illicites. Nos services secrets également ont été très utilisateurs de ces structures et ont une maîtrise parfaite des techniques de dissimulation. Il est ensuite facile de les utiliser pour des raisons beaucoup moins publiques. Ces circuits sont utilisés par la plupart des Etats européens. Je ne rentrerai pas dans une théorie du complot avec l'existence de circuits parallèles. Il existe chez les banquiers des comptes de passage. Ils ont au départ une utilisation licite : certaines transactions demandent un certain délai entre l'ordre et le règlement de livraison. Avant le règlement de livraison, les banques ne peuvent pas affecter les transactions par portion à leurs différents clients. Elles sont obligées de réserver temporairement ces transactions sur des comptes de passage dont le titulaire est la banque elle-même. Au bout de trois ou cinq jours, les différentes transactions sont affectées au compte concerné. Aujourd'hui, la quasi-totalité de ces comptes de passage est utilisée pour dissimuler le trajet réel des actifs lors la fermeture et de la réouverture de compte. Lorsqu'une banque propose à un client de transformer ses avoirs détenus à titre personnel ou au travers d'une société dans une assurance-vie luxembourgeoise, cela permet d'éviter que l'émetteur sache qui est le récepteur, et vice-versa. Ces techniques sont très largement utilisées.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'aller en Suisse pour faire tout cela. L'affaire UIMM concernait des millions d'euros sortis en liquide d'agences de banques françaises à Paris. Connaît-on les suites de cette affaire ? Je n'en ai pas le souvenir. Les pratiques des banques françaises sont tout aussi sidérantes. J'ai travaillé pour une famille britannique, les Hambros . Du fait de dissensions familiales, cette famille a vendu sa banque à la Société Générale. J'ai vécu le changement de culture entre les deux. Les équipes de wealth planning sont allées dans toutes les régions rencontrer les conseillers en gestion. La Société Générale a présenté un cas d'école à ces conseillers et chacun est venu expliquer comment il aurait aidé le client, notamment à frauder. Les directeurs régionaux ont ensuite déterminé qui a été le plus convaincant.

C'est un système généralisé. Les mesures de comparaison de comptabilité envisagées aujourd'hui me semblent d'une efficacité nulle vis-à-vis de ces pratiques indétectables.

M. François Pillet. – Vous avez expliqué que les Etats eux-mêmes connaissent ces techniques d'opacité. Les partis politiques sont-ils aussi des évadés fiscaux ?

M. M. Pierre Condamine-Gerbier. – Absolument. J'ai pris les responsabilités de représentant UMP en Suisse juste avant l'élection présidentielle de 2007. La communauté française en Suisse ne compte pas que des gestionnaires de fortune ou des banquiers, mais aussi et avant tout des jardiniers, des cadres, des cuisiniers. Nous avons accueilli des personnalités de l'UMP, dont Messieurs Woerth et Devedjian. Nous leur avons proposé de leur réserver des voitures les attendant à la gare de Genève. Ils sont arrivés dans l'avion privé de l'une des grandes fortunes délocalisées en Suisse qui soutient ce parti. Officiellement, ils étaient arrivés en train : il nous a été demandé de nous taire. Ils ont prétendu deux mois plus tard ne pas me connaître.

Quand j'ai pris le poste de représentant UMP en Suisse, j'ai pu avoir accès à toute la correspondance de l'UMP. J'y ai vu des choses aberrantes et scandaleuses. Je m'en suis ouvert à la personne représentant le PS en Suisse. Il avait vu des choses très similaires de son côté. Il est évident que certaines personnalités politiques ont mis à disposition de leur parti ou de leurs collègues des techniques qu'ils avaient expérimentées pour leur enrichissement personnel.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage votre appréciation de la communauté française en Suisse. Vous avez dit vous être ouvert aux enquêteurs. Tout ce que vous savez a-t-il été transmis à la justice ? Peut-on connaître le nom du représentant du PS en Suisse ? Il faut donner à la justice les moyens de sanctionner et de juger les délits.

Dans un souci d'aide à la décision, pensez-vous que la priorité aujourd'hui se situe au niveau de l'harmonisation fiscale ou de la création d'une nouvelle régulation des opérateurs financiers ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. – Pour répondre à la première question, j'ai abordé avec les enquêteurs l'examen très détaillé et documenté de pratiques. Pour des questions de sécurité personnelle, je n'ai pas encore fourni un certain nombre de noms. J'ai néanmoins rédigé un document qui regroupe toutes les pièces permettant de prouver mes accusations. Tous ces documents et ces notes ont été consignés auprès d'un tiers. Ils sont destinés à être communiqués lorsque j'évoluerai dans un environnement adapté.

Concernant la deuxième question, je crois que nous ne devrions pas revenir sur le passé. Le politiquement correct ne mène qu'à des demi-mesures. Il faut avoir le courage politique de dire que l'argent est déjà sorti de France. Sans mesures adéquates, on risque de ne le rapatrier que de manière marginale. On pourrait par exemple s'inspirer de l'exemple italien et mettre en place un rapatriement sur une base anonyme, avec une pénalisation non confiscatoire. La réponse serait ensuite de contraindre le réinvestissement de cet argent, par exemple dans un grand emprunt d'Etat servant à tous nos besoins publics. Je peux vous assurer, pour avoir parlé de cette mesure avec certaines personnes concernées, qu'elle serait extrêmement efficace.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous proposez ici des solutions pour gérer des anciens délits. Comment faire pour que la situation change ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. – Aucune des mesures proposées par le gouvernement actuel n'aurait empêché l'affaire Cahuzac. Les déclarations d'honneur ne peuvent rien changer. C'est peut-être l'occasion de s'interroger sur les raisons pour lesquelles le premier réflexe d'un entrepreneur qui a réussi est celui de la fraude ou du départ.

Je n'excuse pas les pratiques des politiques. Toutefois, la rémunération du personnel politique et les contraintes du financement des partis politiques créent peut-être un système encourageant les pratiques que nous remarquons. C'est en fait une réflexion sur le système fiscal français qu'il faudrait mener.

En tout cas, régler le passé et rapatrier des sommes non négligeables nous permettrait d'exercer une influence positive sur l'ensemble de nos besoins de financement.

M. François Pillet. – Quelle est la nature de l'environnement défavorable que vous subissez à l'heure actuelle ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. – L'environnement est très clair. Je n'ai aujourd'hui pas de liste à proposer, et je n'exerce pas un jugement moral sur l'ensemble des personnes dont nous avons parlé aujourd'hui. Ma motivation a été uniquement de dénoncer des personnes qui n'ont pas

l'honnêteté morale de se taire face aux pratiques qu'elles appliquent à elles-mêmes. Les moralisateurs sont les premiers acteurs du système qu'ils dénoncent. Je dénoncerai ces pratiques dans un acte citoyen désintéressé. Je ne les dénonce pas aujourd'hui pour des raisons personnelles et familiales. Je me trouve dans une situation de menace sur mon intégrité physique et celle de ma famille, et d'exercice de décrédibilisation systématique de ma personne auprès de l'ensemble de mes interlocuteurs. Je communiquerai ces éléments le jour où je ne me sentirai plus la possible victime de ces menaces. J'ai déjà une idée précise des canaux par lesquels je le ferai.

M. Eric ocquet. - J'aimerais revenir à certains chiffres. Combien de comptes dissimulés, correspondant à combien de personnes, avez-vous pu identifier ? Pour quel montant ? Combien concernaient des hommes ou femmes exerçant des responsabilités politiques ? Y a-t-il des ministres ayant exercé sous l'ancienne ou l'actuelle législature ?

Pensez-vous par ailleurs que l'Etat suisse conforte ses positions à partir de la connaissance qu'il a de certaines situations fiscales de responsables politiques étrangers ?

Enfin, bénéficiez-vous de mesures de protection ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. - En ce qui concerne les situations d'actifs non déclarés dont j'ai pu être témoin depuis vingt ans, il s'agit très certainement de plusieurs centaines de comptes, dont la taille va d'une centaine de milliers d'euros à des montants atteignant le milliard d'euros. Les situations politiques directes dont je peux témoigner concernent une quinzaine d'individus, incluant des anciens ministres et des ministres actuels.

Je ne bénéficie aujourd'hui d'aucune mesure de protection, pour n'en avoir pas demandé.

Concernant la Suisse, il ne faut pas oublier que dans l'environnement suisse Reyl & Co n'a rien fait d'illégal. Le problème des Suisses est de gérer à la fois les intérêts des opérateurs financiers, qui sont parmi leurs plus gros contribuables et employeurs, et ceux du monde industriel. Les premiers ne souhaitent pas d'harmonisation fiscale en Europe tandis que les seconds encouragent cette intégration afin de pouvoir vendre leurs produits sans discrimination.

La problématique française n'a rien à avoir avec la problématique américaine. Les grandes banques suisses ne seraient pas très affectées par la perte de leur licence bancaire en France, d'autant plus qu'elles n'ont pas beaucoup percé le marché institutionnel français.

M. Eric Bocquet. -Je vous remercie chaleureusement pour votre intervention, qui représente pour moi une heure de vérité très utile. Au nom de la commission, seriez-vous disposé à nous rencontrer pour nous exposer

les techniques dont vous avez apporté quelques exemples extrêmement intéressants ?

M. Pierre Condamin-Gerbier. - *Je suis à votre disposition.*

M. François Pillet. - Je vous remercie de nouveau. Je souhaite que votre environnement s'apaise et libère des informations très intéressantes.

M. Pierre Condamin-Gerbier. -Je vous remercie.

**AUDITION DE M. MICHEL AUJEAN, ANCIEN DIRECTEUR
DES ANALYSES ET DES POLITIQUES FISCALES À LA
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA FISCALITÉ ET DE L'UNION
DOUANIÈRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

(mercredi 19 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous auditionnons aujourd'hui M. Michel Aujean, ancien directeur des analyses et des politiques fiscales à la direction générale de la fiscalité et de l'Union douanière de la Commission européenne. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je signale au public présent que toute personne qui troublerait les débats serait exclue sur le champ. Je vous informe en outre qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Michel Aujean prête serment.

M. Michel Aujean, ancien directeur des analyses et des politiques fiscales à la direction générale de la fiscalité et de l'Union douanière de la Commission européenne. – Merci pour votre invitation. J'ai été le directeur de la politique fiscale de 1998 à 2007, date à laquelle j'ai quitté la Commission après avoir passé une vingtaine d'années dans ce département où j'ai contribué à presque toutes les initiatives de politique fiscale de la commission – notamment pour éliminer les obstacles fiscaux au bon fonctionnement du marché unique, comme le demande le traité, ce qui va de la TVA au projet de directive ACCIS (assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés). J'ai surtout été à l'origine du paquet fiscal du commissaire Monti, qui comprenait le code de conduite et la directive « Épargne », que j'ai négociés de 1996 à 2005.

J'ai toujours essayé d'adopter une position intermédiaire entre les entreprises et les administrations fiscales, avec pour objectif de réaliser un véritable marché unique reposant sur un système fiscal simple, efficace et stable. Cela n'a pas été sans désaccords, en particulier avec les entreprises, lorsque nous avons imposé des solutions parfois radicales. Mais j'ai toujours indiqué que le passage par ce code de conduite contre la concurrence fiscale dommageable était une étape indispensable pour éliminer les obstacles fiscaux et espérer passer à un autre système, l'ACCIS, conçu dans l'intérêt des entreprises.

La concurrence fiscale a changé de nature depuis qu'au milieu des années 1990 nous avons adopté et mis en œuvre le code de conduite, ce qui a conduit à éliminer une centaine de mesures fiscales dommageables. Les États membres ont adapté leurs systèmes fiscaux pour tenir compte des nouveaux

critères, se positionnant souvent à la frontière extrême de ce que le code accepte – tendance à laquelle nous avons essayé de remédier. La concurrence fiscale ne se fait plus guère par les mesures dommageables mais par la baisse du taux d'imposition, associée à des instruments traditionnels, comme les prix de transfert et la déductibilité des intérêts, ou nouveaux : les situations hybrides, les divergences de législation, dites mismatches, les différences de traitement des revenus passifs – notamment pour les brevets – et l'exploitation des faiblesses de textes comme tels les directives visant l'élimination de la double imposition (mères-filiales, intérêts et redevances), qui permet à certains de s'exonérer de toute imposition.

Entre 2005 et 2007, les petits pays ont commencé à entrer en rébellion, rompant le consensus au sein du groupe « code de conduite » car ils s'estimaient trop systématiquement désignés comme les coupables des situations de concurrence fiscale dommageable. Le code lui-même n'a pas été révisé, en dépit de réflexions engagées dès 2004 ou 2005 en ce sens, faute de soutien politique de la part des États membres, de la Commission et de la présidence du groupe « code de conduite ». Le code n'est plus adapté. Les intérêts notionnels belges, qui permettent de déduire la rémunération normale du capital, ne constituent ni une mesure dommageable, ni une aide d'État, et sont donc parfaitement licites. Pourtant, selon *Le soir* du 28 janvier dernier, Arcelor-Mittal France, qui a généré entre 2008 et 2011 5,8 milliards d'euros de profits, a déduit 5,6 milliards au titre des intérêts notionnels. Or cet impôt éludé ne constitue pas un manque à gagner pour le fisc belge puisqu'il aurait dû être payé sur les bénéficiaires étrangers. Ce type de situation appelle une analyse différente de la notion de concurrence fiscale et de ses effets sur la concurrence, la croissance et l'emploi.

La fiscalité de l'épargne, deuxième volet du paquet fiscal de 1996, a fait l'objet d'une directive adoptée en 2003 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Ses effets, d'abord limités, se sont renforcés lorsque les mesures de transition se sont achevées. Cette directive manquait en partie son but car certaines situations n'avaient pas été correctement prises en compte dans la rédaction initiale ou ont été modifiées lors de l'examen au Conseil. Nous avons préparé sa révision en toute transparence, en publiant tous nos documents d'analyse sur le site de la Commission. C'est le meilleur moyen d'être protégé des pressions des lobbies. La révision de la directive a été adoptée en 2008, mais le Luxembourg et l'Autriche bloquent son adoption par le Conseil des ministres. Or les États-membres n'y portent pas un intérêt suffisant pour surmonter ce blocage, et la Commission se montre assez passive. La récente directive d'assistance mutuelle, qui comprend la clause de la nation la plus favorisée, et l'adoption du Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca) ont enfin fait bouger les choses, laissant espérer que la directive amendement la directive « Épargne » sera adoptée, que les mandats de négociation avec les cinq pays tiers appartenant au champ de la directive ACCIS seront attribués à la Commission, et que les Pays-Bas et le Royaume-

Uni modifieront d'eux-mêmes l'application de la directive dans leurs territoires dépendants et associés.

En conclusion, c'est aux grands pays de faire pression pour réguler la concurrence fiscale et obtenir les modifications nécessaires en matière d'échange d'informations et d'assistance mutuelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Merci pour ces informations intéressantes. L'un des ressorts de l'évasion fiscale est la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne. Nous sommes très loin de l'harmonisation, qui devrait être une priorité. Ce chantier est-il engagé ? M. Cameron déclarait récemment que l'impôt sur les sociétés allait encore diminuer au Royaume-Uni, après s'être dit prêt à accueillir les exilés fiscaux... La concurrence est exacerbée. Comment se construit-elle ? Quelles pistes explorer pour arriver à un espace fiscalement harmonisé, supprimant toute velléité d'évasion ? Je crois que l'Union européenne n'a pas pris ce sujet à bras le corps.

M. Michel Aujean. – La concurrence fiscale semble plus forte à l'intérieur de l'Union que vis-à-vis du reste du monde. Les taux d'imposition des sociétés ont beaucoup plus baissé au cours des vingt dernières années dans notre zone que ce n'est le cas aux États-Unis, au Japon ou dans les autres pays membres de l'OCDE. Je vous transmettrai les graphiques si vous le souhaitez. La concurrence fiscale est avant tout un problème intra-européen. Les pays du Benelux, très actifs dans ce domaine, ont toujours utilisé ce moyen de contrebalancer les difficultés propres aux petits pays : faute de grand marché domestique, ils sont obligés de se lancer dans des activités à l'étranger, ce qui, en l'absence de compensation transfrontalière, génère des pertes fiscales. Pour en limiter les conséquences, il leur faut donc devenir particulièrement attractifs, et attirer soit les activités, soit les assiettes fiscales.

Que faire ? La seule solution, à mes yeux, passe par l'adoption de l'ACCIS. J'y ai travaillé pendant dix ans. Ce projet associe assiette unique et consolidation, ce qui attirera les entreprises, en leur apportant une vraie simplification et l'assurance de n'être taxées que sur le profit net. BusinessEurope a soutenu cette approche depuis le début. En mettant en place une répartition de l'assiette par une formule à trois facteurs, l'ACCIS répond à la plupart des critiques sérieuses sur le besoin de changer de système fiscal. Le projet Base Erosion and Profit Shifting (Beps) de l'OCDE dénonçait le découplage croissant entre le lieu où les entreprises exercent leurs activités et investissent et celui où les bénéfices sont déclarés à des fins fiscales. Avec l'ACCIS, la répartition de l'assiette ne passe plus par les prix de transfert et le traitement indépendant de chaque entité mais par la considération du groupe d'entreprises qui a, dans une assiette unique commune, une formule pour répartir son activité et ses profits sur les différents territoires. Malheureusement, ce projet n'avance pas. Pis, le groupe des questions fiscales du Conseil aurait décidé de limiter les

discussions à l'harmonisation de l'assiette, la consolidation et la répartition étant mises de côté, alors que ce sont les parties essentielles !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si ce projet fait l'objet d'un accord, comment expliquez-vous qu'il soit si difficile à mettre en œuvre ?

M. Michel Aujean. – C'est une révolution, qui change complètement la façon d'aborder l'activité des groupes et leur contrôle. Cela va très loin, et n'est pas sans poser de problèmes. Pour les analyser à fond, il nous faut la coopération des États membres : sans accès aux recettes et aux profits déclarés, impossible de réaliser des simulations et d'évaluer toutes les conséquences de l'ACCIS. La formule de répartition suscite encore des difficultés, notamment dans la partie « capital », puisque qu'elle ne retient que les actifs corporels, et en ce qui concerne les ventes : idéalement, les ventes de Google en France seraient saisies dans la formule de répartition, puisque Google a un établissement stable en France, par lequel les ventes à destinations de clients sur le territoire français seraient recensées et donc incluses dans la répartition, ce qui changerait considérablement l'assiette de la taxe payée par Google en France – à condition que l'on accepte ce critère de vente à destination, et que Google conserve cet établissement stable en France... Les incertitudes et les réticences face à cette révolution expliquent le peu d'entrain des États membres pour faire avancer le projet.

La Commission vient de publier trois communications sur la lutte contre l'évasion fiscale qui relèvent plus d'une « shopping list » de mesures que d'une stratégie fiscale d'ensemble, et dont l'ACCIS semble avoir presque totalement disparu. C'est pourtant la solution à plus de la moitié des problèmes posés par l'évasion fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle est la position officielle de la France sur l'ACCIS ? Est-elle maximaliste, ou favorable à un compromis ?

M. Michel Aujean. – J'ai été déçu par l'attitude française. Je pensais que nous avions fait suffisamment de progrès dans la compréhension du projet pour que le soutien de la France soit fort. En 2008, la présidence française avait l'intention de faire avancer l'ACCIS, mais la Commission n'a pas été capable de présenter une proposition. Depuis, nous stagnons, et le projet n'avance pas. Il ne verra le jour que si la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, qui représentent 60% du PIB de l'Union, s'allient, comme elles l'ont fait pour l'échange automatique d'informations, afin de faire pression.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous une idée des flux et du niveau d'imposition que représenteraient les incorporels ?

M. Michel Aujean. – Non. On dit habituellement que le commerce intragroupe représente environ 70 % du commerce intracommunautaire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Notre commission s'intéresse au rôle des banques et des acteurs financiers. Quel est le rôle des opérations financières dans les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises et des

individus, et celui des financements intragroupe dans les schémas fiscaux agressifs ?

M. Michel Aujean. – Je n’ai guère d’éléments à vous donner. J’ai peu travaillé avec les opérateurs bancaires et financiers, si ce n’est sur la fiscalité de l’épargne ou la TVA.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez évoqué les produits hybrides et les revenus passifs. Quelles sont les techniques utilisées ? Comment les opérateurs utilisent-ils les conventions fiscales pour éliminer ou réduire la charge fiscale ?

M. Michel Aujean. – Je crains de devoir vous décevoir à nouveau : économiste de formation, je n’ai guère de pratique de ces questions. On recense une soixantaine de situations hybrides à l’intérieur de l’Union : par exemple, d’un côté de la frontière on est imposable à l’impôt sur les sociétés, de l’autre à l’impôt sur le revenu des personnes physiques. En jouant habilement sur cette différence, on peut n’être imposé nulle part.

M. François Pillet, président. – Quand on a en charge, dans un grand cabinet d’avocats, un pôle « prospective fiscale et stratégie d’entreprise », quelle ingénierie vend-on à ses clients ?

M. Michel Aujean. – Pour ma part, je ne vends rien. Je suis arrivé chez TAJ en 2008 avec pour projet de créer un centre de recherche fiscale en France : nous n’avons rien de tel aujourd’hui, quand le Royaume-Uni possède deux grands instituts : l’Institute for Fiscal Studies et l’Oxford Center for Business Taxation. Chez TAJ, je fournis un support aux avocats du cabinet, qui sont mes seuls clients, sur les questions économiques et européennes, par exemple sur la manière dont la Cour de justice de l’Union européenne a abordé la question des exit tax. Je dirige également un blog qui publie des articles sur la politique fiscale pour nourrir la réflexion des décideurs publics comme privés. Je représente enfin TAJ dans toutes les organisations, associations, institutions, confédérations traitant de fiscalité, si possible européenne. Mes activités ne sont donc guère orientées vers la pratique du conseil.

M. François Pillet, président. – Pour une personne physique au patrimoine important, qui ne serait pas très attachée à son lieu de résidence, souhaitant optimiser ses revenus et sa retraite en restant en Europe, quelle serait la meilleure destination ?

M. Michel Aujean. – Avec ces seuls éléments, je suis incapable de vous répondre.

M. François Pillet, président. – Imaginons une personne qui n’aurait pas la terre attachée à ses souliers. Ira-t-elle à Londres ?

M. Michel Aujean. – Chez la plupart de nos voisins, l’activité est beaucoup plus fortement taxée qu’en France. En Belgique, où je réside depuis 37 ans, le taux marginal d’imposition est de 50 %, et est atteint dès

30 000 euros de revenu annuel ! Dans la perspective de la retraite, la Belgique peut en revanche être une destination intéressante : les plus-values n'y sont pas imposées. Mais les droits de succession y sont beaucoup plus élevés qu'en France si l'on n'a pas pris la précaution de structurer son capital. Il n'y a donc pas de réponse évidente à votre question.

M. François Pillet, président. – Plus que de l'optimisation, il faut faire de l'orfèvrerie fiscale.

M. Michel Aujean. – Nous parlons de solutions légales. Comment faire la différence entre optimisation et évasion fiscale ? L'évasion est légale. Je ne crois pas que l'on puisse marquer une limite précise entre les deux.

Mme Nathalie Goulet. – Nous non plus.

M. Michel Aujean. – Je ne crois pas non plus aux dispositifs anti-abus.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les Britanniques ont travaillé sur cette notion, pourtant.

M. Michel Aujean. – En effet, notamment en mettant en place une obligation de révéler les montages. Personnellement, je n'y crois pas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Un rapport montrait que c'était possible.

M. Michel Aujean. – Oui. De même, les Britanniques terminent une consultation sur une mesure générale anti-abus qu'ils souhaitent mettre en place. Je n'y crois pas non plus : ces mesures anti-abus sont inapplicables au cas par cas dans la plupart des situations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Y compris l'abus de droit ?

M. Michel Aujean. – Je parle d'une clause anti-abus fiscal générale. Le risque est grand de faire obstacle à l'activité légitime des opérateurs économiques.

M. François Pillet, président. – Ne pourrait-on généraliser l'obligation de passer par le rescrit ?

M. Michel Aujean. – Je suis en faveur de ce que l'OCDE a appelé la cooperative compliance : il s'agit de passer à une autre approche de la relation entre les contribuables et l'administration, fondée sur la confiance. L'administration fiscale française s'y met, avec retard. Cette démarche est plus convaincante : une présence continue auprès de l'entreprise permet d'être mieux informé de ses pratiques et de ses stratégies, et de mieux les comprendre. L'intervention fiscale, avec l'appui de rescrits qui seraient publiés, gagnerait en solidité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La question des revenus différés a-t-elle fait l'objet d'une attention particulière ?

M. Michel Aujean. – Nous nous sommes penchés sur le cas des pensions complémentaires obligatoires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je pensais à la dénonciation, par le Danemark, de la convention fiscale.

M. Michel Aujean. – À partir de 2001, la Commission s'est efforcée de faire éliminer par les États membres les discriminations qui interdisaient, par exemple, à un Danois contribuant à un fonds de pension finlandais de bénéficier de la déductibilité des cotisations. Certains contribuables cotisaient – et déduisaient – dans les pays nordiques et allaient ensuite jouir de leur pension en Espagne, où elle était imposée. Cela constituait un véritable transfert au profit des pays du Sud. Nous avons suggéré d'instaurer des échanges d'information et de répartir différemment l'imposition des pensions, mais les États membres ne l'ont pas souhaité. La seule suite a été cette procédure d'infraction contre les États membres qui n'acceptaient pas la déductibilité transfrontalière des cotisations.

M. François Pillet, président. – Quel est le rôle des banques dans l'évasion fiscale ? Font-elles du conseil ?

M. Jacques Chiron. – Comment accompagnent-elles leurs clients dans ces démarches ? Est-ce à cette fin qu'elles créent de nombreuses filiales à l'étranger ?

Mme Nathalie Goulet. – Lors de la modification de la loi de modernisation de l'économie, j'avais déposé plusieurs amendements pour créer un pôle d'excellence en matière fiscale et internationale. L'université de Paris-Dauphine me semblait l'endroit idoine pour un troisième cycle en fiscalité internationale. Pouvez-vous nous donner, en exclusivité, votre vision d'un tel pôle d'excellence ? Si nous ne formons pas des fiscalistes d'excellence, ce sont les banques qui recruteront les meilleurs, et notre administration fiscale restera à la traîne.

Le Qatar bénéficie d'une convention qui fait de la France, pour ce pays, un paradis fiscal. Comment revoir cette convention fiscale ?

M. Michel Aujean. – Je n'ai aucune expérience de la banque : je n'ai côtoyé le système bancaire que dans le cadre des discussions autour de la directive « Épargne ». J'ai découvert des choses étonnantes à cette occasion : lorsqu'une retenue à la source de 15% a été évoquée, j'ai appris que cela correspondait à peu près aux frais de gestion de patrimoine réclamés aux épargnants par les banques des pays à secret bancaire ! Je ne sais absolument pas si les banques conseillent ou accompagnent leurs clients dans l'évasion fiscale.

J'ai été en contact avec Paris-Dauphine, car nous avons envisagé de créer une chaire de fiscalité. Ce projet semble en sommeil, mais je le reprendrais volontiers.

Mme Nathalie Goulet. - Faites confiance à notre commission, cela va prospérer !

M. Michel Aujean. - Le centre d'Oxford me paraît un excellent modèle. Il est né d'une initiative conjointe du club des cent plus grosses entreprises britanniques, du Trésor et des milieux universitaires. Un appel d'offre a été publié, Oxford l'a emporté. Ce centre n'a plus besoin du financement tripartite initial, il vole désormais de ses propres ailes et produit une excellente littérature.

M. Jacques Chiron. - Vous avez parlé d'échanges entre l'administration fiscale et les entreprises. Serait-il utile que les schémas proposés par les fiscalistes, au-delà d'un certain niveau, soient automatiquement communiqués à l'administration, afin de garantir qu'il ne s'agit bien que d'optimisation ?

M. Michel Aujean. - Quels sont les moyens et l'autorité du législateur fiscal en France ? Le système fiscal français est à la fois complexe, inefficace - taux nominaux élevés, recettes modestes -, décourageant, instable, et difficile à administrer. La stabilité du cadre fiscal, la sécurité juridique, la non-rétroactivité sont les premiers critères de l'attractivité. Comment rendre de l'efficacité à ce système ? Certains pays ont choisi de fonder leur attractivité sur une assiette étroite, des niches et un taux effectif faible, mais ce n'est pas ce que la sagesse conventionnelle recommande. Une divulgation des montages n'aurait de sens que si elle s'inscrivait dans une relation de cooperative compliance, dans laquelle l'entreprise a besoin d'échanges avec l'administration fiscale pour acquérir la certitude juridique. Dans le cadre administratif actuel, c'est impossible.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Nous voulons nous hâter de rendre la fiscalité populaire, comme Diderot voulait rendre la philosophie populaire. C'est un sujet éminemment politique, citoyen, qui nous concerne tous. La fiscalité est l'arme de la République pour construire une société meilleure. Vous avez dit que les intérêts notionnels en Belgique ne sont pas une aide d'État. Cela a-t-il été jugé ?

M. Michel Aujean. - Oui, ce régime a été notifié à la Commission au titre des aides d'État, et la Commission a indiqué qu'il s'agissait d'une mesure générale. Il a aussi été notifié au groupe « code de conduite », qui a conclu qu'il ne s'agissait pas d'une mesure dommageable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Les conclusions du G8 qui s'est tenu hier en Irlande du Nord sont truffées du verbe modal should : on reste dans le domaine des recommandations et des déclarations d'intention. Quelle appréciation portez-vous sur les conclusions de ce sommet ?

M. Michel Aujean. - C'est un grand progrès que d'avoir une intention ferme de mettre en œuvre un échange automatique d'informations. Je me suis battu pendant des années pour y parvenir, dans le cadre de la directive « Épargne ». La difficulté tient aux sociétés-écrans ou trusts qui

rendent ces échanges automatiques inutiles en dissimulant l'identité réelle du contribuable. À ce stade, je reste donc sur ma faim.

La directive « Épargne » a défini la catégorie de revenus - les intérêts, au sens large - faisant l'objet d'échange d'informations. Sans pareille définition internationale, il sera difficile d'échanger des informations, car on ne saura pas ce que l'on échange. L'administration belge, qui ne taxe pas les plus-values, a ainsi communiqué au fisc français le montant du capital d'une Sicav, que ce dernier a pris pour la plus-value... Il faudra harmoniser les définitions du champ de l'échange d'information avant de le rendre opérationnel. L'OCDE a l'intention d'y travailler, je lui souhaite bonne chance.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez évoqué le code de conduite : qui en était l'initiateur ? De quand date-t-il ? Quel en est le contenu ? Est-ce une arme efficace ?

M. Michel Aujean. - Le code de conduite résulte d'un paquet de mesures adopté en 1997 par les quinze ministres des finances et étendu par la suite aux douze nouveaux États membres. Il définit une concurrence fiscale dommageable comme une mesure qui procure un taux effectif d'imposition inférieur au taux normal applicable - les centres de coordination belges parvenaient à réduire le taux effectif de 34 % à 7 % - et passe les mesures fiscales au crible de cinq critères : est-elle réservée aux non-résidents ? Cantonnée ? Correspond-elle à une activité économique réelle ? Applique-t-on des prix de transfert conformes aux principes de l'OCDE ? La mesure est-elle transparente ?

La Commission, chargée par le Conseil de conduire un premier examen, a produit une liste d'une cinquantaine de mesures jugées dommageables, chiffre porté à 283 grâce aux dénonciations réciproques des États membres. Nous avons dressé une fiche technique sur chacune de ces mesures et le Conseil a créé un groupe de haut niveau pour les passer en revue. Dans une première phase, 66 mesures ont été déclarées dommageables, dont le régime des brevets en France. En général, elles ont été soit amendées, soit supprimées ; pour toutes une solution a été trouvée. Les douze nouveaux entrants ont été soumis au même exercice, et 38 mesures dommageables ont été éliminées.

Depuis 2005, le groupe se consacre à l'examen des nouvelles mesures, qui doivent être notifiées par les États membres. L'examen se fait toutefois a posteriori, après leur adoption, ce qui me paraît être de mauvaise méthode. Le groupe examine également les situations de mismatch, qui se traduisent par exemple par une double non-imposition.

M. François Pillet, président. - Merci de ces précisions.

**AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE
DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

(mercredi 19 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Monsieur le Ministre, le déroulement d'une Commission d'enquête oblige à prêter serment. Je vais donc recevoir le vôtre. Dans la mesure où vos conseillers pourraient intervenir, je vais leur demander de prêter serment également. Je vous demanderai de nous donner votre nom et votre qualité après l'énoncé du serment.

Monsieur le Ministre Bernard Cazeneuve, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget. – Je le jure

M. François Pillet, président – Je vous en remercie. M. Bastien Llorca, Prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Veuillez lever la main droite et dire « Je le jure ».

M. Bastien Llorca, Direction générale des Finances publiques, Sous-Directeur du contrôle fiscal. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Je vous en remercie.

M. Marc Emptaz. – Je le jure.

Je vais vous redire le serment, pour garantir le respect des formes. Monsieur, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

Marc Emptaz, Direction générale des Finances publiques, Chef de la mission pilotage au service du contrôle fiscal. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Merci beaucoup. M. Frédéric Bredillot. Prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Frédéric Bredillot, Conseiller spécial et chargé de la fiscalité au cabinet de Monsieur Bernard Cazeneuve. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Je vous en remercie.

Monsieur le Ministre, je vous propose de procéder, comme nous le faisons depuis le début de cette commission, à un exposé de 10 minutes de ce que vous souhaitez évoquer sur le thème de notre enquête. Je donnerai ensuite la parole à Eric Bocquet, notre Rapporteur, qui vous posera les

questions qu'il souhaite. Par la suite, mes collègues animeront le débat qui s'achèvera par les questions du Rapporteur et éventuellement les précisions que vous jugeriez utile de rajouter.

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. –Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier pour votre hospitalité et votre invitation.

Je suis ici à quelques heures de l'ouverture du débat devant le Parlement sur la loi relative à la fraude fiscale et la grande délinquance financière. Je connais la qualité du travail de votre Commission, dont j'ai parfois lu les comptes rendus d'audition sur les sujets les plus sensibles. Le Rapporteur de votre Commission est depuis longtemps impliqué sur ces sujets. Il a formulé un grand nombre de propositions sur des questions liées à la lutte contre la fraude fiscale. Je me réjouis de pouvoir engager l'échange avec vous sur ces propositions et sur celles contenues dans le projet de loi.

Je vais aller à l'essentiel pour prendre le temps du débat et répondre ainsi à vos questions légitimes. Vous m'excuserez à l'avance de ne pas pouvoir répondre aux questions relevant non pas de ma compétence, mais de celle de l'administration de Bercy. Le cas échéant, je vous proposerai de répondre par écrit dans les heures qui viennent aux questions qui requièrent une expertise technique complémentaire

Quelques chiffres permettent de comprendre « l'équation » du sujet. Entre 2011 et 2012, nous avons émis pour 2 milliards supplémentaires de titres de recouvrement et de pénalités à destination de contribuables auteurs de fraude fiscale. Ces titres et pénalités sont passés de 16 à 18 milliards d'euros entre 2011 et 2012. Sur ce montant global, environ 6 milliards d'euros résultent d'actes de fraude fiscale très significatifs. C'est dire l'importance de l'enjeu, de l'équation qui se présente à nous, et l'intérêt que nous avons à nous doter de moyens d'investigation, de contrôle et de recouvrement adaptés. Dans un contexte particulièrement difficile pour les finances publiques, l'effort de redressement des comptes doit obliger ceux qui ont oublié depuis longtemps d'exercer leur devoir de citoyen et de contribuable à régulariser leur situation.

Nous avons déjà pris de nombreuses dispositions pour renforcer les dispositifs de lutte contre la fraude fiscale dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2012 et de la loi de finances initiale pour 2013.

D'abord, pour les particuliers qui ont déposé des avoirs à l'étranger et qui ne peuvent rétablir devant l'administration fiscale la traçabilité des fonds, un prélèvement à hauteur de 60 % des montants déposés pourrait intervenir.

Nous avons, de plus, pris des dispositions pour lutter contre les transferts de bénéficiaires de la part d'entreprises vers des pays fiscalement avantageux. Jusqu'à présent, quand les raisons du transfert suscitaient un

doute, l'administration fiscale devait établir la preuve de ses interrogations. Aujourd'hui, c'est au contribuable d'indiquer les raisons de ce transfert lorsque l'administration s'interroge. En particulier, pour éviter une double optimisation fiscale avec les transferts de bénéficiaires et des déductions de charges en France, il a été décidé de modifier la fiscalité applicable aux intérêts d'emprunts contractés par des entreprises.

Nous sommes allés encore beaucoup plus loin dans le cadre de la loi bancaire, en obligeant les banques et leurs filiales à déclarer de façon très détaillée l'ensemble de leurs activités à l'étranger. Nous devons nous doter d'une meilleure expertise et d'une meilleure visibilité sur ces activités. Les banques qui constatent des mouvements de fonds suspects doivent communiquer à Tracfin toute information relative à ces mouvements.

Par ailleurs le dispositif existant sera renforcé avec la loi présentée à partir de demain au Parlement. Il s'agit d'abord de renforcer les moyens de l'administration fiscale et de la justice en réarticulant leurs rôles, afin de permettre plus grande efficacité de la lutte contre la fraude. Quand des contribuables indelicats ont recouru à des sociétés écrans ou à des comptes à l'étranger, la police judiciaire d'enquête fiscale pourra mobiliser des dispositifs de garde à vue, d'infiltration et d'écoutes, dans le respect des règles. Jusqu'à présent, elle ne pouvait pas recourir à ces dispositifs. Nous avons en outre décidé d'inscrire dans la loi des dispositions qui permettront à l'administration fiscale, quand une liste lui a été communiquée de façon licite, de l'exploiter totalement même si son origine, elle, n'est pas licite. Jusqu'à présent, la Cour de Cassation refusait que les éléments communiqués à l'administration de façon licite puissent être exploités dès lors que cette origine n'était pas licite.

Le recouvrement des sommes dues sera plus facile dès lors que les contribuables fraudeurs ont été identifiés et que les pénalités commencent à leur être appliquées. Si une personne morale s'est livrée à des actions de blanchiment de fraude fiscale, elle pourra voir la totalité de ses biens saisis. Quand il s'agira de saisir les biens d'un auteur de fraude fiscale, ce dernier pourra se voir saisir jusqu'à son assurance-vie.

Ces quelques exemples montrent que le renforcement de l'arsenal juridique est considérable. Le dispositif sera plus répressif qu'actuellement, puisque les amendes pourront s'élever jusqu'à 2 millions d'euros, et les peines d'emprisonnement à 7 ans.

Une plus grande coordination est nécessaire sur les plans européen et international, faute de quoi le dispositif français sera inefficace. Nous avons donc décidé de mettre en place des conventions automatiques d'échanges d'informations. L'objectif est qu'elles garantissent à chaque Etat d'obtenir des autres Etats des informations très précises sur les avoirs détenus à l'étranger par des contribuables de son ressort territorial. Cette proposition a été actée durant le G8. Nous voulons la mettre en œuvre au

sein de l'Union européenne (UE), à la faveur de la renégociation des directives Epargne et de la directive Anti-blanchiment n°IV. Il s'agit de s'assurer que des conventions automatiques d'échanges d'informations harmonisées sont établies entre l'ensemble des Etats membres, et que l'UE puisse signer avec des pays tiers des conventions de type FATCA. Il s'agit par ailleurs d'obtenir une liste des Etats et territoires non coopératifs (liste ETNC). La manifestation d'une volonté au niveau de l'UE sera toujours plus forte qu'une initiative nationale. D'autres sujets doivent faire l'objet de travaux, comme l'élaboration des registres des trusts. Nous ne sommes pas allés aussi loin que nous l'aurions souhaité sur ce sujet considérable.

Je voudrais enfin m'exprimer sur la régularisation des fraudeurs. Je lis en la matière des choses très contrastées, comme si nous voulions entretenir la confusion ou la polémique sur ces sujets. Le gouvernement sait très clairement ce qu'il veut faire. Nous n'allons pas tomber dans le travers qui consisterait à indiquer aux fraudeurs qu'au motif qu'un durcissement de l'arsenal répressif et pénal est opéré, nous allons attendre de les confondre pour récupérer les sommes dues. Une approche exclusivement pénale serait absurde, alors que le durcissement peut inciter les fraudeurs à régulariser leur situation de leur propre initiative. Il nous importe ici qu'ils paient leurs impôts et que ce qu'ils doivent au pays puisse être acquitté dans un contexte de redressement des comptes. Ce processus requiert des conditions de droit commun et de transparence, ainsi que la possibilité pour le Parlement de connaître les conditions de régularisation.

Par droit commun, j'entends que les contribuables souhaitant se régulariser doivent pouvoir le faire auprès des services de l'administration fiscale sans qu'une structure particulière ne soit créée pour les accueillir. Les structures adéquates existent déjà, et elles fonctionnent. Je pense notamment à la Direction nationale de vérification des situations fiscales. Le droit commun signifie aussi que les textes votés par le Parlement, et qui définissent le niveau des peines, doivent pouvoir être appliqués à ces contribuables qui viennent se conformer au droit. Je tiens à rappeler que ceux des contribuables qui ne se régularisent pas mais sont confondus au terme des enquêtes se voient appliquer un niveau de pénalités de 80 %. Il est normal que ceux qui se présentent à l'administration fiscale d'eux-mêmes se voient appliquer des pénalités, elles aussi définies par le législateur, moins importantes. Ces pénalités ne peuvent pas être laissées dans le flou, ce qui donnerait le sentiment que des transactions opaques sont opérées. Les règles doivent exister, reprendre ce que le Parlement a voté, et s'appliquer à tous les contribuables dans les mêmes conditions. Le principe d'égalité devant l'impôt doit être respecté. C'est pourquoi j'ai indiqué que le droit commun signifie non seulement le passage devant les structures compétentes, mais aussi l'application des barèmes votés par le Parlement, précisés dans leur application par une circulaire que je prendrai, et dont le Parlement aura à connaître annuellement. Je rendrai compte en effet chaque année des conditions dans lesquelles ces procédures ont été appliquées : combien de

dossiers, de personnes, de fonds récoltés, quelles conditions de traitement des dossiers. Tout sera fait en toute transparence. Aucune remise sur le montant des impôts ne sera opérée. Enfin l'anonymat ne sera pas de mise. Ceux qui viendront devant l'administration viendront eux-mêmes, sans le truchement d'un conseil.

Je me tiens maintenant à votre entière disposition pour répondre à vos questions.

M. François Pillet, président. –Merci Monsieur le Ministre. Je passe la parole à notre rapporteur.

M. Eric Bocquet. –.Merci Monsieur le Président.

Monsieur le Ministre, je reviens sur le retour des « repentis ». Un quotidien national évoquait ce week-end le chiffre de 5 000 évadés qui auraient pris contact avec vos services pour régulariser leur situation. Confirmez-vous ? En cas de réponse positive, et j'imagine qu'elle l'est, comment les choses se passent-elles

Ma deuxième question a trait à la liste des Etats non coopératifs. Elle n'a à ma connaissance pas encore été publiée par la France. Pourquoi ? Est-ce un signe de faiblesse, de difficulté supplémentaire dans l'appréhension de ce sujet difficile ?

Vous avez fait référence au sommet du G8 qui s'est tenu hier en Irlande du Nord. J'ai sous les yeux la déclaration finale. J'ai le sentiment, et vous me direz si vous le partagez, que nous sommes encore trop dans la déclaration d'intentions. Il ne me semble pas qu'aient été actées des décisions engageant la mise en œuvre de procédures précises à partir d'aujourd'hui. S'agit-il d'une déclaration de compromis, les intérêts entre ces huit Etats pouvant être divergents, voire antagoniques ? Quels ont été les Etats les plus réticents à la rédaction de ce texte – je pense notamment à l'échec de l'enregistrement des trusts ? Y a-t-il front uni au sein de l'UE et du G8 ?

Enfin nous venons d'entendre Monsieur Michel Aujean, ancien Directeur des analyses et des politiques fiscales à la Direction générale de la fiscalité de l'UE. Il nous a cité le cas d'une entreprise qui « gagnait » 5,6 milliards d'euros grâce au régime des intérêts notionnels, tel qu'il existe en Belgique et en Italie. Avez-vous une estimation du coût de ce régime particulier pour nos finances publiques ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. –Merci Monsieur le Rapporteur pour ces questions.

Concernant l'impact des dispositifs d'intérêts notionnels belge et italien, cette question a été évoquée à plusieurs reprises dans vos travaux. Elle implique pour nous des éléments de retraitement assez complexes qui ne garantissent pas que ce calcul puisse être effectué et la réponse apportée

de façon précise. Mes services sont en train de se pencher sur ce sujet. Je vous propose de vous adresser dans les meilleurs délais une réponse écrite. Vous pourrez ensuite faire des demandes complémentaires.

M. Eric Bocquet. – Vous mesurez bien l'importance de l'enjeu compte tenu des montants cités.

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – L'enjeu est important, la mesure est complexe et ne peut donc être aléatoire. C'est pourquoi je propose de prendre le temps d'apporter une réponse précise à cette question qui nous préoccupe autant que vous.

Concernant les 5 000 noms, si nous avions une idée précise du nombre de personnes susceptibles de se présenter à nous et du montant que nous pouvons récupérer de leur part, cela signifierait que nous savons qui fraude et combien chaque fraudeur détient. Ce n'est pas le cas. Il s'agirait, sinon, d'une défaillance de nos services. Or je sais l'exigence qu'ils se fixent dans leur mission. Nous ne pouvons donc répondre à votre question qu'année après année, en fonction des données récupérées grâce aux dispositifs que nous avons mobilisés.

Nous sommes dans une nouvelle étape législative. Nous procédons à un renforcement des sanctions contre les personnes morales ou physiques qui fraudent, seules ou en bande organisée. Par ailleurs ce projet de loi renforce également les moyens alloués à l'administration et la Justice. Dans ce sens, nous créons un parquet spécialisé. Cette organisation va réarticuler le rôle entre les juridictions régionales et le parquet spécialisé. Il s'agit de garantir la couverture la plus large du territoire et le traitement du plus grand nombre de cas. Cette nouvelle organisation est un élément déterminant porté par le dispositif législatif. Nous saurons au terme de cette mobilisation le nombre de cas concernés. Nous en rendrons compte annuellement, ainsi que des sommes prélevées, des conditions de traitement et des pénalités et amendes appliquées à chaque cas.

Concernant la liste ETNC, il serait efficace qu'elle soit publiée par l'UE elle-même. Une telle liste aurait en effet beaucoup plus de force qu'une liste nationale. Nous y travaillons. Si nous n'y parvenons pas, nous prendrons nos responsabilités pour publier cette liste en France dans les meilleurs délais, dans les semaines qui viennent. Le principe est simple : il ne suffit pas d'être dans une convention d'échange d'informations avec la France pour ne pas figurer dans la liste ETNC. Si être signataire d'une convention est un préalable, il faut également la respecter.

Au niveau du G8, vous avez raison, Monsieur le Rapporteur : des choses ont été faites, mais il reste beaucoup à faire. Si la signature de conventions automatiques d'échanges d'informations, grâce notamment aux initiatives américaines, a permis de changer la donne, il est évident que sur les trusts, les registres, les déclarations pays par pays, les avancées ne

peuvent être que progressives. Le Président français a affirmé que les avancées étaient réelles, mais que la France aurait espéré aller plus loin.

L'idée est donc de poursuivre ce combat en profitant de la dynamique au sein de l'UE pour aller au bout de la transparence et du démantèlement des trusts.

M. François Pillet, président. – J'ai deux questions à titre personnel.

D'abord sur la transparence des poursuites, un parquet spécialisé va être créé. Pour autant, en matière de fraude fiscale, les poursuites sont impossibles tant que l'administration n'a pas saisi la Commission des infractions fiscales (CIF). Cela peut amener à penser que l'administration peut choisir ses cibles ou ses victimes – ma formule est forte. Ne pensez-vous pas qu'il est temps de supprimer cette procédure ?

Ma deuxième question est plus générale : Certaines auditions, dont celle particulièrement claire de Monsieur Peyrelevade, ont attiré notre attention sur le fait que l'harmonisation fiscale est peu évoquée. Si celle-ci était plus étendue, de nombreux problèmes seraient réglés. Le gouvernement envisage-t-il d'inciter les Etats membres de l'UE à parvenir à une harmonisation fiscale acceptable dans un délai bref ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Merci Monsieur le Président pour ces deux questions.

Je veux revenir, si vous le permettez, sur la question des trusts, pour apporter des compléments d'informations. D'abord, la notion de trust n'existe pas en droit français. Elle existe essentiellement en droit anglo-saxon. Son usage n'est pas nécessairement opaque ou destiné à accompagner des actions de fraude fiscale, mais peut viser des fins caritatives. Le G8, malgré les difficultés posées par le positionnement de certains pays sur la publication des registres, a prévu des plans internationaux pour identifier les propriétaires des trusts. C'est un premier pas, qui mérite d'être souligné. Je rappelle par ailleurs que le sujet de la transparence des structures opaques n'est à l'ordre du jour de la communauté internationale que depuis le G20 de Washington en avril dernier. Nous avons donc avancé très vite sur des sujets n'ayant émergé que récemment, et la France a décidé d'être offensive.

Pour en venir à vos deux questions, nous pensons qu'il ne faut laisser aucun interstice au fraudeur. L'articulation entre l'administration fiscale et la Justice doit être optimisée, afin que leur action conjuguée fasse peser une pression dissuasive sur le fraudeur. Je tiens à cette articulation, car le temps d'action de l'administration fiscale est court : entre le moment où elle constate la fraude et celui où elle demande au contribuable de payer les sommes dues, il s'écoule moins de temps que lorsque la Justice est mise en mouvement. Nous devons avoir cette rapidité d'intervention, qui garantit que le fraudeur ne pourra pas prendre le temps de nous faire oublier ce qu'il doit, et que les éventuelles amendes et pénalités seront appliquées

rapidement. Le montant le plus élevé des amendes et pénalités appliqué ces dernières années était de 65 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. La moyenne des peines sous forme d'amendes et de pénalités est par ailleurs très significative. Nous avons donc intérêt à ce temps court et à cette rapidité des peines. En même temps, dès lors que l'administration fiscale constate qu'une action judiciaire est nécessaire, nous devons avoir la garantie de la fluidité et de la transparence de cette transition. C'est pourquoi je suis extrêmement favorable à ce qu'il soit rendu compte devant le Parlement, dans des conditions à préciser, de la manière dont la CIF examine les dossiers qui lui sont transmis et dont elle décide ou non de les transmettre à la Justice. L'administration fiscale transmet un peu plus d'un millier de dossiers par an à la CIF, qui décide de ne pas donner suite à environ 10 % d'entre eux. L'administration fiscale est donc très sévère au regard de ce qu'apprécient les magistrats de la Cour des comptes ou du Conseil d'Etat membres de la CIF. Je comprends qu'il serait légitime de rendre compte des raisons pour lesquelles une partie des dossiers a échappé à la transmission au juge judiciaire.

M. François Pillet, président. – Certes, mais une saisine de la CIF est très rare au regard du nombre de contrôles. Le procureur qui assiste aux audiences du Tribunal de commerce peut être témoin de faits qui posent problème au niveau fiscal. Il serait intéressant que lui aussi puisse déclencher les poursuites

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Monsieur le Président, je voudrais faire deux remarques.

D'abord pour ce qui concerne les chiffres précis, 1 126 dossiers ont été fournis à la CIF, qui en a transmis 987 au juge. Un grand nombre des dossiers contrôlés et non transmis à la Justice a fait l'objet de la part de l'administration fiscale d'une sanction à caractère pénal, sous forme d'amendes et de pénalités parfois extrêmement lourdes. Je trouve donc absurde la discussion sur une immunité pénale du fraudeur, car le fraudeur qui se déclare de sa propre initiative et qui se voit appliquer une peine et une amende fait déjà l'objet d'une sanction pénale de fait.

La question est donc de savoir si le fraudeur échappe à la procédure judiciaire ou non. La gradation entre la faute commise et la sanction appliquée est une préoccupation permanente. La Justice s'exposerait à une embolisation si la proportion était évitée et si la pénalisation était systématique.

Les 1 000 dossiers transmis à la CIF ne sont donc pas les seuls à faire l'objet d'une sanction pénale. Les dossiers qui ne lui sont pas transmis sont aussi parfois très lourdement sanctionnés. Parmi le millier de dossiers faisant l'objet de poursuites pénales, ceux qui aboutissent à des peines de privation de libertés sont peu nombreux. Il n'y a donc pas nécessairement de

corrélation entre la sévérité de la peine et la nature de la procédure dans laquelle elle est décidée.

Il importe à notre sens que l'administration fiscale soit réactive, qu'elle pénalise financièrement au bon niveau – donc sévèrement – et que tout ce qui relève de la compétence de la Justice ne lui échappe pas. Les juges doivent avoir les moyens de travailler de façon indépendante, d'où la création du parquet spécialisé. Les conditions de fonctionnement de la CIF doivent être transparentes.

Concernant la composition de la CIF, les critères à partir desquels elle agit et le rendu de son activité, le Parlement peut en être informé si les parlementaires le souhaitent. En tant que Ministre du Budget, je ferai toujours en sorte que ce soit possible.

J'ajoute que selon l'article L-101 du Livre des procédures fiscales, une autorité judiciaire qui soupçonne une fraude doit immédiatement saisir l'administration fiscale pour que celle-ci puisse diligenter les procédures adaptées. Les liens entre l'administration et le pouvoir judiciaire sont donc réels. Par ailleurs depuis un arrêt de la Cour de cassation, le juge judiciaire peut se saisir et instruire toute infraction relevant du blanchiment de fraude fiscale sans que l'administration fiscale n'ait eu à agir préalablement.

La question de l'harmonisation fiscale est essentielle. Nous sommes mobilisés dans le cadre des réflexions conduites par le commissaire Semeta, notamment autour de l'impôt des sociétés.

M. François Pillet, président. –Merci beaucoup. Je donne la parole à mes collègues.

Mme Nathalie Goulet. –.Monsieur le Ministre, merci pour vos propos. Vous savez combien le Sénat et la première Commission avaient déjà travaillé sur ces sujets. Voir arriver un texte que nous allons voter bientôt est une très bonne nouvelle.

Ma première question porte sur l'Etat actionnaire. L'Agence pour les participations de l'Etat regroupe environ 134 milliards d'euros dans des sociétés multiples et variées. Nous avons auditionné son responsable, et il semblerait que l'Etat soit parfois un peu schizophrène : actionnaire d'un côté, il a parallèlement un autre rôle en matière fiscale. Nous avons donc proposé lors de la précédente Commission d'enquête que cette agence puisse établir un rapport au Parlement, notamment au regard de l'utilisation de schémas d'optimisation fiscale par les sociétés dont l'Etat est actionnaire. Il me semble important que le Parlement soit bien informé sur l'Etat actionnaire, en dehors du jaune budgétaire.

La deuxième question est directement liée à l'audition que nous venons d'avoir. Elle rejoint une proposition faite notamment dans le projet de loi sur la modernisation de l'économie, à savoir la création d'un pôle universitaire de recherche sur la fiscalité internationale. Dans l'ensemble des

auditions que nous avons eues, les difficultés de cerner et d'appréhender la fraude ont été évoquées, notamment pour les prix de transfert. Nous avons abordé ce point lorsque nous avons évoqué l'efficacité des conventions fiscales. Le problème de la formation des personnels qui vont devoir appréhender la fraude fiscale est donc extrêmement important, surtout face à l'internationalisation de cette fraude. Pourriez-vous soutenir ce projet de centre scientifique sur la fiscalité internationale ?

M. Philippe Dominati. – M. le Ministre, je voudrais connaître votre sentiment sur le rôle des banques françaises. C'est un secteur qui préoccupe tous les gouvernements depuis 2008 et la crise financière. Nous avons déjà procédé à un certain nombre d'auditions. Ces banques entretiennent très souvent des liens étroits avec l'Etat, ce qui est naturel. Quel est le rôle des banques nationales et votre appréciation du secteur bancaire national dans l'éventuelle évasion de capitaux ? Je pose la même question pour les banques étrangères sur le territoire national. Nous avons eu connaissance, s'agissant de ces dernières, d'un certain nombre d'exemples à l'occasion de la dernière Commission d'enquête, mais il semblerait que des éléments nouveaux soient apparus.

Le titre de la commission a trait aux acteurs financiers. A côté des banques, des secteurs financiers adoptent-ils des comportements peu citoyens au regard des impôts qu'ils doivent à l'Etat ? En ciblez-vous certains en particulier ?

Enfin, vous avez donné votre sentiment sur l'efficacité de votre administration. Estimez-vous que la France dispose d'un dispositif et d'une administration assez performants pour lutter contre l'évasion fiscale ? Cette préoccupation a fait partie des sujets de notre dernière Commission. Je pense qu'une dynamique a été établie depuis 2008. Considérez-vous que vous vous inscrivez dans la continuité de cette dynamique ou avez-vous constaté des lacunes qui vous amèneraient à envisager une rupture et d'autres propositions ?

J'ai noté qu'à l'occasion du sommet du G8 le Président de la République s'est vu reprocher l'existence de nos propres paradis fiscaux. Est-ce à tort ou à raison ? Envisagez-vous une action particulière ? Certains chefs d'Etat nous ont demandé de revoir la situation d'Andorre ou de Monaco.

M. Jacques Chiron. – Vos services vont-ils mener une action forte à partir des connaissances dont ils disposeront sur le milieu bancaire dans les mois qui viennent ? Les relations entre l'administration fiscale et les banques françaises vont-elles permettre de déterminer comment elles ont pu accompagner l'optimisation, puis l'évasion, puis la fraude fiscale ? Nos propres manques ont-ils pu accompagner ces dérives ? Quels moyens les banques ont-elles utilisés le cas échéant ? Nous avons récemment été surpris de constater qu'une banque ne peut pas demander à sa propre filiale

comment sont gérés les comptes de citoyens français qui ont transféré des fonds dans le pays accueillant cette filiale. C'est notamment le cas en Suisse. En va-t-il de même dans les Etats de l'UE dont la fiscalité est avantageuse ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je répondrai tout d'abord aux questions de Madame Goulet relatives à la situation des entreprises publiques au regard des entreprises privées. Pour nous, la loi fiscale est la même pour toutes les entreprises, publiques ou privées. Les entreprises publiques ont même un devoir supplémentaire de se conformer au droit. L'Etat étant garant, avec les juges, de l'application du droit, il serait paradoxal que des entreprises ayant l'Etat comme actionnaire soient moins vertueuses, alors que l'Etat a les capacités d'exercer un droit de regard très précis sur leur fonctionnement. Par ailleurs les entreprises publiques bénéficient comme les autres d'un certain nombre de règles, notamment le secret fiscal.

Nous sommes dans une situation nouvelle, avec une évolution des esprits, et des exigences exprimées par des Etats, dont la France, au sein d'organisations internationales et européennes. Je pense notamment au reporting pays par pays, qui a été inscrit dans la loi bancaire sous la condition que l'UE en accepte le principe. Nous sommes très favorables à un avancement progressif sur ce sujet, et en même temps très attachés à faire en sorte que la France ne soit pas seule à agir ainsi. Si tel devait être le cas, nous exposerions nos entreprises à des conséquences préjudiciables, au prétexte que nous souhaitons être à l'avant-garde. Nous devons faire « bouger les lignes », sous réserve que nos initiatives ne portent pas atteinte aux intérêts de notre économie et de nos entreprises.

Concernant nos intentions au regard de nos propres paradis fiscaux, je tiens à souligner la différence entre ceux situés près de la France et ceux qui font partie intégrante d'un Etat. Andorre et Monaco sont des Etats souverains, contrairement à certains paradis fiscaux qui dépendent de la Couronne britannique. Nous pensons pourtant que tous les paradis fiscaux doivent être l'objet de notre action. C'est pourquoi une liste ETNC à l'échelle de l'UE témoignerait de sa volonté d'éradiquer partout les paradis fiscaux qui dépendent d'elle, entraînant ainsi une évolution au niveau international. La volonté de la France est de durcir la liste. La convention d'échanges d'informations ne suffit pas, mais elle doit être effective.

Par ailleurs, les relations fiscales entre la France et Monaco garantissent depuis 1963 l'absence d'optimisation. En outre, Monaco a été récemment évalué de façon plutôt satisfaisante par le Forum mondial. Il faut être précis dans la terminologie : certains paradis fiscaux méritent d'être appelés comme tels, mais qualifier ainsi Andorre et Monaco relève de la simplification. Compte tenu des évolutions que j'ai mentionnées et des conventions signées avec Andorre, ces deux Etats ne peuvent plus être qualifiés de paradis fiscaux.

M. Eric Bocquet. – Quelle est la situation de ces deux territoires au regard du GAFI et sa liste des Etats non coopératifs ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je ne dispose pas de cette information. En revanche, le GAFI utilise des critères de blanchiment et non des critères fiscaux à proprement parler.

Vous me posez ensuite la question des banques, de la finance et de l'efficacité de l'administration.

En ce qui concerne les banques et la finance, les choses ont beaucoup évolué au cours des derniers mois. Vous avez voté une loi qui change considérablement la relation de l'Etat, des organismes de contrôle et de l'administration fiscale avec les banques sur les sujets qui nous intéressent aujourd'hui. Avant le vote de la loi bancaire, les banques n'avaient pas l'obligation de déclarer à Tracfin les mouvements suspects ayant transité par elles. Nous sommes très vigilants à ce qu'aucun de ces mouvements n'échappe à l'obligation de signalisation. L'efficacité de Tracfin monte en puissance. La loi bancaire oblige par ailleurs l'ensemble des filiales des banques à déclarer leurs activités à l'étranger. Enfin, nous complétons les dispositions de la loi bancaire par celles contenues dans la loi dont vous aurez à débattre dans les prochaines semaines. La future loi condamnera les conseils ou les banques qui franchissent la ligne entre l'optimisation fiscale et la fraude fiscale. Les banques elles-mêmes doivent donc être vigilantes dans les conseils qu'elles donnent à leurs clients.

S'agissant de l'efficacité de l'administration fiscale, une caractéristique de cette dernière, au-delà des critiques qui lui sont faites, tient au fait qu'elle a un haut sens de l'intérêt général et un sens du droit qu'elle applique de façon très rigoureuse. L'administration fiscale est plus critiquée pour des excès de rigueur et de contrôle que pour des excès de laxisme.

M. Eric Bocquet. – Monsieur le Ministre, nous avons auditionné à votre place la semaine dernière Monsieur Condamine-Gerbier. Vous avez entendu parler des propos qu'il a pu tenir devant la Commission. Ces déclarations vous ont-elles amené à prendre des dispositions au niveau de votre Ministère ? Je fais référence aux déclarations relatives à une liste de personnalités politiques de premier plan qui détiendraient des comptes en Suisse. Allez-vous prendre des initiatives ? Par ailleurs la presse bruisse d'échos selon lesquels l'entourage du Président de la République était informé dès le mois de décembre de la situation de votre prédécesseur. Ce dernier a-t-il pu avoir un contact avec quiconque au Ministère de l'Economie et des Finances sur ce sujet ? Approuvez-vous les conditions dans lesquelles l'échange d'informations avec la Suisse a été conduit ? Il s'est en effet avéré que des questions restaient en suspens. Pouvez-vous nous indiquer si Tracfin a été consulté pour vérifier l'existence de signalements portant sur des

comptes de votre prédécesseur ? Cette précaution a-t-elle été prise pour les Ministres actuellement en exercice ?

Je voudrais revenir sur l'enquête OffshoreLeaks du mois d'avril. Constatez-vous un afflux de déclarations d'avoirs à l'étranger ? Quelles dispositions avez-vous prises pour répondre fiscalement à cette éventuelle situation ? Pourriez-vous nous préciser la nature et les enjeux de ces déclarations tardives ?

Quel est le montant des redressements fiscaux appliqués aux contribuables dits à fort enjeu et aux personnes sensibles ? Quelle est l'évolution des transactions conclues avec ces deux catégories de contribuables ?

Enfin un projet de réforme de la Direction générale des Finances publiques est-il en cours pour garantir son absolue indépendance.

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je vais commencer par la première question, relative aux déclarations de Monsieur Condamine-Gerbier devant votre commission – des propos qu'il a aussi pu exprimer dans d'autres cadres. J'ai invité ce matin Monsieur Condamine-Gerbier à se rendre au 139 rue de Bercy pour qu'il communique cette liste. S'il en a une, qu'il la communique. Nous sommes dans un Etat de droit et non de délation. Le droit doit passer quand l'infraction est commise. Nous ne sommes pas dans un Etat de rumeurs, dans lequel la réputation d'un tiers pourrait être jetée en pâture sans preuves.

M. Eric Bocquet. – Des contacts ont-ils été établis ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – J'ai demandé publiquement à Monsieur Condamine-Gerbier de bien vouloir déposer cette liste à Bercy. Je dois toutefois agir dans le respect scrupuleux du droit car il a été auditionné par un juge. J'ai cru comprendre qu'il doit l'être de nouveau. Nous devons tout faire pour que les initiatives éventuellement prises par Bercy respectent les prérogatives de la Justice, dont nous n'avons pas à entraver les enquêtes. Par ailleurs, nous devons pouvoir enquêter sur ces sujets dès lors que nous avons les éléments. Je n'ai pas à connaître ces éléments ; en revanche, l'administration de Bercy doit pouvoir en disposer. Elle procédera à l'ensemble des investigations relevant de ses compétences. On ne peut pas reprocher à notre administration de ne pas détenir des informations qui ne lui ont pas été transmises malgré ses demandes.

M. Eric Bocquet. – Est-ce à dire qu'aujourd'hui Bercy ne dispose d'aucune information corroborant ces déclarations ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – J'ai invité moi-même ce matin Monsieur Condamine-Gerbier à venir transmettre cette liste à

l'administration de Bercy, de manière à ce que l'administration compétente puisse procéder aux investigations qui relèvent de ses prérogatives conformément au droit. L'Etat de droit n'est encore une fois pas un Etat de rumeur ou de délation. Je m'engage solennellement devant votre Commission à ce que l'administration compétente procède à toutes les investigations qui doivent être conduites si des éléments et des preuves lui sont communiqués.

M. Eric Bocquet. – Monsieur Condamin-Gerbier a-t-il répondu ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – A ma connaissance, il ne s'est pas présenté devant nos services. S'il l'avait fait, je n'aurais pas à en connaître. Lorsque les services disposent de ce type d'élément, ils travaillent en toute indépendance et sans recevoir de ma part d'instruction. Je tiens à cet élément aussi, et je dois m'y conformer rigoureusement.

M. Eric Bocquet. – Monsieur Condamin-Gerbier dispose-t-il de mesures de protection particulières ? Il a fait état d'un climat particulier autour de sa personne, voire de menaces.

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – L'expérience avec Monsieur Falciani montre que lorsque la protection d'une personne est nécessaire pour assurer le bon déroulement d'une enquête sensible, nous prenons toutes les dispositions requises. Monsieur Condamin-Gerbier peut donc transmettre ses éléments à l'administration fiscale. S'il se sent menacé en raison des éléments à sa disposition, sa demande de protection sera prise en compte.

Vous m'interrogez ensuite sur les demandes d'échanges d'informations auxquelles il a été procédé dans le cadre de l'affaire dite Cahuzac. Un bilan annuel des échanges d'informations dans le cadre de notre réseau conventionnel est transmis au Parlement, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances initial, sous la forme d'une annexe jaune au projet de loi de finances. Cette annexe comprend des données chiffrées et actualisées qui répondent précisément à votre demande. Concernant la demande adressée à la Suisse, comme toute information couverte par le secret professionnel ou fiscal, je m'engage à ce que tous les éléments qui vous sont communicables en votre qualité de Rapporteur de la Commission d'enquête puissent vous être transmis. Vous avez un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. J'ai déjà parfois pris les devants pour que ce contrôle puisse s'exercer dans des conditions de transparence absolue. Je vous confirme ici que si vous souhaitez exercer ce pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, je m'engage à ce que la tâche vous soit grandement facilitée.

L'information judiciaire sur ce sujet est en cours. Elle nous permettra de déterminer dans quelle mesure la réponse de l'administration fiscale

suisse a pu donner de la situation de Jérôme Cahuzac une image erronée ou non. Par ailleurs, les auditions parlementaires en cours ont déjà permis à M Pierre Moscovici de rappeler que les questions que l'administration fiscale a adressées aux autorités suisses étaient les plus larges possibles, aussi bien dans leur objet que dans la période et dans l'espace.

M. Eric Bocquet. – Tracfin a-t-il vérifié les informations évoquées ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je peux vous répondre de façon générale. Je vous confirme que Tracfin et la Direction générale des Finances publiques échangent efficacement les informations dont ils disposent.

M. Eric Bocquet. – Qu'en est-il du cas particulier de Monsieur Cahuzac ?

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je ne peux pas vous répondre sans enfreindre le secret fiscal. Je comprends qu'il soit dans la nature de cet exercice de me pousser à cette faute, mais je ne la commettrai pas. Un Ministre doit s'appliquer les règles que vous élaborez vous-mêmes pour garantir la protection du contribuable dans le contradictoire. Je peux donc évoquer devant vous toutes les questions, sauf celles que, par le vote de la loi, vous m'avez interdit d'évoquer devant la représentation nationale. Mais je prends l'engagement que vous pouvez obtenir la réponse à cette question si vous exercez votre pouvoir de contrôle sur pièces et sur place.

M. Eric Bocquet. – Pour être très clair, ma question ne portait pas sur la situation particulière d'un contribuable, mais sur le fonctionnement de l'organisme Tracfin.

M. Bernard Cazeneuve, Ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. – Je vous confirme que l'échange régulier qui a lieu avec la Direction générale des Finances publiques permet d'optimiser, renforcer et conforter l'efficacité

**AUDITION DE M. DOMINIQUE STRAUSS-KAHN, ANCIEN
MINISTRE, ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FONDS
MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

(mercredi 26 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous auditionnons M. Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'économie et des finances et ancien directeur général du fonds monétaire international (FMI). Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Dominique Strauss-Kahn prête serment.

M. Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'économie et de finances et ancien directeur général du FMI. – Je précise que les règles du FMI, au travers des traités internationaux, m'enjoignent de ne pas révéler un certain nombre d'informations qui ont pu m'être transmises sous le sceau du secret.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Votre présence, monsieur le ministre, correspond au souhait unanime du bureau de notre commission, qui a déjà entendu une dizaine de personnes et poursuivra ses auditions. Notre commission d'enquête est consacrée au rôle des banques et plus largement des acteurs financiers : assurances, gestionnaires de fonds, investisseurs, entreprises non financières en leurs fonctions financières – à Londres, le shadow banking a été multiplié par trois en dix ans – ou encore les banques centrales.

Par capitaux, nous entendons l'ensemble des richesses cristallisées dans des supports financiers ou monétaires ; par évason, les mouvements qui visent à soustraire ces richesses aux règles fiscales et financières sans autre but que de profiter des frottements dans les différents espaces de souveraineté. Nous nous intéressons plus largement aux phénomènes de prédation que recèle de plus en plus la vie financière contemporaine. Je relève que, si la répudiation des dettes est une pratique récurrente de la vie financière, la répudiation massive et systématique des créances telle qu'elle est apparue dans l'épisode des subprimes est peut-être sans précédent. Nous souhaitons recueillir votre témoignage en votre qualité d'ancien directeur général du FMI, observateur et acteur dans la crise financière, et d'ancien ministre de l'économie et des finances.

M. Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'économie et de finances et ancien directeur général du FMI. – Le sujet est si vaste qu'on ne sait pas bien où l'arrêter. L'économie réelle, c'est-à-dire la production, les

échanges, le marché du travail, constitue une discipline assez simple ; le corpus théorique accumulé au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle en cerne correctement le fonctionnement, les instruments d'analyse sont assez bien définis. Tout se complique lorsqu'on introduit la monnaie, ou, dans sa version plus moderne, l'ensemble de la finance. C'est plus qu'une complication supplémentaire, en fait : c'est un autre monde. Ces quelques mots ont servi d'introduction au cours d'économie monétaire que j'ai dispensé pendant des années à l'université. Dans une économie mondiale de plus en plus monétisée, de plus en plus financiarisée, il n'est pas surprenant que l'analyse soit devenue très sophistiquée et qu'elle laisse souvent les responsables un peu démunis, car les raisonnements sont souvent contre-intuitifs.

Il y a énormément de dysfonctionnements dans ce système et, par ailleurs, des situations individuelles parfois scandaleuses. Les dysfonctionnements ont des conséquences systémiques ; les scandales individuels touchent à l'équité, à l'image de la vie en société. Ces dysfonctionnements atteignent, à certains moments, un degré catastrophique, telle la crise qui sévit depuis fin 2007 en est la preuve, qui a produit quelques dizaines de millions de chômeurs.

Très évidemment, le système fonctionne mal. Toutefois, incriminer la finance dans le désastre économique que nous vivons a pour moi la même pertinence qu'incriminer l'industrie automobile pour le nombre de morts sur la route. Bien sûr, toute amélioration du produit est bienvenue, et mieux vaut avoir des voitures plus sûres, comme il vaut mieux améliorer le fonctionnement et les produits bancaires ; c'est ce qu'a fait notre pays récemment. Mais le vrai problème, c'est le comportement des individus. C'est moins la finance qui est en cause que les financiers. Si j'étais provocateur, je dirais qu'à trop s'occuper de la finance, on ne s'occupe pas assez des financiers ! On laisse faire le plus nocif en se satisfaisant, tant bien que mal, des aménagements que l'on apporte au fonctionnement de l'industrie elle-même.

Un certain nombre d'acteurs, banques et d'autres, agissent avec des motivations lucratives, mais leur action peut déstabiliser l'économie mondiale. La régulation doit donc contrer ces comportements quand ils sont nocifs pour la collectivité, non se limiter à des règles de fonctionnement de l'industrie financière. Certes, la séparation entre banque d'investissement et banque commerciale va dans le bon sens, mais améliorer la machine n'empêchera pas certains de brûler les feux rouges. Je ne souhaite pas fustiger les instruments, ils sont nécessaires - car il faut préserver des zones de prise de risques - mais ils ne doivent pas être utilisés à mauvais escient.

Le problème ne réside pas tant dans la difficulté technique, même si elle existe, que dans la volonté politique d'agir sur les acteurs. Les gouvernements ont parfois des discours volontaristes, qui ne sont guère suivis d'effet et les crises se perpétuent... On sait globalement traiter les

problèmes techniques, mais faire qu'à l'échelle planétaire, les plus grands pays se conforment aux déclarations de leurs dirigeants en matière d'assainissement du système financier, c'est une autre paire de manches.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – J'ai lu dans une interview la phrase suivante d'Olivier Blanchard, économiste en chef au FMI : « nous avons sous-estimé le rôle de la finance, les économistes avaient oublié les leçons de l'histoire ». Partagez-vous ce point de vue ? Pouvez-vous préciser cette pensée ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – J'aurais des scrupules à parler à la place d'Olivier Blanchard, l'un des plus grands économistes de notre temps. Cette phrase fait écho à mon propos : les économistes sont mal armés sur la question de la finance. L'aspect monétaire est souvent laissé de côté dans l'enseignement et la recherche. Ceux qui sont censés être les experts sont en réalité peu formés à ce qu'est devenu, en très peu de temps, le monde de la finance.

Les « leçons de l'histoire » sont sans doute celles de la crise de 1929, et de la contagion de la Kredit-Anstalt. La transmission se fait bien plus rapidement dans la finance que par les canaux traditionnels de l'économie réelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – On dit que les paradis fiscaux et territoires off shore abriteraient 18 000 milliards de dollars, soit le tiers du PIB mondial. Confirmez-vous ce chiffre ? En avril dernier, le FMI estimait que les paradis fiscaux ne constituaient pas une menace pour la stabilité financière mondiale. N'y a-t-il pas là une contradiction ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Il faut distinguer paradis fiscaux et territoires off shore. Les deux se recoupent souvent, mais la mécanique n'est pas la même. L'estimation de 18 000 milliards concernait les paradis fiscaux ; elle me paraît réaliste, voire faible, car en matière financière, les grandeurs sont souvent des multiples des grandeurs réelles.

Contradiction ? Oui et non. Le paradis fiscal a des conséquences injustes en ce qu'il prive des États de recettes fiscales mais n'a pas forcément de conséquences systémiques. Il y a des conséquences, en revanche, lorsque la création d'instruments financiers fondés sur l'opacité conduit à une crise comme celle des subprimes, liée fondamentalement à la méconnaissance qu'avaient les acheteurs des paquets structurés qu'ils achetaient. C'est cette opacité là, renforcée par les territoires off shore, qui est très déstabilisante. La partie purement fiscale est une chose, l'équilibrisme financier en est une autre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est le rôle exact du FMI concernant cette activité financière dans les paradis fiscaux et territoires off shore ? Quelle action menez-vous en la matière ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Peu, pour deux raisons. D’abord parce que cela ne figure pas dans les fonctions dévolues au FMI à l’origine – à l’époque de Bretton Woods, le problème n’existait guère. Ensuite parce que le FMI n’intervient dans un État qu’à la demande de celui-ci. Les paradis fiscaux ou centres off shore ne sollicitant pas son intervention, difficile pour le FMI d’y mettre son nez. Certes, une décision internationale peut tordre le bras à ces États, souvent peu puissants ; mais peu d’investigations ont eu lieu. La voie d’accès privilégiée est celle du contrôle prudentiel. Mais dans les Etats figurant sur la liste rouge, les banques concernées ont vite été irréprochables... Ce n’est que lorsque le pays fait appel au FMI que l’on peut aller plus avant.

Le FMI tient compte de ces sujets, d’autant que le souci de la stabilité financière globale a pris une importance croissante depuis 2007-2008, mais, contrairement à ce que beaucoup pensent, le Fonds n’est pas le gendarme de la finance internationale : il n’en a pas les moyens légaux, et, partant, il n’en a pas non plus les moyens intellectuels.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – **Ce n’est pas la finance qui est en cause mais la responsabilité** des financiers, avez-vous dit. Qui sont ces esprits animaux ? Les traders, les dirigeants, les superviseurs, les banques ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Fin 2008, quelques semaines après le krach de Lehman Brothers, j’assistais à Washington à un dîner réunissant, autour du secrétaire du Trésor des États-Unis Henry Paulson, quelques grands banquiers américains. J’eus la surprise d’entendre l’un d’entre eux réclamer, d’un ton implorant, que la puissance publique mette en place des règles strictes, afin que les banquiers soient contraints de s’y conformer. Autrement dit, ce sont des êtres faibles incapables de se réguler seuls... Les esprits animaux existent, tout le long de la chaîne. Sans empêcher toute prise de risque, il faut réprimer la prise de risque excessive qui ne se justifie que par le lucre personnel escompté.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Les sanctions doivent frapper les individus, de haut en bas de la chaîne hiérarchique, plutôt que les institutions. Les individus doivent intégrer que s’ils manient du risque, ils seront mieux rémunérés mais que leur responsabilité personnelle sera engagée. C’est la déresponsabilisation de l’ensemble de la chaîne qui conduit à prendre des risques démesurés, au nom de l’intérêt de l’entreprise ou que sais-je.

Pourquoi cet esprit moutonnier ? La technicité du sujet est telle que la plupart des acteurs sur ces marchés utilisent des modèles très sophistiqués. Nous savons manier des modèles qui reposent sur des aléas gaussiens, c’est-à-dire sur des distributions de probabilités où les événements extrêmes sont rares. Or dans la réalité les queues de distribution sont larges, les événements très extrêmes se produisent. La catastrophe que

l'on pense infiniment peu probable l'est en fait un peu plus, comme l'a constaté Harold Edwin Hurst en étudiant les crues extrêmes du Nil. Les travaux du mathématicien Mandelbrot sur les fractales ne disent pas autre chose. Le modèle conduit à prendre plus de risque qu'on ne devrait, car le modèle est faux...

Deuxième raison de cette prise de risque excessive : le gendarme n'est pas assez armé. Quand une Ferrari dépasse les limitations de vitesse, on ne lance pas les gendarmes à ses trousses en Clio. De même, les surveillants doivent avoir les mêmes compétences techniques que ceux qu'ils surveillent. Comment faire, quand de l'autre côté de la barrière, on gagne cent à deux cents fois plus que ce que la puissance publique est capable d'offrir ? Résultat, les gendarmes rament loin derrière...

Aux États-Unis, le système était organisé selon l'activité première de l'institution financière : AIG, compagnie d'assurance à l'origine, relevait ainsi de l'organe de régulation des assureurs. En Europe, la supervision est éclatée. En dépit des discours, il n'y a toujours pas d'union bancaire et de supervision transfrontalière.

La vraie question est celle de la contagion transfrontalière tant redoutée, qui explique les réticences à agir massivement au début de la crise grecque. Dès lors que la supervision est nationale et non intégrée, la contagion est possible. Est-ce le superviseur du home country, le pays d'origine, qui va surveiller la filiale d'une banque française en Grèce, ou celui du host country, le pays hôte ? Dès qu'un problème n'est pas réglé, cela ouvre des failles, exploitées par les acteurs. Il faut donc une supervision intégrée, une vraie union bancaire, ce que le FMI réclame depuis des années. Avec la crise, les Européens l'ont acceptée - sur le papier. En réalité, beaucoup veulent garder leurs superviseurs nationaux, à commencer par de très, très grands pays européens, qui ont de très gros problèmes avec leurs banques régionales mais préfèrent pousser tout cela sous le tapis.

Les résultats du premier stress test conduit à la suite de la crise évaluaient les besoins de recapitalisation des banques européennes à 3 milliards d'euros. Le FMI estimait quant à lui, à partir de données publiques et d'hypothèses différentes, qu'il faudrait 70 à 80 milliards. Il fut prié de garder pour lui ce chiffre, qui a fuité depuis. Quelques mois plus tard, la crise irlandaise révélait qu'il manquait aux banques irlandaises 24 milliards en capital ; le FMI avait anticipé 17 milliards... Les superviseurs nationaux ont caché les difficultés de leur propre système, pour des raisons politiques ou pour éviter d'attirer les rapaces. En Chine, les autorités ont laissé grimper en flèche les NPL, les prêts non performants. Au Japon, on s'est refusé à fermer, racheter ou recapitaliser des institutions financières pour éviter à leurs dirigeants et employés de perdre la face... Pour des raisons culturelles, économiques, la supervision fonctionne mal, or elle est essentielle pour localiser ceux qui prennent des risques et les mettre en garde contre les risques indus. Le résultat, c'est la catastrophe de la crise chypriote.

En appeler aux déposants pour remettre sur pied les institutions financières, c'est ruiner la confiance que ceux-ci ont dans leur banque, donc tuer le système ! Tout cela pour dire que les esprits animaux existent, et qu'il faut des gendarmes d'une autre nature que ceux dont nous disposons aujourd'hui.

M. François Pillet, président. – L'optimisation fiscale se nourrit de la concurrence entre États : avez-vous pu entreprendre des actions tendant à l'harmonisation ? Le gouvernement français peut-il jouer sur d'autres leviers que diplomatiques pour forcer ses partenaires à un tel rapprochement ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Les pouvoirs du FMI pour obtenir une harmonisation fiscale sont nuls. Au sein de l'Union européenne, les États qui le veulent peuvent avancer mais ceux qui bloquent le processus ont un pouvoir considérable. Les petits États, certes, finissent par céder, mais c'est le fruit d'un rapport de forces politiques. Il faut une volonté considérable pour progresser, or elle s'exprime fortement dans les discours, moins nettement en actes.

Mme Nathalie Goulet. – Nous avons déjà formé une commission d'enquête sur l'évasion fiscale, mais quelles difficultés, ensuite, pour promouvoir les mesures que nous préconisons ! Hormis la formation des agents de supervision, il y a les fameux prix de transfert, qui sont un gros problème. Au-delà de l'autopsie à laquelle procède un film comme *Inside job*, que faire, et comment prévenir les conflits d'intérêts, qui sont au cœur de certains dysfonctionnements ?

M. Yvon Collin. – Quelles constatations avez-vous pu faire concernant le fonctionnement et le contrôle des banques sur le continent africain, notamment dans les pays destinataires de l'aide au développement ? La corruption fait obstacle à l'efficacité de cette aide dit-on. Lors de la mise au point de programmes d'ajustement structurel, le FMI a-t-il eu la possibilité d'examiner ce problème de près ? Comment analysez-vous la contradiction qui existe entre le Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca) américain, sévère à l'égard des particuliers, et le régime fiscal favorable réservé par la législation fiscale des Etats-Unis aux entreprises, qui ne sont pas taxées sur les bénéfices réalisés à l'étranger dès lors qu'ils ne sont pas rapatriés : est-ce une arme suprématiste contre l'Europe ?

Mme Corinne Bouchoux. – Prenons un exemple micro-économique : les pratiques de la famille Wildenstein, qui mêlaient prêts, recours à des trusts, dons, activités financières et liens avec des banques, ont été mises à jour. Pas moins de 650 millions d'euros à recouvrer ! Avez-vous des précisions à nous apporter sur ces comportements ? Cet exemple éclaire notre sujet.

M. Dominique Strauss-Kahn. – Les conflits d'intérêts sont une question centrale. Il y a les conflits d'intérêts au sens traditionnel, lorsqu'une personne intervient dans un domaine où elle a des liens ; il y a aussi les

conflits entre les intérêts particuliers et ceux de la collectivité. Je ne suis pas convaincu que la position américaine soit la meilleure car elle est trop extrême et donc inopérante : le conflit d'intérêts est caractérisé dès lors qu'il pourrait apparaître qu'un conflit d'intérêts existe. Lorsque l'on sanctionne le conflit d'intérêts ex post, au moins, on sait de quoi l'on parle ! Le résultat en est qu'aux États-Unis, les présidents ont le plus grand mal à constituer des équipes : les personnalités pressenties craignent qu'on les censure à la moindre révélation d'une contravention impayée trois ans avant !

Quant aux prix de transfert, c'est l'un des canaux, le principal parfois, pour maquiller une réalité économique et déplacer des profits. Mme Goulet a également mentionné la formation : effectivement, des compétences considérables sont requises pour superviser les activités bancaires et financières, or comment attirer de tels professionnels ?

Je suis d'accord avec M. Collin : la corruption nuit à l'efficacité de l'aide... On peut être rigoriste et couper toute aide dès lors que la corruption est avérée, ou pragmatique en estimant les fuites inévitables. Souvent, les prélèvements sont très importants. Le FMI n'a l'occasion d'en connaître que s'il a été appelé dans le pays. Oui, la question mérite d'être posée. Mais là encore, le gendarme n'est armé que d'une épée de bois.

Il est évident que le fisc américain mène une action déterminée contre les particuliers et se montre bien laxiste à l'égard des Google et autres grandes entreprises. C'est que la préoccupation est plus vaste, elle rejoint l'intérêt national. Pourquoi de très, très grands pays tiennent-ils des discours résolus sur les paradis fiscaux et n'engagent-ils aucune action pour en venir à bout ? Impuissance à agir ? En réalité, les opérations extérieures, militaires ou pas exactement militaires, ne se passent pas en pleine lumière, or elles ont besoin de canaux de financement. Quand on intervient aux quatre coins de la planète, on met en jeu des sommes considérables, qui transitent par des dizaines de sociétés écrans. On n'a alors aucune intention de lutter contre les paradis fiscaux. Racontars, diront certains...

Je n'ai pas plus d'informations que celles données par la presse sur l'affaire mentionnée par Mme Bouchoux. Je ne peux donc vous apporter de précisions.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je m'interroge sur la présentation que vous avez faite concernant la nature du problème : ce sont les comportements qui pervertiraient un système en lui-même satisfaisant. Je pense le contraire. Le système est lui-même dangereux et il l'est d'autant plus que le décrochage est massif entre finance et économie réelle. Lionel Jospin avait signé une brillante tribune sur la question en 2008.

Si les superviseurs étaient meilleurs, les choses fonctionneraient bien ? Je n'en crois rien. Ils tirent leur légitimité non de leur compétence mais de l'intérêt général, du bien commun. Les États sont en compétition, économique et géopolitique, et n'ont pas l'intention de se démunir de leurs

moyens. L'attitude sage est alors de chercher à dégraisser le système de ses plus mauvaises pratiques. Êtes-vous favorable à l'interdiction du trading haute fréquence ? À une limitation du champ d'intervention de certains hedge funds ? À une généralisation de la taxe Tobin ? Que pensez-vous des dernières décisions du G8 sur les paradis fiscaux ? Ces bonnes paroles auront-elles la même suite que les fois précédentes ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Que pensez-vous de la loi Fatca ? Le nombre souvent extravagant de filiales des banques ne crée-t-il pas en lui-même un paradis fiscal, une opacité nuisible ?

La réponse ne réside-t-elle pas dans une harmonisation fiscale, du moins à par grande région du monde, à défaut de mieux ?

M. Michel Bécot. – Les superviseurs n'ont pas les moyens de rémunérer les compétences pointues dont ils ont besoin, dites-vous. Avez-vous eu l'occasion d'alerter les gouvernements sur ce problème ? Pendant votre présidence, le FMI est-il intervenu dans des pays où existaient des zones d'ombre ? Quelle attitude avez-vous alors adoptée ?

M. Jean-Yves Leconte. – Les dérives du système affectent la souveraineté des États et la démocratie. Les flux internationaux de capitaux circulent à la vitesse de la lumière. Mais n'y a-t-il pas des outils pour rétablir la souveraineté et la démocratie ? S'il s'agit seulement des salaires à offrir aux agents de la supervision, le problème doit pouvoir se régler ! Dans une zone limitée, Union européenne ou zone de libre échange entre les États-Unis, l'Europe et le Japon, ne pourrait-on mettre en œuvre une régulation suffisamment forte pour protéger nos valeurs politiques ?

Mme Laurence Rossignol. – Si je comprends bien, la finance rémunère tellement bien l'intelligence que celle-ci est drainée à son seul service. La fraude fiscale sert les intérêts des États, elle représente pour eux un choix pragmatique. Dans ce sombre tableau, y a-t-il un espace de régulation possible, un petit espoir ? Une petite bouffée d'optimisme ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – La rémunération des superviseurs n'est qu'un aspect, que j'ai cité pour illustrer un propos plus large.

Avec Marie-Noëlle Lienemann, nous avons un débat très ancien... Je ne dis pas que le système est bon en lui-même et perverti par quelques esprits mauvais. Il est comme il est, mais il fonctionnerait mieux si l'on s'appliquait à infléchir les comportements particuliers. Aux États-Unis ou ailleurs, lorsqu'une nouvelle loi tente de corriger le système, celui-ci se défend à la manière d'une baudruche, se dégonflant ici, se regonflant ailleurs. Mieux vaudrait attaquer là où la marge de progrès est considérable : les comportements. Mais je pense moi aussi que le système est dangereux !

Le Fatca est un instrument au service des États-Unis, bien sûr. Mais n'est-il pas naturel de légiférer dans l'intérêt national ? Le débat qui s'ouvre sur le traité commercial est en revanche un piège pour les Européens et la

France a raison de se battre pour l'exception culturelle – qui est tout petit aspect du problème. Le vrai sujet, ce sont les normes. Les États-Unis ont déjà un accord avec le Pacifique, exception faite de la Chine. Ils veulent en obtenir un avec nous afin de bloquer les Chinois. Nous sommes dans un monde de méchants : il faut se battre, chacun le fait pour soi, ne croyons pas que les propositions présentées par tel ou tel le sont au nom de l'intérêt collectif.

Le grand nombre de filiales est peut-être néfaste, mais qu'on en régleme plus strictement l'usage et cet instrument sera délaissé pour d'autres. C'est la volonté d'échapper qu'il faut cibler. Pour la réprimer, il est indispensable de sanctionner directement, personnellement, les risques pris. L'harmonisation fiscale serait une solution et chaque avancée est bienvenue, mais je n'ai pas l'impression que l'on progresse beaucoup.

Il y aurait de gros avantage à interdire le trading haute fréquence mais celui-ci n'est pas totalement inutile : si la parité euro-dollar est la même à New-York, Paris et Tokyo, c'est en raison de l'infinité des petits mouvements correcteurs issus des arbitrages. La régulation doit bien sûr s'appliquer aux hedge funds comme aux banques qui prêtent à ces fonds de placement. Nos partenaires américains y sont toutefois très hostiles... Quant à la taxe Tobin, c'est une vaste illusion. Cette mesure ne mène à rien, sinon à satisfaire ceux qui, craignant des mesures plus sévères, sont ravis de sa mise en œuvre ! Ce n'est pas avec une taxe aussi faible que l'on piègera les mouvements de capitaux déstabilisants.

Les déclarations récentes sur les paradis fiscaux connaîtront sans doute le même sort que les propos tenus par un précédent président de la République, à l'issue d'un G20. « Les paradis fiscaux sont morts », annonçait-il. On attend toujours.

Oui, le FMI est intervenu dans des pays abritant des paradis fiscaux, mais son domaine se limite aux politiques monétaires et budgétaires et à la stabilisation des comptes.

M. Leconte et Mme Rossignol posent une bonne question. Nous avons les moyens intellectuels, législatifs, pour jouer à l'échelle nationale. Mais l'aire de jeu s'est élargie : difficile d'appliquer les règles du basket sur un terrain de football. En partageant la souveraineté, nous en aurions plus, nous pourrions avancer et restaurer des marges de démocratie. C'est en abandonnant la souveraineté à des nationalismes rampants – puis de plus en plus exacerbés – que l'on porte la plus grave atteinte à la démocratie et que l'on se marginalise.

Encore faut-il ne pas se leurrer sur la régulation à appliquer. La crise a accéléré la mise en œuvre de Bâle III, comme si la solution résidait dans des banques plus capitalisées. La réalité, c'est que le numéro deux du Comité de Bâle vient d'outre-Atlantique ! La réglementation de Bâle III est très favorable aux banques américaines, d'abord parce qu'elles ne la respectent pas, ensuite et surtout parce que les entreprises se financent sur le marché,

non par l'intermédiation bancaire comme en Europe. Les nouvelles exigences desservent les établissements européens. Oui, il existe un espace pour la régulation, mais toute régulation n'est pas bonne à prendre. Rien ne sert de vouer le système aux gémonies, il faut savoir où porter le fer !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Une loi de séparation des activités bancaires a été adoptée en France récemment, comme en Grande-Bretagne ou aux États-Unis. Est-on selon vous loin du compte ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – C'est une bonne chose, mais elle ne révolutionne pas grand-chose.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je me souviens d'Alan Greenspan se félicitant de « l'exubérance rationnelle des marchés ». Quelle est la responsabilité des banques centrales dans la crise ?

M. Dominique Strauss-Kahn. – Il a dit cela au moment de la bulle internet, il y a une dizaine d'années, lorsqu'il était gouverneur de la Réserve fédérale. Une banque centrale est prêteur en dernier ressort ; c'est un instrument puissant dont le gouvernement américain et le gouverneur Ben Bernanke ont su jouer de façon exemplaire, évitant bien des ennuis. Reste aujourd'hui à dégonfler le bilan de la Fed.

En Europe, dans le même temps, Mario Draghi a déployé des efforts considérables pour maintenir le système. Mais la BCE n'est pas un prêteur en dernier ressort adossé à un Etat ; c'est un ersatz de banque centrale et cette situation est source d'instabilité. Les banques centrales ont bien joué leur rôle depuis 2007 et ont sauvé la mise à plusieurs reprises...

Une remarque sur les interventions de la BCE à court terme : les gouvernements européens ont eu tendance, après l'annonce des programmes outright monetary transactions (OMT), à se reposer sur l'action de la banque centrale. Or si elle seule peut stabiliser les marchés à court terme, attention à l'effet pervers, car cela ne dispense pas les États des réformes nécessaires à moyen et long terme.

M. François Pillet, président. – Notre commission d'enquête, qui représente mathématiquement tous les groupes politiques, avait souhaité unanimement entendre l'ancien directeur général du FMI. C'est chose faite et je vous en remercie.

**AUDITION DE M. BERNARD PETIT, SOUS-DIRECTEUR DE
LA LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ ET LA
DÉLINQUANCE FINANCIÈRE (DIRECTION CENTRALE DE
LA POLICE JUDICIAIRE, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR)**

(mercredi 26 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous auditionnons maintenant M. Bernard Petit, sous-directeur de la lutte contre le crime organisé et la délinquance financière au sein de la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur. Comme vous le savez, une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Petit prête serment.

M. Bernard Petit, sous-directeur de la lutte contre le crime organisé et la délinquance financière, direction centrale de la police judiciaire, ministère de l'Intérieur. – Je suis sous-directeur à la direction centrale de la police judiciaire, chargé de la lutte contre le crime organisé et la délinquance financière.

La sous-direction qui m'a été confiée comprend presque exclusivement des services opérationnels – offices centraux ou brigades nationales – pouvant intervenir en tout point du territoire et rassemblant des personnels de la police judiciaire, de la police technique et de la police scientifique, des gendarmes, des douaniers, des inspecteurs des impôts et des personnels administratifs. Outre les services spécialisés par champ thématique, la sous-direction compte plusieurs services transversaux, qui interviennent en tant que de besoin sur le champ économique et financier. Ainsi le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) sert-il des renseignements, y compris de nature économique, aux services d'enquête. Le service interministériel d'assistance technique (SIAT) offre quant à lui des capacités techniques à toutes les unités.

Avant de présenter les services plus spécialement dédiés à la lutte contre la délinquance financière, je ferai trois remarques préliminaires. Dans la sous-direction, la distinction entre services criminels et services financiers n'a pas cours. Nous travaillons en effet en unités regroupées, en task forces, mêlant les approches financière et criminelle. Cette organisation est plus efficace, notamment en ce qui concerne les infractions commises en bande organisée. À titre d'exemple, les agents de la division nationale d'investigations financières et fiscales (DNIFF) peuvent utiliser les moyens de la brigade de recherche et d'intervention (BRI) nationale pour effectuer des filatures et des surveillances. Par ailleurs, ma présentation ne

mentionnera pas l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), « l'office cyber », bien que celui-ci soit notamment compétent pour les fraudes aux moyens de paiement et intervienne sur des matières financières. Je ne parlerai pas non plus de l'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM). En effet, l'activité de ces deux services ne se limite pas à ce qu'on pourrait appeler, de manière un peu dépassée, la « délinquance en col blanc ». Enfin, tous les services de la sous-direction s'appuient sur les services de la police judiciaire déployés au plan territorial. Environ 417 enquêteurs spécialisés en matière économique et financière répartis dans les différentes directions interrégionales de la police judiciaire (DIPJ) nous apportent leur appui ou sont co-saisis d'enquêtes avec nous.

Les trois principaux services dédiés à la lutte contre la délinquance financière sont l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), la division nationale d'investigations financières et fiscales (DNIFF) et la brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE).

L'OCRGDF, créé en 1990, est une unité spécialisée dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle compte actuellement environ 70 enquêteurs spécialisés et a en son sein la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC). La DNIFF est formée de trois composantes : la brigade centrale de lutte contre la corruption (BCLC), la brigade de répression de la délinquance financière (BRDFi) et la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), créé récemment. La DNIFF a vocation à former le cœur du futur office anti-corruption, anti-infractions financières et anti-fraude fiscale. Cette unité sera forte d'environ 80 enquêteurs. La BNEE, issue de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et implantée depuis longtemps dans les services de la police judiciaire, compte 47 inspecteurs des impôts déployés au niveau territorial dans les DIPJ, répartis sur 21 sites, avec un noyau dur placé au sein de la sous-direction. Les inspecteurs des impôts de la brigade participent aux opérations liées à la criminalité « classique » ou financière. Chaque fois qu'une de nos enquêtes judiciaires révèle des cas de fraude ou de non-déclaration, ils transmettent les éléments à la DGFIP. Par le biais de cette unité qui joue un rôle de « voiture-balai » dans nos enquêtes, le principe selon lequel les enquêtes judiciaires doivent permettre de conduire immédiatement à des enquêtes fiscales est acquis depuis très longtemps au sein de la police judiciaire. En 2011, les agents de la BNEE ont participé à 491 perquisitions et à plus de 1480 audits ; ils sont systématiquement associés à nos enquêtes d'envergure.

M. François Pillet, président. – Quelles sont les personnes visées par ces procédures ?

M. Bernard Petit. – Les personnes entendues sont le plus souvent des personnes physiques, mais elles peuvent l'être parfois comme responsables de sociétés.

En 2011, les droits et pénalités réunis par la BNEE s'élevaient à plus de 170 millions d'euros.

Bien que la BNRDF n'ait été mise en place, par décret, que le 4 novembre 2010, le bilan de son activité est déjà très bon, tant pour ce qui est de la qualité que du rythme d'activité. En effet, depuis sa création, cette brigade a traité 138 plaintes pour fraude fiscale complexe.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment ces plaintes vous parviennent-elles ?

M. Bernard Petit. - Elles nous arrivent exclusivement par le biais de la DGFIP. Après que la commission des infractions fiscales (CIF) les a examinées, le procureur nous saisit pour enquête.

En accord avec les parquets et l'autorité judiciaire, ces 138 plaintes déposées par l'administration fiscale, à raison d'une plainte par personne physique assujettie à l'impôt, ont été regroupées en 86 dossiers judiciaires, dont chacun peut concerner plusieurs personnes liées entre elles. Sur ces 86 dossiers, 17 ont été transmis à l'autorité judiciaire après avoir été clôturés. Nous savons qu'il n'y a eu aucun classement sans suite, ni non-lieu, et nous sommes dans l'attente des premiers jugements. Sur les 69 enquêtes encore en cours, 55 sont diligentées sous forme d'enquête préliminaire, sous la direction d'un procureur de la République, et 14 sur commission rogatoire, sous la direction d'un juge d'instruction.

Pour 50 dossiers, les présomptions de fraude communiquées par la DGFIP proviennent de la « liste HSBC Private Bank », 8 résultent de dénonciations de Tracfin, 9 cas sont des montages complexes réalisés par des professionnels du droit, et le reste est lié à des trusts, des minorations de plus-values, des dissimulations de patrimoine à l'étranger. Je tiens ces chiffres à la disposition de la commission.

M. François Pillet, président. - Merci de nous avoir exposé l'organigramme de votre sous-direction, dont la complexité, je l'espère, ne nuit pas à l'efficacité.

M. Bernard Petit. - J'aimerais souligner que les affaires traitées peuvent prendre une ampleur et une tournure telles que deux - voire trois - des composantes de la DNIFF sont concernées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Pouvez-vous nous expliquer comment vous est arrivée la liste HSBC de 2009 et quel traitement vous lui avez réservé ?

M. Bernard Petit. - Cette liste est arrivée entre les mains des services fiscaux, à Bercy. La DGFIP en a extrait un certain nombre de dossiers qui, après avis de la CIF, ont été transmis pour enquête à la BNRDF. Avant la création de cette unité, qui dispose de pouvoirs de police judiciaires pour enquêter, les services fiscaux avaient essentiellement des pouvoirs de vérification sur déclaration, pouvoirs ni coercitifs, ni intrusifs. Il a été estimé

que ces dossiers relevaient d'une fraude fiscale complexe ou posaient des difficultés pour aboutir en juridiction telles qu'il fallait saisir cette nouvelle unité dotée de moyens spécifiques.

La BNRDF a d'ores et déjà saisi 25 millions d'euros, dont la « liste HSBC » représente la plus grande part. L'enjeu fiscal s'élève à environ 250 millions d'euros de droits fraudés. Les premiers cas « HSBC » arriveront en jugement au plus tard au mois de septembre.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La liste sera-t-elle traitée dans sa totalité ? Quelle est la suite du processus ?

M. Bernard Petit. – Nous ne sommes pas saisis de l'ensemble de la liste, et je ne peux pas vous indiquer ce qu'il adviendra des dossiers qui ne nous sont pas communiqués. Tous les cas qui nous sont transmis seront instruits et notre but – but classique de la police judiciaire – est d'obtenir des condamnations pénales contre les fraudeurs, avec le redressement fiscal qui s'impose, et le retour de l'argent dans les caisses de l'État.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Dans le cadre de ses activités ordinaires, votre sous-direction est-elle en contact avec les banques et, notamment, avec leurs structures d'audit interne ? Quelle relation entretient-elle avec Tracfin ? Enfin, j'aimerais savoir si l'on peut dresser une typologie des intermédiaires intervenant dans les processus d'évasion fiscale.

M. Bernard Petit. – La relation avec les banques, dont la profession est assujettie à l'obligation de déclaration, se fait de façon mécanique et régulière. Nous connaissons de leur activité à travers les signalements Tracfin qui nous sont transmis lorsque l'autorité judiciaire nous saisit.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Cette saisine est-elle automatique ?

M. Bernard Petit. – Tracfin reçoit un grand nombre de déclarations de soupçons, plus de 20 000, et après vérification, en transmet 400 à 500 à l'autorité judiciaire. Il s'agit des cas dans lesquels il y a une suspicion de fraude qui mérite une enquête judiciaire. Certains dossiers simples sont certainement traités par l'administration fiscale. En revanche, tout ce qui fait naître une suspicion de fraude complexe ou non avérée une difficulté de preuve conduit à un signalement à l'autorité judiciaire, qui saisit, via le procureur territorialement compétent, un service d'enquête et, souvent, les services centraux de la police judiciaire.

D'une manière très classique, nous entretenons aussi des relations avec les banques au travers des réquisitions judiciaires : nous sollicitons des informations sur le titulaire et le bénéficiaire économique d'un compte, sur les flux d'argent, sur les transferts, sur les contacts avec d'autres banques, etc. Les banques exécutent ces réquisitions judiciaires et nous voudrions qu'elles le fassent systématiquement par voie numérique plutôt que par voie papier, ce qui faciliterait grandement le traitement, l'analyse et l'exploitation

des données transmises. Depuis deux ans, ce sujet est en débat avec les banques.

Nous avons enfin des contacts avec les services de sécurité des banques et avec les personnes chargées de contribuer à leur bonne gouvernance. Nous intervenons régulièrement auprès des partenaires bancaires pour essayer de leur expliquer les tendances des fraudes, telles que les faux ordres de virement qui frappent durement les entreprises françaises aujourd'hui.

Nous rencontrons parfois des difficultés avec certains établissements dont il s'avère, au cours d'une enquête pour fraude fiscale, que le conseiller clientèle ou une la structure de « banque privée » adossée à la cette banque ont joué un rôle de complaisance.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le législateur peut-il vous aider à obtenir la transmission numérique des dossiers qui vous sont adressés en réponse aux réquisitions judiciaires ?

M. Bernard Petit. – Cette question doit être réglée par les acteurs répressifs et les banques. A l'heure actuelle, il s'agit d'un service payant ; la numérisation nous coûterait donc moins cher et nous permettrait d'exploiter immédiatement les données à l'aide de nos logiciels informatiques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Il s'agit de données sensibles. La sécurité de leur transmission est-elle toujours assurée ?

M. Bernard Petit. – Il ne s'agit pas de les envoyer en utilisant les canaux de l'internet, mais bien plutôt de les fournir sur une clef USB ou sur un disque. Les logiciels que nous utilisons ne sont d'ailleurs pas connectés à l'internet ; rien ne sort du bureau de l'analyste criminel.

M. Yvon Collin. – Je vous remercie d'apporter ces éléments à notre commission. Nous venons d'entendre M. Dominique Strauss-Kahn, qui a évoqué les difficultés, en termes de moyens et de compétences, des superviseurs de l'activité bancaire. Rencontrez-vous la même situation ? Manquez-vous de moyens ? Vos inspecteurs sont-ils suffisamment formés ? Avez-vous accès aux techniques les plus sophistiquées ? L'écart entre les gendarmes et les voleurs, qui sont réputés courir toujours plus vite que les premiers, se réduit-il ?

Mme Nathalie Goulet. – Je ne pourrai pas entendre la réponse aux questions que je m'appête à poser, puisque je dois présenter des amendements sur la loi relative à la séparation des activités bancaires. Trouvez-vous que les bureaux d'investigation en place dans les différents services de vérification et de contrôle sont trop dispersés ? Pensez-vous qu'il soit possible d'en accroître la rentabilité, par exemple en améliorant la communication et la coordination entre Tracfin et son environnement ? La commission des infractions fiscales, placée au sein du ministère du Budget, constitue-t-elle selon vous une étape nécessaire ou une procédure atypique –

voire anormale – qui retarde parfois les poursuites ? Enfin, quel est votre avis sur les procédures judiciaires et, surtout, sur les quantum de peine dans l'affaire Kerviel ? Comment expliquez-vous le tamis de la commission des infractions fiscales dans certains cas et l'absence de tout contrôle dans une affaire d'arbitrage qui défraie actuellement la chronique ?

M. Bernard Petit. – En ce qui concerne les moyens, la criminalité, notamment financière, essaie toujours d'avoir un coup d'avance et d'utiliser au mieux les failles du système pour s'approprier des sommes d'argent indues. De tout temps, on observe a observé un mécanisme de « course-poursuite », par exemple en matière de fraude fiscale et de fraude financière d'envergure, comme l'illustre la fraude sur la taxe carbone : les groupes criminels avaient perçu la faille dans la législation européenne, et les États ont été victimes d'une prédation financière très importante – 1,8 milliard d'euros pour la France, plus de cinq milliards d'euros pour l'Union européenne dans son ensemble. L'État a réagi en modifiant de manière très concrète certaines règles et l'Union européenne, avec l'aide d'Europol, a également pris des mesures. Il y a toujours un délai entre l'action criminelle et la réaction. La Une prévention du crime consisterait à intégrer systématiquement la une dimension criminelle dans les textes en préparation, en prévoyant étant convaincus que la grande criminalité essaiera nécessairement d'utiliser leurs toutes les failles et de faire de la une prédation contre les aux dépends des caisses de l'État et des particuliers.

Avons-nous assez de moyens ? Évidemment, plus on a d'hommes et de matériel, mieux on se porte. Néanmoins, nos résultats sont déjà bons. Le bilan de la BNRDF est tellement positif que la DGFIP, avant toute affaire, avant tout débat, avant toute polémique, avait déjà envisagé de renforcer la présence de ses inspecteurs des impôts dans cette unité. Elle est en effet très rentable. La police judiciaire elle-même avait prévu d'y affecter un certain nombre de ses officiers spécialisés. D'autres unités, aujourd'hui moins médiatisées, jouent également un rôle important dans la lutte contre la fraude fiscale et contre son blanchiment, telles que l'OCRGDF, qui mène depuis 1990 une action de fond régulière et efficace. Très récemment, par exemple, des affaires judiciaires qui avaient démarré de manière modeste ont permis de mettre à jour un réseau de blanchiment de grande envergure, avec des ramifications en Suisse, à Londres et dans de nombreux « paradis fiscaux ». La volumétrie d'argent découvert à un instant donné était considérable, puisque lorsque nous sommes intervenus, il y avait en circulation environ 100 millions d'euros. Ce réseau au sujet duquel nous enquêtons toujours a vraisemblablement blanchi plusieurs centaines de millions, voire un milliard d'euros. Cette machinerie inclut un grand nombre d'infractions économiques et financières – abus de biens, fausses facturations, fraudes fiscales, blanchiment de fraude fiscale, etc. Des personnes qui ne sont pas elles-mêmes liées au trafic de drogue ou au braquage de banque mettent leur argent dans de « grandes lessiveuses », dont les réseaux sont très sophistiqués : un opérateur en Suisse donne des

ordres à un opérateur à Londres, qui gère des comptes aux Îles Tortuga, qui reversent sur des comptes en France de l'argent qui repart à Chypre, puis l'argent retourne dans différents pays. De manière invisible, se déroulent dans le même temps des opérations de compensation. Le propriétaire d'une société, coquille vide, dans un pays comme les Îles Tortuga y a adossé un compte bancaire, en Suisse par exemple. Il pourra alors déléguer les un pouvoirs de mouvements du sur ce compte à un gestionnaire de fortune qui transfèrera de l'argent liquide en France, par exemple, et prélèvera par compensation l'équivalent sur le compte suisse, pour le reverser à d'autres clients. Il est par exemple, également, possible d'utiliser, pour compenser en liquide, de l'argent directement tiré du trafic de stupéfiants, sans que la personne qui perçoit cet argent ne le sache. Ce mécanisme permet ainsi aux trafiquants de récupérer leur argent dans un pays tiers sans qu'il ne franchisse les frontières, à la personne qui a fraudé le fisc ou qui fait de la fausse facturation de récupérer également son argent, et finalement au blanchisseur de toucher un pourcentage sur cette opération, avec l'accord des deux parties, qui tout le monde y trouvent leur avantage. Les « lanceurs d'alerte » institutionnels ne voient pas toujours ces choses-là, car elles échappent aux circuits bancaires proprement dits.

M. François Pillet, président. - Est-ce parce que cela se fait en liquide ?

M. Bernard Petit. - La personne qui fraude et détient un compte à l'étranger a le choix. Elle peut aller à l'étranger et, au retour, franchir la frontière en transportant l'argent liquide sur elle, ou alors faire un transfert d'argent, ce qui est risqué aussi, puisque détectable par Tracfin. En revanche, si elle a recours à un blanchisseur qui lui remet l'argent liquide à l'endroit où elle le souhaite (compensation), elle ne risque rien, sauf si elle faisait l'objet d'une surveillance particulière. La somme correspondante fait alors l'objet d'un transfert vers un autre compte, déterminé par le blanchisseur, qui peut être le compte d'un trafiquant de stupéfiants, d'un trafiquant d'êtres humains, ou d'un fraudeur fiscal, etc. Ce compte peut être domicilié dans un paradis fiscal, d'où l'argent repartira, en euros, vers le trafiquant.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - De tels montages sont-ils fréquents ? Y a-t-il souvent des liens entre l'évasion fiscale et la criminalité sous toutes ses formes ?

M. Bernard Petit. - La personne qui fait de la fraude fiscale ou du blanchiment de fraude fiscale à un certain niveau est obligée de passer par des professionnels du blanchiment et des montages financiers complexes. Pour ouvrir un compte privé dans certaines banques, les droits d'entrée peuvent s'élever à un, cinq ou dix millions d'euros.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Cette règle est-elle écrite ?

M. Bernard Petit. - Il s'agit d'une règle qui est peut-être connue au sein des conseils de gouvernance de ces banques étrangères opérant hors de

nos frontières. Nous n'avons pas accès à cette règle, mais le client est vite renseigné par le bouche-à-oreille. Les acteurs sont souvent des gestionnaires de patrimoine ou de fortune adossés à des banques.

M. François Pillet, président. – Qui met en place ces montages très complexes et frauduleux : des cabinets d'avocats, des gestionnaires de fortune, des banques étrangères, voire la succursale d'une banque française à l'étranger ?

M. Bernard Petit. – Pour vous répondre, je m'appuierai sur des faits avérés que nous avons rencontrés dans nos enquêtes. Les sections « affaires » de ces banques installées à l'étranger, ces « private banks » dont les « desks » travaillent par zone géographique, ne sont pas accessibles aux personnes qui ne sont pas introduites dans le milieu. Ces systèmes extrêmement sophistiqués intègrent nos réglementations et législations, anticipent sur leurs effets et s'adaptent par avance aux enquêtes dont ils pourraient faire l'objet. Personne, à part ceux qui connaissent très bien le système bancaire ou des avocats fiscalistes, ne pourrait faire de montages aussi sophistiqués. Il ne s'agit pas simplement de transférer des billets dans le coffre aménagé d'une voiture et ou d'ouvrir un compte dans une banque où l'on connaît quelqu'un. La DNIFF et l'OCRGDF travaillent sur des schémas très complexes, dans lesquels les acteurs opèrent depuis la Suisse, via Londres, en direction des Bahamas puis du Panama, puis de Chypre, et ces transferts se font dans la nanoseconde, avec des sociétés offshore dont on ne connaît ni le bénéficiaire économique ni les comptes bancaires, qui peuvent par ailleurs être dans des pays différents. C'est un jeu de piste destiné à perdre les enquêteurs. Les délais de réponse à des réquisitions judiciaires peuvent alors être très longs.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous êtes donc amené à solliciter l'entraide de pays européens ou autres. Comment se passe cette coopération avec les services ou les banques étrangers ? Rencontrez-vous des difficultés ?

M. Bernard Petit. – La coopération est toujours courtoise. Les situations sont très diverses. À proximité de l'Europe, voire en son sein, il existe des paradis fiscaux, et l'hétérogénéité des réglementations en Europe même est utilisée par la criminalité. Celle-ci, opportuniste et prédatrice, exploite ce type de failles. Elle intervient dans le pays qui est le maillon faible de la chaîne pour mettre en échec l'enquête criminelle.

À l'étranger, on n'adresse pas de réquisition à une banque, mais on fait une commission rogatoire internationale en jouant sur l'entraide judiciaire. En France, Si nous recevons une telle requête, et si elle est légale dans sa forme et légitime sur le fond, nous exécutons la demande, sans en aviser la personne qui en fait l'objet et sans lui permettre de s'opposer à la transmission des informations à l'étranger. Dans certains pays, la loi prévoit au contraire que la personne visée par une requête étrangère en est informée

et elle peut donc développer des contre-mesures pour échapper à l'enquête. Il existe parfois également un droit de recours.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Pourriez-vous illustrer vos propos par quelques exemples ?

M. Bernard Petit. - En Suisse, les personnes sont avisées de l'enquête dont elles font l'objet et ont un droit d'opposition à la transmission des pièces tant que la justice ne s'est pas prononcée, c'est-à-dire pendant quelques mois. Comme elles ont l'habitude de transférer des fonds à la nanoseconde vers des destinations très lointaines, elles peuvent s'organiser et se prémunir contre l'enquête. En Europe, nous rencontrons également des difficultés avec le Luxembourg.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous est-il arrivé de ressentir de la frustration lorsque certains dossiers sur lesquels vous aviez travaillé n'avaient pas été traités jusqu'à leur extrémité ?

M. Bernard Petit. - Il me semble que cela est l'un des enjeux c'est un enjeu pour l'État. Il est important qu'il n'y ait aucun maillon faible dans la chaîne. Il ne sert à rien de monter un service d'investigation fort de 500 enquêteurs et de moyens hélicoptés s'il y a un goulot d'étranglement ou s'il n'y a pas de suite à l'enquête. Deux éléments peuvent générer un sentiment de frustration, l'audiencement et le quantum de peine. Il faut un suivi judiciaire, avec des condamnations. Il serait incohérent de dépenser autant d'énergie pour lutter contre la fraude, fiscale ou autre, avec des préjudices financiers extrêmement importants - il s'agit parfois de centaines de millions d'euros - si les coupables n'étaient pas condamnés. Travailler sur des infractions économiques et financières qui ne donnent lieu à aucune poursuite pénale, à aucune garde à vue utile, et débouchent sur un quantum de peine insignifiant à l'audience, est un peu frustrant pour les enquêteurs et pour les personnes qui organisent la lutte contre les fraudeurs et les délinquants, entre lesquels je ne fais pas de distinction. Les affaires tirées de la liste « HSBC » arriveront en jugement au mois de septembre, et nous serons bien entendu très attentifs à leur rendu judiciaire.

Notre mission est-elle frustrante en général ? Non, la police judiciaire est composée de passionnés qui aiment beaucoup leur métier. Cependant, on ressent la une difficulté de avec l'absence d'homogénéité des règles et des réactions, notamment au sein de l'Union européenne. Un exemple très simple : en France, nous avons le Fichier des comptes bancaires (Ficoba). Grâce à cet outil formidable, nous pouvons facilement répondre à une autorité étrangère qui nous demande un renseignement sur une personne : nous pouvons lui indiquer combien cette dernière a de comptes bancaires, dans quelles sociétés banques, sous quels numéros. Dans beaucoup de pays, il n'y a pas d'instrument similaire. Même lorsque les autorités concernées souhaitent coopérer, il faut leur indiquer à quel nom, dans quelle ville et dans quelle banque les comptes sont ouverts. C'est le cas

de nos voisins ! Tant que les États ne se seront pas dotés d'outils tels que le Ficoba, il sera difficile – sinon vain – de lutter contre quelqu'un qui a recours aux services d'un gestionnaire de fortune, qui a des moyens financiers considérables et des alliances avec la place financière de Londres, le Guatemala, Panama, Tortuga, qui peut renvoyer l'argent à Chypre, en Chine, ou à Hong Kong., ... Le combat est inégal. Nous avons besoin, et l'Europe a besoin de ces outils si nous voulons pouvoir lutter efficacement contre les fraudeurs.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Parmi les recommandations formulées par la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion fiscale internationale figurait la proposition d'un Ficoba européen auquel, me semble-t-il, rien ne s'oppose sur le plan technique. Je me réjouis que vous évoquiez cet outil de transparence et de coordination.

Que pensez-vous de l'efficacité du principe de connaissance de son client par les banques ou d'autres opérateurs financiers ? Comment concevez-vous le projet du gouvernement de créer un parquet spécialisé sur ces questions pour qu'il soit le plus efficace possible ?

M. Bernard Petit. – La connaissance du client par le chargé de clientèle, et donc par la banque, est une règle très importante parce qu'il est difficile de frauder avec une somme élevée auprès d'un service qui vous connaît et vous suit. C'est la pierre angulaire de la prévention. Cependant, de manière très objective, il existe, en dehors des grandes banques – même si elles aussi peuvent commettre des erreurs –, des gestionnaires de patrimoine et de fortune qui leur sont adossés et qui contribuent à masquer certaines activités de leurs clients et à la fraude.

En ce qui concerne la création du parquet financier, il faut respecter le principe de la chaîne. Nous avons formé des officiers fiscaux judiciaires à l'École de police, et il faut que leur travail aboutisse. Je sais que cela pose des problèmes légitimes, en matière d'organisation, de ressources, de droit, mais il faut veiller à ce que soit mise en place une chaîne qui traite réellement les infractions. Si les fraudes complexes, pour lesquelles les délinquants ont déployé des trésors d'énergie et ont brassé des millions d'euros, sont traitées de manière banale, basique, ces faiblesses dans le dispositif de l'État seront continueront d'être exploitées. Il faut envisager "un continuum" dans l'action, qui soit cohérent et qui corresponde aux colossaux enjeux actuels en matière de fraude.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous été, ou êtes-vous encore confronté à la problématique du démarchage illicite en France par des banques étrangères ?

M. Bernard Petit. – Nous y avons été confrontés ; ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais je n'écarte pas l'hypothèse que nous rencontrions ce problème dans un avenir plus ou moins lointain. Il est des services clientèle très agressifs, qui identifient immédiatement les personnes à la recherche de

solutions particulières. Sur la place de Paris aussi, se trouvent des spécialistes des montages complexes, qui offrent un service complet à leurs clients, avec une banque à l'étranger, l'ouverture d'un compte et la carte bancaire correspondante, et cela se sait.

La direction centrale de la police judiciaire essaie de travailler sur ces "nœuds", ces points centraux d'étouffement des réseaux de blanchiment, de placement, et de fraude. Cela permet de démanteler d'un seul coup tout le réseau : on ne punit pas seulement le client qui y a placé son argent, mais aussi ceux qui ont monté le système. Cela est très important pour avoir un impact volumétrique sur la fraude.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Y a-t-il de grandes banques françaises qui auraient manqué à leur obligation de signalement à Tracfin ?

M. Bernard Petit. - Il faut poser cette question à Tracfin. Je n'ai pas de cas précis et actuel en tête.

Nous avons des échanges très réguliers avec Tracfin ; la coopération est très bonne et nous y avons même un officier de liaison. Le "continuum" de l'action de l'État est, à cet égard, assuré.

J'aimerais maintenant répondre aux questions posées par Mme Nathalie Goulet. La plupart des services de vérification et de contrôle fonctionnent bien. Comme je l'ai déjà indiqué, il y a parfois un problème de "continuum" des services l'État. Trop peu de déclarations sont faites au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale : quand l'administration fiscale fait une enquête et constate qu'elle n'a pas matière à une exploitation fiscale, elle devrait systématiquement communiquer les éléments en sa possession aux services de police judiciaire. Il faut constituer des alliances entre les services, plutôt que de les laisser coexister comme une mosaïque.

La deuxième question de Mme le Sénateur portait sur la commission des infractions fiscales. Permettez-moi de souligner que nos unités n'ont pas vocation à s'occuper de la fraude fiscale dans son ensemble. Il faut savoir réserver le type d'enquêtes que nous menons aux cas de fraude complexes ou emblématiques, au sujet desquels l'administration fiscale se sent impuissante ou à la limite de ses pouvoirs. Traiter le « tout-venant » financier peut être démotivant ou frustrant, et surtout empêche nous empêchera à terme de traiter les grandes affaires.

M. Yvon Collin. - Cette audition est décidément passionnante. Je voudrais poser trois questions. La « liste HSBC » a été manifestement dérobée ; cela peut-il, à terme, se révéler être une faiblesse dans la procédure ? Vos services ont-ils subi des tentatives d'infiltration ? Enfin, le secteur du football recèle des enjeux financiers considérables, notamment en ce qui concerne les transferts de joueurs ou d'entraîneurs, ou les rachats de clubs par des capitaux parfois douteux. Êtes-vous parfois amené à travailler sur ce milieu ?

M. Bernard Petit. - 1) La Cour de cassation s'est récemment prononcée au sujet de la liste dite « Falciani ». Certains dossiers qui en sont issus, instruits par la BNRDF, seront bientôt devant la juridiction ; pour l'instant, nous n'avons guère d'inquiétudes en ce qui en concerne le fondement. La liste a certes été acquise par M. Hervé Falciani dans des conditions qui appellent certaines remarques, mais aucun agent de l'État - magistrat, policier ou inspecteur des impôts - n'est à l'origine de sa captation. La Cour de cassation laisse, pour l'instant, se dérouler l'affaire ; le passage en juridiction servira d'épreuve du feu, qui et nous permettra de connaître l'attitude des juges du siège sur le fond.

2) J'espère que les services n'ont fait l'objet d'aucune infiltration ! En tout état de cause, je n'ai pas connaissance de telles tentatives. Nous sommes très vigilants, et tant la DNIFF que l'OCRGDF sont des unités relativement sûres, où les agents sont très professionnels et attentifs à ces questions. Comme nous enquêtons très souvent sur des cas de corruption, nous savons assez bien quels mécanismes et quels acteurs sont à l'œuvre.

3) Le monde du football, les transferts et les rachats sont un vrai sujet. Plusieurs enquêtes sont en cours, avec des sommes très importantes. En France, on ne sait pas encore vraiment ce qu'est le crime organisé : on oscille toujours entre la lutte contre le terrorisme, perçu comme une menace violente contre l'État et sa souveraineté, et la délinquance « moyenne », de voie publique, qui contribue au sentiment d'insécurité et a une incidence sur le comportement électoral. Ces deux problèmes sont très importants, mais entre les deux, il y a un fossé énorme, celui de la criminalité organisée. Je constate au quotidien un phénomène décrit par d'éminents criminologues, celui de la convergence entre la « délinquance en col blanc » d'avant, qui n'existe plus, et la « criminalité tout court », impliquée dans les trafics, les attaques à main armée, la prostitution, etc. L'argent ainsi dégagé met en contact les grands délinquants avec les blanchisseurs, qui en ont besoin pour les décaissements en liquide. Un grand réseau de blanchiment peut traiter jusqu'à deux millions d'euros par semaine. À tout instant, le client du réseau de blanchiment peut profiter de cette capacité de décaissement due à l'argent de la criminalité, presque comme s'il s'agissait d'un service bancaire. Les criminels cherchent à placer leur argent mal acquis de façon plus lucrative. Les blanchisseurs peuvent ainsi mettre en contact des clients de types différents. Cette criminalité organisée est très bien renseignée sur les textes en vigueur et ceux en préparation ; elle dispose des moyens de communication les plus sophistiqués, l'internet et l'internet « caché », le « dark net », et de moyens techniques qui font échec aux nôtres.

M. François Pillet, président. - Je vous remercie beaucoup de ces précisions. Vos auditions sont toujours très intéressantes.

AUDITION DE M. JACQUES ARRIGHI DE CASANOVA, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

(mercredi 26 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous poursuivons maintenant nos travaux avec l’audition de M. Jacques Arrighi de Casanova, président de la commission de déontologie de la fonction publique. Dans le cadre d’une commission d’enquête, la personne entendue doit prêter serment.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Jacques Arrighi de Casanova prête serment.

M. Jacques Arrighi de Casanova, président de la commission de déontologie de la fonction publique. – En en ma qualité de président de la commission de déontologie, j’ai peu choses à dire sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l’évasion des capitaux, sur ses effets fiscaux et sur les équilibres économiques, du moins à titre liminaire. En revanche, en ce qui concerne l’efficacité du dispositif destiné à la combattre, je peux vous donner quelques indications sur ce qu’est la commission de déontologie de la fonction publique que j’ai l’honneur de présider et, plus spécialement, sur ce qu’elle n’est pas. Fondamentalement, la perception de cette commission repose sur un malentendu, sans doute dû à sa dénomination même.

Comme vous le savez, la commission a été créée par la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », dans un contexte particulier, celui de la lutte contre la corruption révélée alors par certaines affaires. L’article 87 de cette loi avait donc créé trois commissions, une pour chacune des fonctions publiques, chargées essentiellement de donner un avis sur des projets de départ d’agents publics dans le secteur privé, pratique que l’on appelle couramment le « pantouflage ». À l’heure actuelle, la commission est régie par l’importante modification apportée par la loi du 2 février 2007. D’une part, ce texte a étendu ses compétences bien au-delà du contrôle des départs dans le privé. En effet, la commission contrôle aujourd’hui des projets de cumul d’activités privées par des agents publics au titre de la création d’entreprise – possibilité qui a été ouverte dans le même temps par la loi et introduite à l’article 25 du statut général de la fonction publique. Cela représente à peu près 3 000 dossiers sur les 3 300 dont la commission est saisie chaque année. D’autre part, la loi du 2 février 2007 a rendu facultative la saisine de la commission s’agissant des projets de départ d’agents publics dans le secteur privé, ou – plus précisément – elle ne l’a rendue obligatoire que dans un seul cas. La définition en est quelque peu tautologique : il s’agit du cas du fonctionnaire qui, dans les fonctions qu’il a exercées au cours de la période de référence, c’est-à-dire des trois années précédentes, a été en

situation d'assurer le contrôle ou la surveillance d'une entreprise privée, ou de conclure des contrats avec elle, ou de formuler des avis sur de tels contrats, ou encore de prendre ou de proposer des décisions concernant les opérations réalisées par cette entreprise. Autrement dit, si on prend au pied de la lettre la définition qui prévaut depuis six ans des cas d'intervention obligatoire de la commission pour les départs dans le privé, la saisine n'est obligatoire que si l'on est quasiment sûr que le délit de prise illégale d'intérêts est constitué. En caricaturant un peu, la commission est donc saisie aux fins d'émettre un veto, puisque parmi ses missions figure justement la prévention du délit pénal de prise illégale d'intérêts. A ce titre, un fonctionnaire s'étant trouvé dans la situation que je viens d'évoquer n'est pas autorisé à rejoindre l'entreprise concernée dans un certain délai de viduité, qui était jadis de cinq ans et qui a été réduit à trois par cette loi.

Alors, pourquoi dis-je qu'il y a un malentendu ? D'une part, depuis cette date, même si la commission est le plus souvent saisie en-dehors des cas obligatoires, elle n'a pas nécessairement une vue d'ensemble sur tous les départs dans le secteur privé. Au regard de sa mission initiale de contrôle du « pantouflage », elle examine tous les cas qu'on lui soumet mais n'est pas systématiquement saisie. D'autre part, la déontologie est un domaine beaucoup plus vaste que les seuls cas de départ dans le secteur privé. Je pense à la situation de conflit d'intérêts dans laquelle peut se trouver un fonctionnaire appelé à prendre ou à proposer des décisions sur tel ou tel sujet alors qu'il a pu auparavant être dans une autre situation. Je citerai un exemple qu'il n'est pas incongru d'évoquer au Sénat eu égard à sa mission : un fonctionnaire qui se trouve être par ailleurs élu local, conseiller municipal, est conduit à prendre des décisions, à les proposer à son ministre ou à les signer par délégation, ou encore à donner des avis à leur sujet, alors même que ces décisions auront un impact positif ou négatif sur la collectivité locale dont il est l'un des élus. Il peut y avoir là une situation de conflit d'intérêts au sens large du terme, puisqu'il s'agit de concurrence entre divers intérêts publics, et non simplement entre intérêts publics et intérêts privés. De façon générale, un certain nombre de questions de déontologie ne se traduisent pas nécessairement par des normes écrites dans l'actuel statut général de la fonction publique mais existent, notamment au travers de la jurisprudence sur des questions disciplinaires ; la commission n'en est nullement chargée.

En résumé, la saisine de la commission au titre de la mission qui lui avait été originellement attribuée – le contrôle des départs dans le privé – n'est pas systématique, bien que les administrations soumettent assez largement ce type de dossiers. J'insiste à cet égard sur le fait que, lorsque l'on examine les dispositions réglementaires et notamment le décret du 26 avril 2007 qui précise l'étendue du contrôle, on constate que la commission est invitée à exercer, d'une part, un contrôle dit « pénal » sur les risques de prise illégale d'intérêts, et d'autre part, un contrôle dit « déontologique », qui vise – indépendamment de ces cas – à éviter que l'agent puisse, dans le cadre de

ses nouvelles fonctions dans le secteur privé, bénéficier de contacts privilégiés ou être soupçonné d'avoir préparé sa future clientèle.

En bref, la commission ne contrôle pas obligatoirement tous les départs mais fort heureusement, dans la plupart des cas, les administrations n'hésitent pas à utiliser la possibilité de la saisine facultative.

L'étendue de la saisine obligatoire de la commission pour les cas de départ dans le privé s'est donc réduite entre 1993 et 2007. Parallèlement à cette tendance, dans un nombre croissant de secteurs de l'administration – d'abord dans les autorités administratives et les agences –, apparaissent des commissions ou des collèges de déontologie internes, ce qui montre que le champ de la déontologie est aujourd'hui beaucoup plus vaste que celui de la commission que je préside.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Merci, M. Arrighi de Casanova, de cette présentation. Pourriez-vous nous indiquer la composition exacte de la commission de déontologie de la fonction publique et le mode de désignation de ses membres ?

M. Jacques Arrighi de Casanova. – En vertu de la loi, son président est un conseiller d'État, proposé à la désignation du Premier ministre par le vice-président du Conseil d'État. Elle comporte, dans le collège que je qualifierais de « permanent », un magistrat qui, en pratique, est issu de la Cour de cassation, un conseiller-maître à la Cour des comptes, deux personnalités qualifiées dont l'une a une expérience du secteur privé, et chaque titulaire a un suppléant issu de la même catégorie que lui. À chacune des trois fonctions publiques correspond en outre une formation spécialisée ; s'agissant de la fonction publique d'État, siègent deux directeurs du personnel ou des « ressources humaines » d'administration centrale. La particularité du système actuel réside dans le fait que le représentant de l'autorité administrative employeur siège également, avec voix délibérative.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Je vais maintenant évoquer un cas réel, celui d'un conseiller-maître à la Cour des comptes en charge de la législation fiscale européenne et internationale, auteur de papiers très pointus sur l'évasion fiscale publiés dans une revue consacrée aux finances publiques. Cette personne, dont je ne citerai évidemment pas le nom, est devenue, au début de cette année, conseiller en fiscalité auprès de la banque BNP Paribas. J'ignore si la commission de déontologie de la fonction publique avait été saisie de ce dossier particulier, qui me pose question au regard du sujet qui nous intéresse.

M. Jacques Arrighi de Casanova. – Si j'identifie bien le dossier compte tenu des indications que vous avez données, le cas a été soumis à la commission. Il s'agissait d'une saisine à titre facultatif, et c'est l'une des failles du système, puisque ce cas de passage au privé pose des problèmes au moins aussi nombreux et délicats que celui du fonctionnaire qui a été appelé à contrôler une entreprise et qui souhaite s'en faire embaucher.

Le contexte ne saurait être ignoré, même s'il ne saurait suffire à justifier n'importe quel avis, notamment favorable. En effet, les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, en particulier ceux affectés à la direction générale des finances publiques (DGFIP), ont vu leurs possibilités de débouchés et de perspectives de poste de fin de carrière à l'intérieur de leur administration singulièrement amoindries depuis la réorganisation des services. Les entreprises publiques au sens strict sont elles aussi moins nombreuses que par le passé. Au prétexte que la carrière serait bouchée au sein du service auquel l'intéressé est affecté, il ne faudrait néanmoins pas tout permettre.

Trois solutions s'offrent à la commission de déontologie. Les avis d'incompatibilité lient l'administration, qui n'a pas le droit d'autoriser le départ ; ces avis sont rares parce que la jurisprudence de la commission est assez bien connue, notamment au travers de ses rapports annuels. C'est un cas minoritaire statistiquement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - L'avis de la commission est-il souverain ?

M. Jacques Arrighi de Casanova. - L'administration peut demander une nouvelle délibération si elle dispose d'éléments nouveaux. Il est admis que l'intéressé dispose de la même faculté, bien que le texte n'ait pas été rédigé exactement en ces termes.

La commission peut également émettre un avis de compatibilité simple, nihil obstat. Cela est très fréquent lorsqu'il s'agit de cas « classiques », qui ne posent aucun problème, notamment parce qu'il n'y a aucun rapport entre les anciennes fonctions de l'intéressé et celles qu'il exercera dans le privé.

La zone intermédiaire est très importante ; pour la fonction publique d'État, elle correspond à plus de 40 % des cas. Il s'agit des avis avec réserves.

Dans le dossier que vous évoquez, il a été constaté que l'intéressé, fonctionnaire de la direction de la législation fiscale, n'avait pas exercé de fonctions opérationnelles, à l'inverse, par exemple, du chef du contrôle fiscal, qui lui est frappé d'une interdiction professionnelle dans à peu près toutes les entreprises pour trois ans, puisqu'il est réputé pouvoir les contrôler toutes. Il a été vérifié que l'intéressé n'avait pas eu à contrôler l'entreprise dont il s'agissait, de quelque manière que ce soit - par exemple en participant à des rescrits fiscaux - pendant la période de référence de trois ans. La réserve dont est assorti l'avis peut être une interdiction faite à l'intéressé d'entretenir toute relation professionnelle avec son administration d'origine pendant les trois années qui suivent. Cependant, dans le cas d'une personne qui doit rejoindre le service « fiscalité » d'une banque, cela équivaldrait à une interdiction pure et simple de départ. La réserve émise en l'espèce était assez circonstanciée ; elle interdisait tout contact professionnel

avec le bureau, la sous-direction ou le service dont l'intéressé avait fait partie.

Pour le surplus, l'avis favorable repose, dès l'instant où aucun risque pénal n'est identifié, sur le pari selon lequel il n'est pas inutile qu'un fonctionnaire qui a la culture de l'administration fiscale aille dispenser la bonne parole dans le monde de l'entreprise. Ce pari s'est parfois vérifié. On ne saurait présumer qu'une telle personne contribuerait nécessairement à élaborer des montages pour le moins douteux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Votre de champ de compétence recouvre-t-il également les collèges et autorités de supervision tels que ceux de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), de l'Autorité des marchés financiers (AMF), les organismes financiers publics, la Banque de France, la Caisse des dépôts, la Banque publique d'investissement (BPI) ?

M. Jacques Arrighi de Casanova. - Les textes, qui n'ont, sur ce point, pas changé depuis 1993, parlent des « fonctionnaires et agents publics », ce qui dans une première approche inclut les maires ou les ministres. Cependant, la définition qui a été retenue, en cohérence avec l'énumération faite à l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993, ne comprend que les fonctionnaires statutaires, les agents non titulaires de droit public employés par l'État, les membres des cabinets ministériels et les agents contractuels de droit public ou de droit privé d'une autorité indépendante.

On déduit de cette liste relativement précise que les membres du collège d'une autorité indépendante ne sont pas visés. Il y a sans doute une lacune, qu'il n'est néanmoins pas facile de combler : les membres du collège d'une autorité indépendante, notamment dans le secteur financier, sont parfois des acteurs du secteur privé. Par conséquent, le contrôle n'est pas exactement de même nature. Ce problème peut se résoudre par un autre biais. J'ai en tête une affaire jugée par le Conseil d'État en tant que juge des sanctions de l'AMF, qui a annulé une sanction infligée par la commission compétente de l'AMF parce que l'un des membres de celle-ci, qui avait pris part à la délibération, avait été en relation d'affaires - de concurrence, plus précisément - avec la personne poursuivie : l'hypothèse de conflit d'intérêts et de manquement d'impartialité est de nature à vicier, le cas échéant, la décision prise par l'organe concerné. J'y insiste, ce genre de difficultés n'entre pas dans le champ de compétence de la commission que je préside.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, dit « Rapport Sauvé », avait formulé plusieurs suggestions de modifications. Certaines ont-elles été mises en œuvre ? Quelles réformes suggérez-vous, qui permettraient d'éviter les difficultés que nous venons d'aborder ? Enfin, pour terminer, j'aimerais évoquer le cas de M. François Pérol, dont la nomination, en 2009, à la tête du groupe BPCE, avait suscité une polémique. Quel était à l'époque l'avis de la commission de déontologie ?

M. Jacques Arrighi de Casanova. - Au début de l'année 2011, le Rapport Sauvé a donné lieu à un projet de loi qui en reprenait certaines propositions. Ce texte, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, est aujourd'hui caduc. Le gouvernement actuel a présenté un projet de loi sur la transparence de la vie publique, qui appréhende certaines des questions envisagées dans le Rapport Sauvé, ainsi que, d'ailleurs, dans le Rapport Jospin - le second avait repris du premier certaines propositions relatives au contrôle de la déontologie et des conflits d'intérêts. Ce texte, qui vient d'être adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, devrait être examiné au Sénat prochainement. Il définit les conflits d'intérêts et élargit le champ des questions de déontologie soumises à une autorité de contrôle, mais il ne fait pas le choix d'une autorité de contrôle unique, option proposée par les rapports Sauvé et Jospin. Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, a annoncé qu'un projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires serait présenté en Conseil des ministres dans le courant du mois de juillet. En l'état des informations dont je dispose, la commission de déontologie - distincte de la future Haute autorité - serait maintenue, avec des missions élargies, une saisine à nouveau obligatoire pour tous les cas de départ dans le privé et des attributions étendues à toutes sortes de questions de déontologie, y compris des recommandations générales et des cas particuliers.

On peut se demander s'il vaut mieux avoir une autorité unique, qui s'occuperait de tout, ou une Haute autorité pour un certain public et une commission de déontologie pour les fonctionnaires, telle qu'elle existe. Les rapports Sauvé et Jospin préconisaient une autorité unique ; l'actuel gouvernement, comme le précédent, fait le choix de proposer des autorités distinctes. Des problèmes de recoupements peuvent se poser mais, au vu des centaines de cas dont nous sommes saisis chaque année, il ne me paraîtrait pas très réaliste d'envisager qu'une Haute autorité - composée comme celle créée par la loi que l'Assemblée nationale vient d'adopter en première lecture - s'occupe de la question, aussi importante soit-elle pour l'intéressé, d'un fonctionnaire de catégorie B du service technique d'une commune qui souhaite rejoindre une entreprise, sans même parler des innombrables cas de cumul d'activités, qui concernent souvent des fonctionnaires de niveau modeste.

En résumé, je pense qu'il faudrait reconsidérer les modalités de saisine de la commission de déontologie, en la rendant à nouveau obligatoire pour tous les départs dans le secteur privé et facultative pour les cumuls d'activités, à supposer que le principe de cette possibilité de cumul soit maintenu dans le nouveau paysage statutaire de la fonction publique. Peut-être aurai-je l'honneur d'être entendu à l'Assemblée nationale ou au Sénat sur le prochain projet de loi sur la fonction publique, sur lequel nous aurons plus d'informations à la mi-juillet.

En ce qui concerne « l'affaire Pérol », il y a eu des malentendus, des polémiques et des propos prêtés à tort à mon prédécesseur. J'en dirai simplement qu'elle a mis en évidence une faille importante de la loi de 1993, modifiée en 2007, qui est l'absence de saisine obligatoire de la commission de déontologie en-dehors du cas où il est suffisamment établi que l'intéressé a pu être en situation de contrôler ou de proposer des décisions concernant l'entreprise où il souhaite travailler. La difficulté majeure, en ce qui concerne les membres des cabinets ministériels ou les collaborateurs du Président de la République, est l'absence d'organigramme précis, de délégation ministérielle, etc. Dans ces conditions, il n'est pas aisé de connaître le champ de compétences et les activités réelles du collaborateur d'un ministre ou du Président. Dans le cas M. Pérol, la réponse à la question de savoir si la commission devait être saisie n'était pas évidente, et celle-ci se confondait avec la question de savoir si la commission devrait alors donner un avis négatif quant aux futures responsabilités envisagées par l'intéressé.

Cette affaire malheureuse a néanmoins eu une conséquence heureuse, puisque la loi du 3 août 2009 a rendu obligatoire la saisine de la commission pour tous les anciens membres de cabinet ministériel et collaborateurs du Président de la République. Si, au cours de la période de référence, un administrateur civil est affecté pendant ne serait-ce que trois mois à un cabinet, son cas doit être soumis à la commission, même s'il rejoint par exemple un cabinet d'avocats, qui n'est pas une entreprise au sens de l'article 432-13 du Code pénal et qui, par conséquent, ne donne pas lieu au contrôle dit « pénal ». Un fonctionnaire qui devient avocat n'entre donc pas dans le champ de la saisine obligatoire, puisqu'il s'agit d'une activité libérale, sauf s'il a été membre d'un cabinet. **Mon prédécesseur rapport avec le champ de compétence du ministre auprès duquel elles travaillaient se sont multipliés.**

Les failles antérieures à « l'affaire Pérol » ont donc été comblées par le législateur en 2009. Reste la difficulté de savoir exactement ce que fait une personne qui ne figure pas dans un organigramme.

M. François Pillet, président. - Je vous remercie, M. le Président. Une dernière question : avez-vous été choqué par des faits qui n'ont pu se produire qu'en raison de la non-saisine de la commission ?

M. Jacques Arrighi de Casanova. - Je n'en ai pas connaissance, mais ai été nommé à la tête de cette commission il y a un peu moins d'un an seulement. Il se peut donc que de tels cas aient existé. J'espère qu'il n'en existera pas à l'avenir.

M. François Pillet, président. - Merci beaucoup.

**AUDITION DE M. JEAN-BAPTISTE CARPENTIER,
DIRECTEUR DU SERVICE TRACFIN**

(jeudi 27 juin 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.

AUDITION DE M. MARC ROCHE, JOURNALISTE AU MONDE

(jeudi 27 juin 2013)

M. François Pillet, président. – Nous auditionnons M. Marc Roche, journaliste au Monde et auteur de *La Banque – comment Goldman Sachs dirige le monde*. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc Roche prête serment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Merci d'être là. J'ai proposé à notre commission d'enquête de vous recevoir car vous avez développé une grande expertise des questions financières, et parce que j'ai plaisir à lire les articles que vous publiez.

Vous voudrez bien nous présenter la City, que d'aucuns qualifient de grande lessiveuse de l'argent sale du monde, et nous donner votre sentiment sur son fonctionnement, que les scandales de la Barclays ou du Libor ont entaché récemment.

David Cameron a récemment demandé à certaines dépendances de la Couronne britannique comme Jersey, où Yvon Collin et moi-même nous étions rendus l'an passé, de se mettre en règle. Compte tenu de la concurrence effrénée qu'entretiennent nos amis britanniques dans le secteur financier, cette démarche est-elle sincère ?

Vous avez publié un ouvrage sur la banque d'affaire Goldman Sachs, que vous qualifiez de pieuvre. Quel est son rôle et quels sont ses pouvoirs ?

Enfin, qu'est-il advenu des auditions de Starbucks, Google et Amazon conduites avec pugnacité par Margaret Hodge au sein du Parlement britannique en novembre dernier ?

M. Marc Roche, journaliste au Monde. – Merci de m'avoir invité. Je voudrais faire une remarque préliminaire. Concentrer sur les banques les questions que l'on se pose sur le monde financier est une erreur, car les banques ne sont qu'un petit élément d'un réseau de complicités plus vaste dans lequel on trouve des bureaux d'avocats, des cabinets comptables, des conseillers financiers, qui eux ne font l'objet d'aucune attention, ni d'aucune réglementation. Or les schémas d'optimisation fiscale font appel à leurs diverses compétences.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous les avez appelés complices.

M. Marc Roche. – Ils sont en effet complices : vous ne pouvez monter un trust sans un avocat, un comptable, un banquier et un paradis fiscal. Or législateurs et régulateurs ne s'intéressent qu'aux banquiers, et ne savent que faire des oligopoles des cabinets juridiques – ils ne sont pas plus de six ou sept dans le monde – et des cabinets d'audits – guère plus de trois ou quatre.

Il faut aussi, et c'est plus difficile, s'intéresser aux produits financiers. La complexité des special purpose vehicle (SPV) utilisés pour les opérations légales mais immorales d'optimisation fiscale les soustrait à la surveillance des régulateurs. La Banque européenne de reconstruction et de développement (Berd) accepte par exemple, lorsqu'elle signe un contrat de développement avec un partenaire russe, d'installer à sa demande la compagnie idoine dans un paradis fiscal plutôt qu'à Londres où son siège se trouve. C'est inacceptable.

Le phénomène des revolving doors est une autre faiblesse du système de régulation, qui voit des politiciens, des directeurs de cabinets, d'anciens commissaires européens ou d'anciens gouverneurs de banques centrales passer dans le secteur privé. Tony Blair travaille désormais pour JP Morgan, Peter Mandelson pour Lazard, Jean-Luc Dehaene, ancien premier ministre belge pour la banque Dexia, tandis que Romano Prodi et Mario Monti ont travaillé chez Goldman Sachs.

Mme Nathalie Goulet. – Et Nicolas Sarkozy pour le Qatar !

M. Marc Roche. – En effet. Il faut aussi se demander pourquoi chaque pays protège ses propres paradis fiscaux. Si le Delaware a échappé à toute régulation et si personne ne s'y intéresse...

Mme Nathalie Goulet. – Mais si ! Nous !

M. François Pillet, président. – Nous allons nous y intéresser.

M. Marc Roche. – C'est parce que Joe Biden, actuel vice-président des États-Unis, empêche toute réglementation dans l'Etat dont il a été sénateur depuis si longtemps.

Enfin, il faut s'intéresser de près au shadow banking, où les banques et leurs complices ont tendance à placer tout ce qui doit échapper à la régulation : hors-bilan, paradis fiscaux, hedge funds, capital-investissement, chambres de compensation, négoce et spéculation sur les matières premières... bref tout ce que j'appelle la banque de l'ombre.

Si le capitalisme n'est pas régulé, il connaîtra à nouveau de fortes turbulences, et ce sont encore les peuples qui paieront.

Le Royaume-Uni pratique un double langage : officiellement, David Cameron enjoint les paradis fiscaux à l'échange automatique de données fiscales. Mais simultanément, ceux-ci rabattent des fonds sur la City. Soyez

certaines que les conservateurs et les travaillistes s'accordent sur la nécessité de défendre les intérêts de la City, dont le poids est majeur dans l'économie du pays.

Je me suis rendu récemment à Jersey : l'île n'est pas troublée outre mesure par les propos de M. Cameron, qui sait que les trusts continueront à générer des recettes pour les cabinets fiscaux. Le Premier ministre britannique est donc à la fois sincère et hypocrite : il a fait de la lutte contre l'évasion fiscale une priorité du G8, et cherche véritablement de nouvelles recettes fiscales, mais il ne peut priver la City des revenus que lui procurent la moitié des paradis fiscaux du globe. Il touche au gras sans attaquer le muscle !

Traduit dans une dizaine de langues, mon livre sur Goldman Sachs ne défend aucune thèse conspirationniste. C'est malheureusement ainsi qu'il a été reçu dans de nombreux pays. En Grèce, il a alimenté les théories du complot juif, allemand, américain ou turc. Or les banques de cette nature n'ont pas la volonté de dominer le monde, mais de faire le maximum de profits. Les réseaux d'influence politique qu'elles entretiennent ne servent à rien d'autre. Prenons donc garde à ne pas alimenter le populisme.

La leçon principale des auditions menées par Margaret Hodge est la suivante : l'optimisation fiscale est devenue inacceptable dans l'opinion publique, en particulier lorsqu'elle est le fait de groupes produisant des biens de grande consommation susceptibles d'être boycottés. Voyez le cas de Starbucks. En revanche, l'optimisation fiscale pratiquée par les grandes sociétés dont l'activité est moins visible échappe à l'opprobre public.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est l'état d'esprit de la population britannique ? Ces comportements de boycott sont-ils répandus, ou sont-ils le fait de la partie la plus consciente de la population ? Celle-ci est-elle plutôt indignée, ou résignée ?

M. Marc Roche. – Le cas de Starbucks montre que l'absence de contribution fiscale des grandes sociétés peut susciter une mobilisation générale. Cela étant, le réflexe est surtout de protéger la City pour son rôle dans l'économie et les vellétés de protestation sont étouffées dans l'œuf. Peu de gens font le lien entre les politiques d'austérité qu'ils subissent le manque de recettes fiscales liées à l'optimisation.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La City est dirigée par la City of London corporation, dont les membres sont pour la plupart issus du secteur bancaire. Le Premier ministre vient chaque année à Guildhall chercher de l'argent. Quelles sont véritablement les relations entre le pouvoir financier et le pouvoir politique ?

M. Marc Roche. – Un seul non-parlementaire assiste, assis derrière le speaker, à toutes les séances de la Chambre des communes : le représentant de la City. Cela symbolise la proximité entre le pouvoir politique et le pouvoir financier. La City of London corporation est un Etat

dans l'Etat et un lobby très efficace. Cette institution ne travaille pas même avec ses homologues européens, elle a son propre bureau à Bruxelles, ainsi qu'à Pékin et à Shanghai. Elle a un patrimoine immobilier et financier colossal, qui sert à défendre les intérêts de la City. Ses membres se cooptent, ils sont tous blancs et mâles, et pour tout dire peu représentatifs de la société britannique. Pour se rendre dans la City, la reine doit demander l'autorisation du Lord Mayor, lui-même coopté et non élu. A côté du Parlement, le vrai pouvoir se trouve à la City.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci d'être venu. Et bravo pour votre ouvrage sur Goldman Sachs, encore meilleur qu'un roman policier.

Le pantouflage est un problème central. Lorsque l'on travaille dans l'administration ou le monde politique, on connaît parfaitement tous les mécanismes, toutes les normes que l'on a créés. On peut d'autant mieux s'en jouer une fois passé du côté de ceux qui doivent les respecter. Comment cela est-il perçu dans l'opinion publique britannique ? Des solutions sont-elles envisagées ?

Votre ouvrage met l'accent sur l'appétence de Goldman Sachs et d'autres entreprises pour les œuvres d'art. Pouvez-vous revenir sur la proximité qui existe entre le monde financier et le marché de l'art, source formidable de spéculation ?

M. Marc Roche. – Le pantouflage est l'un des plus grands problèmes auxquels sont confrontés les systèmes démocratiques. Il fausse complètement les règles du jeu. Tony Blair conseille JP Morgan car il connaît les coulisses de l'administration, les chefs d'entreprises, les procédures de signature de contrats, il a des amis à Bruxelles.... Cet entrisme lui rapporte deux millions de livres par an. Cette pratique de la revolving door est courante aux États-Unis et se généralise en Europe. En France, elle est absente chez les hommes politiques, mais courante dans la haute administration.

Les banquiers sont en effet de grands collectionneurs d'art. Plus largement, ce sont de grands philanthropes. Cela leur donne bonne conscience. Je passe mon temps à les mettre devant leurs contradictions : ils aident les enfants victimes du sida en Afrique et, simultanément, provoquent les dérèglements des marchés de matières premières en spéculant. Aussi étonnant que cela puisse paraître, ils ne font pas le lien entre les deux ! Ils ont créé un système d'aide au développement parallèle à celui des Etats – occasion de bien comprendre le fonctionnement des pays cibles. Je leur conseille de payer plutôt des impôts ! Les banques sont aussi des agences de renseignement. Le phénomène de revolving doors tire son importance de la capacité des personnes bien informées à aider la conclusion de contrats.

Mme Nathalie Goulet. – Nous avons tous nos marottes. La mienne, ce sont les conflits d'intérêts. Dominique Strauss-Kahn, que j'ai interrogé hier, y voit un des problèmes principaux auxquels nous sommes confrontés.

Nous venons d'adopter un texte sur la séparation des activités bancaires. En introduisant dedans, après les obligations faites aux banques, des obligations faites aux grandes entreprises, l'Assemblée nationale l'a vidé de sa substance. Dans les semaines prochaines, le texte sur l'évasion fiscale nous offre une session de rattrapage. Nous souhaitons notamment y introduire l'obligation pour les entreprises et les banques de produire les schémas d'optimisation fiscale, nouvel outil offert à l'administration fiscale. La distinction entre la fraude et l'optimisation fiscale est toutefois incertaine, et les conditions de publicité de ces schémas ne sont pas arrêtées. Que pensez-vous de cette mesure, et dans quelles conditions faudra-t-il une publication de ces schémas ? En outre, quelles préconisations feriez-vous pour compléter le dispositif ?

M. Marc Roche. – L'argument principal des entreprises est de dire que les montages sont légaux, qu'elles paient l'impôt que les pouvoirs publics ont décidé, que la balle est dans le camp du fisc : à lui de donner un tour de vis s'il souhaite lutter contre l'optimisation fiscale. Argument imparable ! Le seul à opposer est que certains comportements, pour être légaux, n'en sont pas moins immoraux. Les opinions publiques sont sensibles à ce sujet depuis qu'il a fallu payer pour sauver les banques. Le sentiment d'impunité – aucun banquier n'a été condamné – a même conduit la commission parlementaire britannique à préconiser la création d'une infraction pénale d'incompétence. Mettre en exergue la dimension morale en s'appuyant sur l'opinion publique me semble le seul moyen de limiter l'optimisation fiscale. Sinon, les entreprises se défendent facilement en invoquant la volonté de leurs actionnaires, comme on l'a vu avec Starbucks.

Les banques sont trop puissantes, il faudrait revenir à une sorte de Glass Steagall Act séparant banque de détail et banque d'investissement. Mais il serait difficile de déterminer de nos jours ce qu'il faut mettre dans l'une ou dans l'autre. Il faut donc travailler encore pour élaborer un nouveau type de séparation : c'est un chantier essentiel. Bien sûr, les banquiers s'y opposent en disant que la banque de détail finance la banque d'investissement... Les lobbies bancaires sont trop puissants et les contrepoids, ONG, journalistes, analystes financiers, désarmés face à leur pouvoir.

M. Yvon Collin. – Merci pour votre présentation. Nous avons auditionné M. Strauss-Kahn hier, qui nous a dit que ce n'était pas le système qui posait problème, mais l'usage qui en est fait. Qu'en pensez-vous ? Quelle est votre analyse des révélations baptisées offshore leaks ?

M. Marc Roche. – Je ne suis pas d'accord avec M. Strauss-Kahn. La crise de 2008 a bien montré que ce n'est pas l'utilisation du système, mais bien le système lui-même, qui est en cause : faiblesse du régulateur, cupidité des opérateurs démultipliée par des bonus pousse-au-crime, banques devenues des casinos et faisant leurs profits sur les activités spéculatives opaques, rôle négligeable des responsables du risque... Souvenez-vous de

l'ancien patron mégalomane de la Royal Bank of Scotland, que personne n'osait provoquer ou contester ! C'est bien du système qu'il s'agit. Les cabinets d'avocats, les banques, les conseillers financiers sont à la recherche, bien légitime, de profits. Si nous ne changeons pas le système de contrôle et d'organisation des acteurs, tous continueront comme auparavant.

A ce jour, aucune des personnes mentionnées dans les offshore leaks n'a été poursuivie. La presse financière anglo-saxonne (Wall Street Journal, Financial Times...) ne leur a pas fait écho. Leur publication a été le fait de journaux de gauche, tels le Gardian ou, en France, Le Monde, dont le lectorat est hostile aux pratiques mises en cause. Les journaux conservateurs britanniques, comme le Daily Telegraph ou le Times, n'en ont pas pipé mot.

M. François Pillet, président. – Quel rôle joue le marché de l'art dans les pratiques dont nous parlons ? Il n'échappe pas, que je sache, à la législation obligeant à régler par chèque au-delà d'une certaine somme...

M. Marc Roche. – Les plus belles collections d'art privé sont celles des propriétaires de hedge funds, qui les gardent secrètes. Ils ne disent rien non plus de leur motivation : investissement, vrai plaisir de collectionneur ? Quoi qu'il en soit ces opérations sont secondaires par rapport au problème de l'éthique dans les banques, où des masses énormes d'argent sont affectées à la spéculation sur les matières premières ou les taux d'intérêt. Je critique souvent les banquiers mais pas sur leur goût pour l'art...

M. Yvon Collin. – Le football est un sport populaire outre-Manche. Les clubs y attirent les convoitises de milliardaires de tous les pays, qui sont sans doute mus par l'amour du ballon rond, mais aussi peut-être par un intérêt plus direct, qui serait de recycler des sommes acquises de manière plus ou moins légale... Qu'en pensez-vous ?

M. Marc Roche. – C'est une excellente question, qui n'a jamais été posée par la presse anglo-saxonne. Quand Roman Abramovitch a racheté Chelsea en 2003, personne n'a demandé d'où venait l'argent, alors même que des procédures contre le blanchiment étaient en vigueur depuis deux ans déjà, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. De nombreux oligarques ont racheté des clubs de football. Manifestement, c'est un moyen de blanchir de l'argent, mais cela n'émeut pas les autorités : aucun propriétaire de club de football n'a fait l'objet d'une vérification de l'origine des fonds avec lesquels il avait fait son acquisition, alors qu'au-dessus de 10 000 livres, la déclaration de l'origine des fonds est obligatoire.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le Qatar est très investi, dans tous les sens du terme, au Royaume-Uni. Lui pose-t-on des questions sur l'origine de ses fonds ?

M. Marc Roche. – Encore moins ! Les fonds souverains sont de gros investisseurs. Le Qatar, comme le Koweït ou d'autres pays du Golfe, a un fonds souverain, qui n'a pas à justifier l'origine de ses capitaux. Les monarchies pétrolières du Golfe jouissent de surcroît d'une sorte d'immunité

diplomatique auprès de la Couronne britannique, justement parce que ce sont des royautes.

Mme Nathalie Goulet. – Le Qatar a fait de la France un paradis fiscal : la convention fiscale bilatérale qui nous lie est totalement exorbitante du droit commun, à tel point que les Émirats arabes unis et le Koweït en ont pris ombrage. Quelles dispositions fiscales régissent les investissements du Qatar au Royaume-Uni ?

M. Marc Roche. – On ne pose pas de question : le Qatar achète ce qu'il veut, sans être interrogé sur l'origine des fonds.

Mme Nathalie Goulet. – Nous n'en posons pas non plus...

M. Marc Roche. – Les capitaux du Golfe sont accueillis à bras ouverts, sans aucune transparence fiscale.

Mme Nathalie Goulet. – Quelles sont les dispositions fiscales pour les plus-values ou bénéfices réalisés sur le territoire britannique ? Le Qatar crée-t-il des sociétés de droit britannique, ou de droit mixte ? En France il crée des sociétés de droit français qui sont exonérées d'impôts.

M. Marc Roche. – Je ne connais pas les détails, mais je suppose que des avocats, des comptables ou des conseillers financiers de la City peuvent créer un special purpose vehicle (SPV) dans un paradis fiscal, généralement aux îles Caïmans, pour échapper à l'impôt britannique. A mon avis, ils utilisent plutôt ce procédé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La Banque d'Angleterre est-elle physiquement localisée au cœur de la City ?

M. Marc Roche. – Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quel est son rôle ? Quels sont ses liens avec la City ? Les propos ambivalents de M. Cameron que vous avez évoqués ne sont-ils pas l'illustration du fait que l'optimisation fiscale peut être encouragée par les États eux-mêmes ? Au nom de l'attractivité des territoires, on crée des niches fiscales, comme le crédit d'impôt recherche en France, qui nous coûtera cher... En ces temps difficiles, chaque pays cherche à être concurrentiel. Les déclarations finales du G8, pleines de bonnes intentions, sont loin de la réalité. N'y a-t-il pas là une sorte de schizophrénie ?

M. Marc Roche. – La Banque d'Angleterre fixe les taux d'intérêt : un comité composé de directeurs de la banque et de personnalités extérieures se réunit à cet effet une fois par mois. La Financial Service Authority ayant été démantelée, elle est aussi responsable, depuis janvier, de la régulation bancaire et de la protection du consommateur. Elle vit en symbiose avec la City. Le nouveau gouverneur, M. Mark Carney, prend ses fonctions ce vendredi. Canadien, il est le premier étranger à la tête de cette institution. Il sera intéressant de voir ce qu'il fait. Ah ! J'oubliais : il est un ancien banquier

de Goldman Sachs ! Il y aura donc un ancien banquier de Goldman Sachs, Mario Draghi, à la tête de la BCE, un autre à la tête de la Banque d'Angleterre... Situation remarquable.

Mme Nathalie Goulet. – La réalité dépasse la fiction.

M. Marc Roche. – Il ne manque plus que d'en avoir un à la tête de la Fed... Pour les Britanniques, l'attractivité de la City compte plus que l'éthique. Le Chancelier de l'Échiquier a réduit de 50 % à 45 % l'impôt sur les gros revenus. Le régime de résident non domicilié, qui n'impose que les sommes rapatriées au Royaume-Uni, remporte toujours le même succès. Et le parti travailliste de MM. Blair et Brown protège aussi la City qui, à mesure de la désindustrialisation du pays, est devenue plus essentielle que jamais à l'économie.

M. François Pillet, président. – Merci pour cet éclairage.

AUDITION DE M. ANTOINE PEILLON, JOURNALISTE AU JOURNAL LA CROIX

(mardi 2 juillet 2013)

M. François Pillet, président. – Nous poursuivons aujourd’hui les différentes auditions prévues dans le cadre de notre commission d’enquête. Nous allons entendre cette après-midi Monsieur Antoine Peillon, journaliste à La Croix. La commission d’enquête avait déjà entendu Monsieur Antoine Peillon l’année dernière.

Antoine Peillon, vous connaissez l’usage, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Antoine Peillon. – Je le jure.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie. Je vous propose dix ou quinze minutes pour parler librement du sujet qui nous intéresse. Après quoi, notre rapporteur Eric Bocquet vous posera différentes questions afin d’élargir le débat, ainsi que le feront ensuite les membres de la commission ici présents.

M. Antoine Peillon. – Je suis journaliste grand reporter au quotidien La Croix et j’ai publié fin mars 2012 un ouvrage intitulé « Ces 600 milliards qui manquent à la France : enquête au cœur de l’évasion fiscale ». A cette occasion, je me suis intéressé en profondeur à l’organisation de la fraude fiscale par la banque suisse UBS sur le territoire français, du début des années 2000 jusqu’à l’année 2011, et particulièrement de l’année 2004 à l’année 2007. J’ai enquêté à partir de l’été 2011 et pendant un peu plus de six mois de façon très intensive. J’ai eu accès à de nombreuses sources, notamment des policiers, des magistrats et des sources internes à la banque UBS à Paris ou en Suisse. La somme de documents internes qui m’ont été communiqués m’a permis de retracer les modalités de cette fraude fiscale et les personnes concernées, clientes comme actrices. Je me suis attachée à dresser un paysage plus large du phénomène global de l’évasion fiscale. J’ai ensuite évalué la somme des avoirs des personnes physiques comme morales françaises présentes dans les paradis fiscaux à environ 600 milliards d’euros. J’estime la fuite annuelle de sommes non déclarées au fisc français à 30 milliards d’euros. Ces nombres ont été très largement validés par de nombreuses sources financières.

Plusieurs enquêtes judiciaires ont suivi la publication de mon livre. Un travail politique a par ailleurs permis d’obtenir des informations très importantes. L’opinion publique comme de nombreux journalistes se sont intéressés au sujet. Un de mes confrères de Mediapart a poursuivi une enquête sur la banque UBS. Pour ma part, j’ai continué à fréquenter mes

sources, qui se sont d'ailleurs multipliées, de nouvelles personnes s'étant signalées. Ainsi, ma perception du phénomène s'est élargie. J'ai pu mesurer progressivement que ce que je croyais déjà considérable était en fait un phénomène quasi systématique et très généralisé dans le milieu bancaire.

Malgré les enquêtes, le travail gouvernemental – certes timide – et des parlementaires, la pratique de l'évasion fiscale ne faiblit pas. Le système bancaire est le cœur d'un système plus large autour duquel sont articulés des cabinets d'avocats, des notaires, des conseillers financiers. Tous concourent à faire en sorte qu'une véritable industrie de l'évasion fiscale existe au service à la fois des entreprises et des personnalités physiques.

Le 29 mai, je me suis entretenu, en compagnie de deux de mes confrères de Mediapart, avec Pierre Condamin-Gerbier. Il nous a montré comment, au milieu des années 90, des groupes commerciaux et industriels ont créé leur propre banque dans des paradis fiscaux, notamment anglo-saxons, de façon à gérer leurs propres affaires à l'abri du fisc des pays dans lesquels ils réalisaient leur chiffre d'affaires. Le rendement économique était tellement extraordinaire qu'ils se sont spécialisés dans ces banques liées à d'autres opérateurs, financiers le plus souvent.

Il n'existe pas de rupture entre l'économie dite réelle et l'activité financière. Le lien est historique et organisationnel. Désormais, les banques ne sont plus qu'un instrument parmi d'autres dans la palette des fraudeurs.

M. Eric Boquet. –Je remercie Monsieur Peillon d'avoir accepté notre invitation. La réflexion menée cette année se situe dans la droite ligne des travaux de la commission d'enquête précédente. Nous nous intéressons d'avantage à la machinerie incluant bien sûr les banques mais aussi les opérateurs financiers que vous avez cités.

Beaucoup d'événements sont intervenus ces derniers temps, ce qui a contribué à changer le regard de l'opinion sur le sujet de l'évasion fiscale. Ce thème est aujourd'hui plus sensible et est devenu incontournable sur le plan politique.

Votre ouvrage a fait date sur ce sujet et a apporté beaucoup d'informations extrêmement utiles. Pourriez-vous revenir sur les difficultés que vous avez pu constater dans les procédures de contrôle ? Quel est votre regard sur les « grippages » qui interviennent dans le cours des procédures judiciaires ?

M. Antoine Peillon. –Le contrôle prudentiel, institutionnalisé sous autorité de la Banque de France à travers l'autorité de contrôle prudentiel – elle-même chargée de vérifier la conformité des procédures bancaires et des assurances à la loi française – n'a pas fonctionné dans le cas d'UBS. Toutes mes sources ont affirmé notamment avoir tenté d'alerter l'autorité de contrôle prudentiel très tôt après la constatation des délits. En 2008, le directeur de l'établissement d'UBS Strasbourg avait souhaité faire part de

pratiques illégales à l'autorité. Il n'a jamais eu accès à cette autorité de contrôle.

Un groupement de cadres supérieurs avec à sa tête Nicolas Forrisier, responsable de l'audit interne à ce moment-là, a également plusieurs fois alerté cette autorité. Trois courriers et des fuites dans la presse ont été nécessaires pour que l'autorité de contrôle prudentiel déclenche sa propre enquête et transmette au procureur de Paris les éléments qui lui avaient été livrés. Deux ans ont été perdus par cette autorité de contrôle prudentiel dans l'enquête, la vérification et éventuellement la sanction des malversations opérées au sein d'UBS. Cette inaction a eu deux conséquences extrêmement dommageables. Tout d'abord, la direction de la banque a pu disposer de temps lui permettant de se livrer à la destruction de preuves. UBS a même demandé à sa directrice des relations publiques, Stéphanie Gibeault, qui d'ailleurs protestait contre l'évasion fiscale, de faire elle-même le nettoyage de ses fichiers. Ensuite, les témoins potentiels ont tous été licenciés. Ces premiers éléments permettent de s'interroger sur l'efficacité réelle de cette autorité de contrôle prudentiel.

Un événement très récent m'a par ailleurs interpellé. L'autorité de contrôle prudentiel a sanctionné la banque UBS à hauteur de 10 millions d'euros. Cette somme peut paraître considérable mais elle est en fait ridicule par rapport au chiffre minimum de ce qu'a représenté l'évasion fiscale de 2000 à 2011, c'est-à-dire 850 millions d'euros. Une source suisse estime ce chiffre à plus d'un milliard d'euros. Le rapport de dix millions d'euros d'amende comparé à un milliard d'euros de chiffre d'affaires n'est pas très impressionnant. La direction d'UBS évoque des négligences dans la vigilance, qui auraient été faites à l'insu de son plein gré. Ceci n'est pas du tout crédible. L'organisation de l'évasion fiscale est industrielle, systématique et parfaitement contrôlée.

J'estime que l'autorité de contrôle prudentiel est très timide au regard de la gravité du phénomène. Cette autorité a pourtant le pouvoir de retirer la licence d'une banque ou de décupler la sanction pécuniaire dont je parlais. Le président actuel d'UBS France, Monsieur de Leusse, a pour sa part démissionné très récemment du Conseil d'Etat où il avait eu des fonctions très importantes. Il a néanmoins eu comme réflexe immédiat de faire appel de la décision de l'autorité de contrôle prudentiel auprès du Conseil d'Etat, où il a encore d'excellentes relations. Ainsi, les autorités de contrôle prudentiel de notre pays emploient de nombreuses personnes issues des banques et qui y travaillent parfois encore, y compris à UBS France. Il existe dès lors une porosité très étrange, au regard de la séparation des pouvoirs, entre le secteur financier et le secteur du contrôle public du secteur financier.

J'aimerais maintenant aborder le problème judiciaire. J'ai dénoncé le fait qu'y compris au niveau du parquet, les éléments transmis par l'autorité de contrôle prudentiel n'ont rencontré que de l'indifférence et de la

nonchalance. Il a fallu attendre l'alternance politique et la parution du livre d'un journaliste pour que soit ouverte une véritable information judiciaire confiée au magistrat Guillaume Daïeff, rapidement accompagné par le juge d'instruction Serge Tournaire étant donné l'ampleur de la tâche.

Quelles sont les conséquences de cette lenteur ? La récolte des preuves devient presque impossible. Des fichiers ont été effacés. Une perquisition spécifique à motif informatique conduite par le juge Daïeff a été nécessaire pour constater que des instruments informatiques avaient été manipulés dans l'objectif d'effacer des preuves. Nous constatons ainsi une véritable entrave à la justice. Je considère qu'il existe des motifs à ces lenteurs. Certaines personnalités politiques entretiennent des relations coupables avec certains grands fraudeurs, et sont alors réticents à entraver l'action de ces derniers, leurs relations d'amitié ou de support risquant d'être détériorées. Un camp politique et une personnalité politique éminente, Nicolas Sarkozy, étaient particulièrement concernés. Ces pratiques ne représentent pas la vie politique française mais sont suffisamment lourdes pour avoir des conséquences judiciaires.

Enfin, la Cour des Comptes vient d'achever un rapport sur ce qui a pu représenter, dans l'administration française, des entraves à la connaissance du phénomène. Je connais bien les deux rapporteurs.

M. François Pillet, président. – Quand doit paraître ce rapport ?

M. Antoine Peillon. – La publication est prévue à la rentrée prochaine. Cependant, il semble qu'il soit d'ores et déjà terminé. Je regrette qu'une commission comme la vôtre n'y ait pas eu un accès immédiat.

M. François Pillet, président. – Notre commission sera encore saisie à la rentrée. Nous pourrons donc y avoir accès à ce moment-là.

M. Antoine Peillon. – Tous ces grippages montrent que même quand la justice agit, elle est en retard de plusieurs années par rapport au fait même des fraudes. Cela laisse tout loisir aux fraudeurs de rendre les fraudes invisibles.

J'ai eu la chance d'avoir été invité par le juge Charles Prats à une session de formation de l'École Nationale de la Magistrature. Une quarantaine de personnes mêlant procureurs, juges d'instruction et policiers de haut niveau, ont tous expliqué n'avoir jamais réussi à obtenir des résultats sur le front de la fraude fiscale. J'ai déjà mentionné les lenteurs de l'appareil de contrôle mais de plus, notre loi n'est pas adaptée à la répression de la fraude fiscale. Ces personnes ne peuvent notamment s'attaquer qu'au blanchiment d'argent issu de la fraude fiscale, ce qui rend la procédure beaucoup plus complexe. Enfin, les peines sont tellement minimales quand il y a condamnation que même des fraudeurs pris en flagrant délit peuvent se permettre une arrogance qui fait injure à la démocratie et à la République.

M. Eric Bocquet. – Pourriez-vous nous détailler l'organisation financière des entreprises dites non financières ?

M. Antoine Peillon. – Les éléments dont je dispose sont issus du récit de Pierre Condamine-Gerbier sur le début de sa carrière. Au début des années 90, il est au service de grandes familles commerciales, qui lui demandent rapidement de participer au montage de structures financières et bancaires dans les paradis fiscaux dépendant de la couronne britannique. Elles ont les moyens, du fait des chiffres d'affaires formidables qu'elles font dans le commerce, de mobiliser très rapidement des cabinets d'experts et des avocats qui les conseillent dans la création de sociétés bancaires. Il est en effet très facile de monter une banque en Suisse, avec tous les avantages que cela comporte. Les résultats permettent de mobiliser des expertises très étoffées. Un avocat très proche d'un assez ancien ministre fait ainsi partie de ce monde des avocats spécialisés dans les montages offshore non déclarés.

Les moyens de la fraude ne sont pas toujours très complexes. En 2005, la gestion des avoirs non déclarés par la banque UBS se faisait au moyen de boîtes en bois et de fiches cartonnées. Dans une première boîte se trouvaient les noms réels des clients et leurs pseudonymes. Dans une deuxième boîte se trouvaient les pseudonymes et les numéros de compte correspondants. Chaque chargé d'affaire gérait environ 300 ou 400 gros clients. Il disposait d'abord du pseudonyme, se rapportait ensuite au numéro de compte qui lui permettait de rentrer dans le système informatique qui n'était composé que de numéros. Le fonctionnement était très artisanal. Les éléments étaient très matérialisés et donc très destructibles. Les pare-feu sont en effet souvent extrêmement rudimentaires.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie Monsieur Peillon. Nous avons été très intéressés par l'audition de M. Pierre Condamine-Gerbier. Vous a-t-il donné des précisions sur des techniques ou sur les noms des personnes concernées ?

M. Antoine Peillon. – La rencontre du 29 mai dernier à Genève avait pour motif de le protéger. Il nous a donc transmis le maximum d'éléments possible. Il nous a notamment donné une quinzaine de noms de personnalités politiques dont il affirmait avoir été le témoin direct de leur évasion fiscale.

Il disposait d'informations très précises concernant les chiffres et les motivations des différentes personnalités. Je lui ai conseillé de réserver ces informations au juge d'instruction. Je ne crois pas en effet avoir la capacité en tant que journaliste de les vérifier. Ces éléments sont tellement sensibles que seul un juge d'instruction a les moyens d'avoir des certitudes en la matière.

Cette procédure judiciaire a été mise en œuvre aujourd'hui même. Cette source est donc dans une démarche très sérieuse.

M. François Pillet, président. – Ceci est très intéressant. Des noms d’anciens ministres ou de ministres actuels sont-ils évoqués ?

M. Antoine Peillon. – C’est le cas.

Mme Nathalie Goulet. – Un texte sur la transparence de la vie publique sera étudié la semaine prochaine, suivi d’un texte sur l’évasion fiscale. J’aimerais tout d’abord savoir si vous avez quelques préconisations claires sur lesquelles nous pourrions déposer des amendements dès la semaine prochaine.

Par ailleurs, j’ai le sentiment que les activités de TRACFIN, de l’autorité de contrôle prudentiel et de la commission d’infraction fiscale à Bercy sont très mal coordonnées, mais que cela ne gêne aucune de ces organisations. Certains d’entre nous ont une opinion plutôt défavorable concernant l’existence de la commission d’infraction fiscale. Le tri qui s’y fait est opéré en dehors du droit commun. Qu’en pensez-vous ? Comment coordonner le système existant ?

J’aimerais également mentionner la protection des donneurs d’alerte, prévue par le texte sur la transparence. C’est une bonne idée qu’il faut à mon sens équilibrer pour ne pas laisser le champ ouvert à la délation.

M. Antoine Peillon. – J’ai eu la chance de pouvoir participer à l’élaboration de ce qui était d’abord une proposition de loi. Le député Yann Galut m’avait demandé de l’aider à trouver des experts de l’évasion fiscale.

Le verrou de Bercy choque profondément tous les experts avec lesquels je suis en relation, et avant tout les magistrats. Ils ne comprennent pas qu’il soit interdit d’enquêter, y compris lorsqu’il s’agit de flagrant délit de fraude fiscale. Ils doivent attendre que la commission des infractions fiscales donne son feu vert et soit proactive sur le sujet, à discrétion de la très haute administration et du gouvernement. De l’avis unanime des policiers de police judiciaire et des magistrats, ceci est une aberration.

Un compromis avait notamment été construit entre le ministère de la Justice et Bercy. Des nuances importantes distinguaient le ministre de l’Economie et des Finances et le ministre du Budget. Monsieur Moscovici avait ainsi accepté un système permettant à la Commission des infractions fiscales de continuer d’exister et à la Justice d’enquêter normalement. Ce compromis a été défait au plus haut niveau trois semaines avant que le projet de loi ne soit présenté devant l’Assemblée Nationale. Cela a été un véritable choc pour la magistrature, ainsi que pour vos consœurs et confrères de l’Assemblée nationale. Cette destruction a en effet des conséquences négativement fantastiques. Si la justice ne peut pas agir, la fraude fiscale ne sera pas réprimée. Le fraudeur ne craint pas la rectification fiscale, qui est négociée à très bas taux et qui n’attire aucun opprobre. La condamnation au tribunal et le regard des autres citoyens sont bien plus redoutés. Le fait que la justice n’ait aucun mot à dire sur la fraude fiscale en tant que délit est totalement aberrant.

Il existe un deuxième verrou qui concerne la police judiciaire. Comment se fait-il que le renseignement, qui sait tout très en amont, ne se soumette jamais à l'article 40 du code de procédure pénale ? Il ne signale jamais au procureur des faits délictueux qui n'ont pourtant rien à voir avec ce qui est couvert par le secret-défense. Les Renseignement dénoncent eux-mêmes cette réalité. Des officiers du renseignement intérieur me l'ont ainsi affirmé. Un document écrit sur ce sujet avait d'ailleurs été transmis à l'Assemblée Nationale. D'autres experts du métier partagent le même point de vue. Il n'y a en effet aucune justification pour placer sous le sceau du secret-défense des informations qu'ils récoltent sur des fraudes dont ils sont les premiers avertis et qui nécessiteraient un travail judiciaire.

Sur la question des amendements, une revendication portée par les douaniers et les policiers me semble intéressante. Ils aimeraient pouvoir demander la provenance d'une somme en liquide à partir du moment où celle-ci dépasse les 10 000 euros. Certaines personnes y ont vu une atteinte potentielle à la liberté de faire circuler la caisse d'un commerce. Je prends pour ma part très au sérieux l'expérience de douaniers parfaitement républicains et respectueux des libertés publiques qui assurent que cet outil serait très avantageux dans la lutte contre la fraude fiscale. La circulation de l'or est de fait totalement soustraite à des interrogations judiciaires. Cette question mérite une certaine attention de la part des parlementaires.

Le dispositif proposé sur les lanceurs d'alerte est satisfaisant. Il faut bien entendu un équilibre empêchant des dénonciations gratuites. Toutefois, quand des lanceurs d'alerte agissent de manière tout à fait gratuite et morale, il serait bon de prévoir une reconnaissance de la République. Ils prennent en effet des risques considérables. J'ai été très impressionné par la conscience civique de ces personnes.

J'aimerais finir sur la question des repentis. Quid de celui ou celle qui a fauté pour différentes raisons ? L'époque a changé. L'enjeu de la fraude fiscale pour la société a changé. Certains banquiers sont déterminés à dire la vérité. Vous en avez auditionné un, dont je ne sais pas à quel degré il a participé au système. Catherine Dubouloz a publié dans le journal *Le Temps* les confessions d'un banquier suisse qui raconte dans le détail comment il opérait sur le territoire français la récolte de l'évasion fiscale. Un certain nombre de gens ayant exécuté des ordres pourraient apporter beaucoup à la justice s'ils étaient admis aux conditions d'un dispositif pour les repentis.

Mme Corinne Bouchoux. - J'ai une question extrêmement terre-à-terre à vous poser. Ce qui était il y a vingt ans un usage allant de pair avec une certaine réussite est devenu aujourd'hui un problème majeur. Ne pensez-vous pas que les personnes concernées devraient reconnaître leur faute et prendre la parole publiquement ?

M. Antoine Peillon. - Je me sens proche moralement de votre position. Les personnes concernées sont dans une gestion rationnelle de leurs

intérêts. Aujourd'hui avouer une fraude fiscale n'est pas du tout profitable. Même quand on fait ses aveux bien orchestrés médiatiquement, on ne paye rien. Le seul motif qui poussera les fraudeurs à avouer serait la possibilité de payer moins dans le cas où ils auraient avoué. L'Etat doit être fort. Je rêve qu'un jour l'éducation soit suffisante pour que l'on puisse se passer d'un système répressif, mais nous avons pour l'instant besoin d'un système judiciaire fort. Il est en effet aujourd'hui tellement faible que les fraudeurs règnent en maître. Je suis informé quasiment quotidiennement de ce qui se passe dans la banque UBS France, au plus haut niveau. La direction se moque du monde. Ses déclarations récentes sont des pieds-de-nez à la justice et à l'information. UBS paye des fortunes à des cabinets d'avocats et des cabinets d'enquête privés, assurée que rien ne lui résistera. C'est la mentalité des fraudeurs et de ceux qui les servent.

M. Jacques Chiron. – Nous avons évoqué la possibilité de faire de la communication auprès de l'opinion publique. Cette dernière ne peut comprendre pourquoi elle est imposée normalement quand certains viennent se réfugier fiscalement sur son territoire et sont imposés anormalement. En Suisse, certains cantons refusent ce type de situation. Je salue votre rôle en tant que journaliste.

Le découplage entre le lieu réel de l'économie et les lieux juridiques n'est donc pas acceptable. Les États vont-ils s'en rendre compte ? Cela pourrait permettre de régler la fraude de certains grands groupes.

M. Antoine Peillon. - Je vous remercie de vos propos sur le rôle de ceux qui ont comme métier de faire connaître au public la réalité du fonctionnement de la société. Il me semble que les Suisses sont majoritairement défavorables à la levée du secret bancaire. En France, l'information, y compris quand elle est complexe, est bien comprise du public.

Je me suis intéressé récemment à la question des entreprises. La pratique systématique est de créer des sociétés offshore, notamment à Luxembourg, de sorte à récolter des royalties sans avoir à déclarer quoi que ce soit au fisc de son pays. Les Etats et les élus locaux ont quelques réticences à contraindre certains grands groupes à payer l'impôt à cause du chantage à l'emploi. Dans un reportage sur France 2 était notamment présenté un grand groupe de distribution de produits culturels implanté en Bourgogne, bénéficiant de subventions et ne payant qu'un impôt accessoire. Force est de constater le rapport défavorable de la puissance publique vis-à-vis de la puissance privée. La normalité économique est d'avoir des structures offshore non déclarées.

M. Eric Bocquet. – Je voudrais revenir sur l'enquête Offshore Leaks publiée au mois d'avril. Elle représentait, de mon point de vue, un travail de qualité incluant des dizaines de journalistes et comprenant des noms précis.

L'organe de presse français s'est désolidarisé de la publication des fichiers. Je suis interpellé par le silence qui règne aujourd'hui sur cette question.

M Antoine Peillon. – J'ai eu connaissance de cette enquête avant sa publication. J'ai été informé des données précises recueillies, notamment concernant Singapour. J'ai pu constater la qualité de ces informations, leur défaut étant qu'elles ne comportaient que des noms de sociétés écrans. Il n'y avait en effet aucune donnée précise concernant les comptes bancaires et les ayants droit. L'évaluation de l'aspect illégal ou non de ces structures juridiques n'a pas non plus été effectuée. Le nom de Monsieur Augier a par exemple été cité sans que le journal ait la moindre capacité de nous éclairer sur la légalité de ses sociétés.

Je n'aurais pas personnellement publié cette enquête en l'état. Je n'en ai d'ailleurs pas compris la finalité ; la preuve en est qu'elle n'a eu aucune suite.

Le renseignement s'interroge par ailleurs beaucoup sur une manipulation de l'opinion publique, notamment européenne, pour des motifs psychosociaux faisant partie de la guerre économique en cours entre le monde anglo-saxon et le vieux monde européen. Certaines personnes du renseignement européen décryptent les choses ainsi.

M. Eric Bocquet. – La DCRI a remis un document à nos collègues députés, faisant état de la difficulté à exercer leur mission. Qu'est-il advenu de cette démarche ?

M. Antoine Peillon. – J'ai publié dans La Croix un article sur ce sujet. La note était double. La première partie analysait le manque d'articulation et de moyens de tous les services de police œuvrant dans la répression de la fraude fiscale. La seconde portait sur le défaut d'action judiciaire concernant la question d'UBS alors que des officiers avaient eu connaissance très tôt des délits. Ils ont été empêchés de transmettre ces informations au judiciaire sous des prétextes de secret-défense mais selon eux, davantage pour des motifs de protection de certains clans politiques.

Cela a fait scandale à l'Assemblée Nationale. La note a été perçue par certains comme fantaisiste.

Ces officiers ont décidé de transmettre cette note au juge d'instruction. Deux juges se sont saisis de la question. Les sources policières ont été reçues au moins deux fois.

Mme. Nathalie Goulet. – J'ai déposé un amendement pour que la Haute Autorité de Transparence puisse avoir des liens institutionnels avec TRACFIN. Pensez-vous que cela soit une bonne idée ?

M. Antoine Peillon. – Je ne pense pas avoir la capacité de vous répondre. Cependant, l'organisation TRACFIN dispose d'une grande quantité de données. La problématique du passage au judiciaire se pose encore une fois. Il existe des pratiques très discrétionnaires. Je sais que

certaines informations de grande qualité ont été conservées par la direction de TRACFIN et qu'elles n'ont pas été exploitées judiciairement. Cet outil est très efficace mais sous-exploité.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie beaucoup. Vous avez apporté de riches informations.

Il est beaucoup fait mention de la Suisse, du Luxembourg, de Londres, du Delaware. L'évasion fiscale est-elle vraiment une invention occidentale ? La Russie, la Chine et les Etats du Moyen-Orient sont-ils coopératifs ?

M. Antoine Peillon. – Nous avons l'assurance qu'ils ne le sont pas. Hongkong s'est transformée en une place particulièrement opaque et résistante à toute enquête judiciaire. L'évasion fiscale est devenue un outil normal de notre système économique. Les pays que vous citez sont particulièrement concernés par l'articulation terrible qui existe entre le crime organisé et la fraude fiscale. Toutefois, l'outil suisse reste central. J'ai ainsi constaté le besoin des grands de ce monde d'évoluer dans des environnements luxueux. La dimension mondaine est un motif sociologique fort.

M. François Pillet, président. – Nous vous remercions tous beaucoup.

AUDITION DE M. FABRICE ARFI, JOURNALISTE À MÉDIAPART

(mercredi 2 juillet 2013)

M. François Pillet. – Nous allons poursuivre nos auditions avec celle de Monsieur Fabrice Arfi, journaliste à Mediapart. Je voudrais d’abord vous remercier des mots, fondés mais néanmoins agréables, que vous avez écrits dans un récent ouvrage sur un rapport qui avait été mené par le Sénat.

Je voudrais toutefois faire une observation sur un certain passage. Vous affirmez que le journaliste doit éviter de faire du journalisme d’opinion. Je pense qu’on doit reconnaître au journalisme d’opinion, sous réserve qu’il annonce ce qu’il est, une forme de légitimité. Nous avons tout de même expérimenté la semaine dernière les méfaits d’un certain journalisme spectacle. En revanche, lorsque vous écrivez « le mensonge de Monsieur Cahuzac fut accompagné, cautionné, entretenu par la majorité de la classe politique », vous allez peut-être au-delà du journalisme de faits. Je pense que cette affirmation procède d’une certaine méconnaissance de la classe politique et des réalités institutionnelles. Vous trouverez peu de sénateurs qui puissent relever de ce jugement un peu amalgamant. Cette affirmation n’entame toutefois en rien la considération que nous inspire votre travail d’enquête, d’autant qu’il est très exact qu’en ce domaine, on se sent quelquefois très seul.

La commission d’enquête s’intéresse au contrôle des faits de soustraction de richesses, soit dans une utilisation légale de la concurrence fiscale, soit dans les pratiques frauduleuses. Nous sommes satisfaits de voir que notre travail a été lu et approuvé.

Sur ce fait, je vais vous demander de prêter serment. Monsieur Fabrice Arfi, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Fabrice Arfi. – Je le jure.

M. François Pillet. – Vous nous indiquerez tout ce que vous souhaitez révéler ou réaffirmer à la commission pendant une dizaine de minutes. Notre rapporteur vous posera ensuite un certain nombre de questions qui seront développées par mes collègues.

M. Fabrice Arfi. – Je vous remercie de votre invitation. C’est toujours un moment démocratique important quand le parlement se saisit de son pouvoir d’investigation.

Concernant le journalisme d’opinion, je pense ce sont les faits qui font l’opinion. J’essaie d’être un artisan de l’information par les faits. C’est ce

que je vais tenter en ces lieux, si tant est que cela puisse éclairer les travaux de la commission.

Depuis que le journal Mediapart a été lancé, nous avons mis au jour un certain nombre d'histoires, qui sont devenues des « affaires » puis des informations judiciaires. Je peux citer l'affaire Tapie, l'affaire Bettencourt, l'affaire Takieddine, l'affaire Karachi, ou encore l'affaire Cahuzac. Toutes ces affaires comportent un invariant : les paradis fiscaux.

Le paradis fiscal permet de contourner l'impôt avec une obsession qui relève de la jouissance. C'est aussi une boîte noire qui permet de cacher l'origine ou la destination de l'argent et toutes les pratiques financières illicites qui font que l'enrichissement de quelques-uns correspond à l'appauvrissement de tous. Nous parlons de l'argent que nous nous devons les uns les autres.

Il est parfois compliqué pour nous, une fois après avoir révélé les faits de façon plus ou moins spectaculaire, d'effectuer la pédagogie qui doit s'en suivre. Si les affaires que nous révélons se résument à des faits divers financiers, j'estime que nous perdons la bataille de l'information. Le travail des commissions d'enquêtes, des institutions est aussi de montrer en quoi tout cela a du sens.

J'aimerais citer un ouvrage publié en 2012 par les éditions André Versaille, s'intitulant Les paradis fiscaux. Il a été écrit par mon confrère américain Nicolas Shaxson, journaliste pour, entre autres, The Economist ou The Financial Times, journaux qui ne sont pas réputés pour être révolutionnaires. Nicolas Shaxson nous explique que les paradis fiscaux ne sont pas une économie à la marge, mais qu'ils sont au cœur de l'économie mondiale. Je me permets de lui emprunter une image : Imaginez-vous dans un supermarché où vous faites vos courses tous les jours. Derrière un cordon de velours rouge des personnes bien habillées règlent leurs achats à une caisse prioritaire. Sur votre ticket de caisse il y a une ligne « frais divers » avec en face une somme énorme destinée à financer les achats des personnes derrière le cordon rouge. « Désolé », vous dit le gérant du supermarché, « nous n'avons pas le choix. Si vous ne payez pas la moitié de leurs achats, ils iront faire leurs courses ailleurs. Veuillez régler s'il vous plaît ». C'est ce qui se passe concrètement si l'on applique le principe du paradis fiscal à la vie courante.

Je suis venu avec des éléments factuels qui, je crois, peuvent éclairer le sujet de votre commission. J'ai apporté des exemples issus de six affaires que j'ai eu à connaître dans le détail à travers mon travail à Mediapart. Je crois qu'ils peuvent répondre à la question que vous posez sur la complicité de certains organismes bancaires ou l'insuffisance des contrôles institutionnels face à ce type de pratiques.

Le premier exemple concerne l'affaire HSBC. Nous avons raconté comment un président de commission des finances, dont les pouvoirs

d'investigation sont considérables, a été destinataire en août 2010 d'informations extrêmement précises sur les opérations illicites de la banque HSBC. Ce président de commission était Jérôme Cahuzac. Il n'a rien fait de ces informations. Il était concerné personnellement par la fraude fiscale. Il avait lui-même recours au service des banques pour pouvoir échapper à l'impôt et dissimuler des avoirs. Contrairement à ce qu'il a indiqué à une commission d'enquête à l'Assemblée Nationale, son frère était bien membre du comité exécutif de HSBC France au moment de ces faits. L'enquête judiciaire qui a été ouverte et confiée aux juges Van Ruymbeke et Bilger porte bien sur les relations entre HSBC France et HSBC Genève. Dans cette affaire on a pu voir également des problèmes permanents de liens incestueux pouvant exister entre certains pouvoirs d'enquête et le pouvoir exécutif. J'entendais mon confrère évoquer TRACFIN. C'est un outil formidable, qui marche sur la bonne volonté des établissements bancaires, mais TRACFIN ne judiciarise pas certains dossiers. Le lien existant avec le monde politique dans certaines affaires est problématique.

Ensuite, l'affaire Bettencourt, que certains ont pu considérer comme la rencontre de Dallas et de Balzac, concerne également les paradis fiscaux. Madame Bettencourt n'a jamais été contrôlée par le fisc. Ce sont les déclarations de la comptable Claire Thibout, restée quinze ans au service de Madame Bettencourt, qui ont été confirmées. Il a fallu cet accident rocambolesque d'un majordome enregistrant des conversations, pour que nous découvriions l'immensité de la fraude fiscale de la maison Bettencourt. Cela a amené à la découverte de douze comptes, rassemblant des centaines de millions d'euros. Un majordome a dû prendre le risque de placer un dictaphone pour enregistrer les conversations d'affaires de l'héritière de L'Oréal. Y avait-il un pacte tacite entre les pouvoirs politiques successifs pour ne pas enquêter sur Madame Bettencourt ? Toutes les grandes fortunes sont contrôlées environ tous les trois ans. Ce déficit pourrait être d'ordre politique ou culturel. Il se situe très au-delà d'une ligne de fracture droite-gauche.

L'affaire Cahuzac est un autre exemple. De nouveaux développements sont apparus grâce à l'enquête parlementaire de l'Assemblée Nationale. Nous nous sommes interrogés sur le degré de connaissance de l'Elysée. La note blanche de la DCRI a été transmise à la commission. Monsieur Cahuzac n'apparaissait pas dans ladite note, mais celle-ci révèle qu'en avril 2009, la DCRI savait tout des pratiques d'évasion fiscale de la banque UBS en Suisse et en France. Il ne s'est pourtant rien passé. C'est la publication du livre d'Antoine Peillon qui a abouti à la mise en examen des personnes morales UBS France et UBS Suisse. Il est extrêmement rare qu'une personne morale soit mise en examen dans les affaires de corruption ou de blanchiment.

Cela pose une question fondamentale, celle de l'article 40. Tout agent dépositaire de l'autorité publique est censé alerter le procureur de la

République s'il est témoin de crimes ou délits. C'est une obligation assez subtile car le fait de ne pas la respecter n'entraîne pas de sanction.

Nous avons également entendu parler récemment de l'affaire Hermès LVMH. LVMH est secrètement monté au capital d'Hermès. Les dirigeants d'Hermès ont découvert du jour au lendemain que LVMH était un actionnaire très important de leur société. Tout s'est fait à partir des paradis fiscaux, via des sociétés liées à LVMH domiciliées au Panama. Les sommes sont considérables. La plus-value sur le papier, en titres, s'élève à plus d'un milliard d'euros. L'AMF a condamné LVMH à huit millions d'euros d'amende. Comment voulez-vous qu'il y ait une autorité réelle témoignant d'une volonté à la fois politique, sociale et culturelle de lutter contre ce type de pratiques quand l'amende maximale est de dix millions d'euros ? J'ai le sentiment que l'on s'attaque à des portes blindées avec un plumeau.

L'affaire Takieddine, très complexe, est un autre exemple. Je vous ai amené un document qui a fait l'objet d'un article sur Mediapart en juillet 2012, signé par Karl Laske et moi-même, intitulé « Libye, Sarkozy, argent noir. Les affaires de Takieddine avec la Barclay's ». M. Takieddine voulait contracter des emprunts bancaires auprès de la Barclay's. Cette dernière a fait une enquête de solvabilité et de rentabilité. La lecture de ce rapport montre que la Barclay's sait tout des montages offshore de M. Takieddine, et de ses techniques de blanchiment. Tout est décrit. Je cite : « Ses revenus actuels découlent d'un contrat qu'il a négocié pour la fourniture d'équipements de surveillance électronique aux fins de surveillance des e-mails et d'internet entre les gouvernements français et libyens ». Monsieur Takieddine a touché 4,2 millions d'euros de commissions via des structures offshore. Ce contrat de vente de matériel d'espionnage est aujourd'hui au cœur de plusieurs enquêtes judiciaires dont une pour complicité de crimes contre l'humanité. Ce matériel d'espionnage a en effet permis d'espionner les opposants de Monsieur Kadhafi, de les faire arrêter, de les torturer et parfois même de les tuer. « Comme on peut s'y attendre de la part d'un client de la nature de Ziad Takieddine, ses avoirs sont détenus par des structures offshore bien qu'il soit lui, et non un trust, le bénéficiaire direct de chacune. En raison de sa résidence fiscale, la structure de ses propriétés d'actifs est un peu complexe ». William Hartford, qui a écrit ceci, travaille aujourd'hui pour le vendeur d'armes Adnan Khashoggi. « Notre relation de prêt bancaire passera par la structure aux îles vierges britanniques qui détient la propriété de Londres de Monsieur Ziad Takieddine. Il est probable que le client possède des liquidités et des avoirs au-delà de ce qu'il a déclaré mais il est réticent à déclarer la totalité de ses actifs à une tierce partie à ce stade de la relation avec la banque. Sa résidence en France et le régime fiscal qui lui est associé font qu'il est prudent lorsqu'il discute de ses revenus et avoirs imposables ». C'est la preuve qu'une grande banque savait tout des motivations et des activités d'un homme qui est aujourd'hui sous écrous.

Ces exemples, certes partiels, démontrent par les faits, sans jugement moral, quelle est l'immensité du problème. J'ai eu la chance de rencontrer des magistrats, des enquêteurs, des agents secrets qui sont détenteurs d'informations d'intérêt public. Pour nous journalistes, plusieurs questions se posent. Le respect de la protection des sources n'est pas une mince affaire. La nouvelle loi comporte toujours une impasse importante : la protection des lanceurs d'alerte. Ceux-ci sont fondamentaux dans la connaissance de la vérité si l'on part du principe que dans une démocratie, la transparence doit être la règle.

Le défaut d'alerte est un autre problème, y compris pour les services enquêteurs. Les défaillances sont multiples, concernant l'utilisation de l'article 40 ou la judiciarisation des découvertes de la Cour des Comptes et des Chambres Régionales des Comptes. Le verrou de Bercy existe toujours. Nous sommes la seule démocratie où l'administration fiscale a les pleins pouvoirs sur la judiciarisation ou non d'un délit. L'opportunité de poursuite ne concerne que le blanchiment de fraude fiscale. Comment, dès lors, peut-il y avoir une pédagogie politique vis-à-vis de ces affaires si l'on ne considère pas que la fraude fiscale est une attaque contre la société ? Cela ne peut pas se résumer à des questions de négociations.

Que se passe-t-il lorsque des personnalités coupables de fraude fiscale sont ensuite réélues ? Ce panorama nous montre un paysage dévasté de la culture démocratique vis-à-vis de ces questions, qui sont au cœur de la vie quotidienne. Il est difficile de mobiliser l'opinion publique. Il est donc important de considérer cela au-delà des questions partisans. C'est pourquoi Mediapart s'emploie le plus sincèrement possible à produire des informations d'intérêt public, susceptibles de nourrir cette prise de conscience.

M. Eric Bocquet. - Je vous remercie, Monsieur Arfi, de ce préambule. Je partage le souci que vous avez de la pédagogie. Chacun a cette responsabilité commune de porter à la connaissance du plus large public l'analyse, la compréhension et la transparence.

Avez-vous des informations sur le rôle qu'ont pu jouer les opérateurs, les structures financières ? Quels établissements financiers avez-vous croisé dans vos investigations ?

M. Fabrice Arfi. - J'ai croisé le nom de tous les établissements financiers connus ou moins connus. Des associations comme CCFD Terre Solidaire ou Tax Network Justice ont produit des rapports très précis.

En ce qui concerne les pratiques, je ne suis pas un spécialiste. J'ai tout de même constaté l'existence d'une forme de mafia financière. Comme dans le crime organisé, les acteurs s'adaptent toujours à la nouvelle législation avec une technicité toujours plus grande. Les techniques sont extrêmement nombreuses. Vous avez reçu Monsieur Pierre Condamain-Gerbier qui connaît bien ce genre de pratiques, comme les prêts Lombard par

exemple. Les stratégies financières sont multiples. Les administrations sont parfois mal outillées face à des gens très armés. Comment se battre à armes égales pour percer cette énorme puissance financière et cette mobilité permanente ? Chaque année, la place forte de l'offshore change.

M. Eric Bocquet. – Nous sommes preneurs des documents que vous nous avez proposés. Quelles sont les grandes défaillances en matière de supervision et d'enquêtes de la part des autorités en charge ? Pensez-vous que les services de la République ont pu avoir connaissance des mêmes éléments que vous ?

M. Fabrice Arfi. – Oui. L'affaire Cahuzac en est la preuve manifeste. Nous avons réussi à retrouver le compte de Monsieur Cahuzac là où la DGFIP avait dit qu'il n'y en avait pas. Je ne sais pas s'il s'agit d'incompétence ou de complicité. Avec les mêmes éléments d'information, la DGFIP et la justice sont arrivées à deux conclusions contraires. Les services de renseignement français sont très bien informés. La question centrale est celle de la judiciarisation. L'article 40 me semble un outil formidable, mais une obligation dont le non-respect n'est pas sanctionné est un non-sens.

M. Eric Bocquet. – Peut-on imaginer que la DCRI dispose d'informations auxquelles la DGFIP n'a pas accès ?

M. Fabrice Arfi. – C'est le cas.

M. Eric Bocquet. – Pourquoi y a-t-il eu une enquête interne ?

M. Fabrice Arfi. – Au sein de la DCRI, il existe une sous-direction K qui accueille une section K5 dont le travail consiste à traquer le blanchiment. Les agents de la DCRI fournissent un travail de grande qualité. J'ai souvent croisé des fonctionnaires qui avaient eu des soupçons. Concernant l'affaire Cahuzac, le fisc avait déjà été alerté en 2001 et en 2008. Il s'en est fallu de peu pour que la justice ne trouve pas les comptes. Le blanchiment de fraude fiscale ne suffit pas pour coopérer judiciairement avec la Suisse. Dans la demande d'entraide pénale du parquet de Paris, étaient également concernées les activités de Monsieur Cahuzac liées à l'industrie pharmaceutique, ce qui a poussé la Suisse à coopérer.

Mme Nathalie Goulet. – Je vous remercie de votre intervention.

Nous étudierons dans quelques jours un texte sur la transparence de la vie publique. Pensez-vous que ce texte est nécessaire et suffisant ?

Je m'inquiète des débordements que pourrait provoquer la publication des déclarations du patrimoine des élus. Qu'en pensez-vous ?

Nous avons reçu Dominique Strauss-Kahn qui a souligné la distorsion énorme existant entre la réalité de la fraude fiscale et financière et les moyens employés pour la combattre. Avez-vous relevé des carences manifestes dans la formation des agents que vous avez pu rencontrer ?

Enfin, avez-vous une préconisation concernant les textes sur la transparence de la vie publique et sur l'évasion fiscale ?

M. Fabrice Arfi. – Je ne suis pas arbitre des élégances législatives. Je ne crois pas que les nouvelles règles concernant les déclarations de patrimoine auraient permis de dévoiler les pratiques de Jérôme Cahuzac. Cela étant, je pars du principe qu'un homme public doit rendre des comptes. Je n'ai pas toutefois de réponse sur la question de la publication du patrimoine. Il est tout à fait normal que des autorités puissent contrôler les personnes vivant de l'argent public. J'ai notamment apporté un billet de blog de Fabienne Sintès intitulé « Si Jérôme Cahuzac était américain ». Elle y explique le « vetting process » américain pendant lequel chaque ministre doit accepter de dévoiler toute sa vie privée avant de prendre des fonctions aussi importantes. Il existe une culture du parjure aux Etats-Unis. Il ne serait pas absurde de créer un délit de parjure pour les hommes et les femmes publics. Si ce processus avait été appliqué à Jérôme Cahuzac, il n'aurait jamais été ministre du budget. Est-ce transposable en tant que tel en France ? Je ne saurais dire, mais il faut s'y intéresser.

Il est évident que les lois comportent des avancées, mais les nouvelles grandes lois n'ont pas changé beaucoup les choses dans le passé. Il existe des statu quo insupportables, notamment concernant le lien incestueux entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire. La Cour européenne des Droits de l'Homme souligne pour sa part régulièrement le manque d'indépendance du parquet. Les affaires dont je parle ici n'ont prospéré que lorsqu'elles sont arrivées aux mains de juges indépendants. Dans le cadre de l'affaire Bettencourt, le procureur Courroye, qui avait reçu la médaille de l'Ordre du mérite des mains de Monsieur Sarkozy, a dépensé une énergie considérable à ne rien découvrir. Les juges indépendants ont réussi à découvrir les faits.

Mon métier ne consiste pas à juger moralement ou légalement les gens. En revanche, les faits recouvrent parfois des qualifications pénales. Le lien incestueux du pouvoir exécutif avec les pouvoirs d'enquête est problématique. TRACFIN est sous l'autorité directe du ministre de l'économie et des finances. Beaucoup de signalements TRACFIN ne sont pas transmis car la personne concernée est liée à une personnalité politique. Nous n'avons par ailleurs aucune culture du contre-pouvoir institutionnel dans notre pays. Le secret-défense est utilisé à outrance. Je le rencontre en permanence. Le secret-défense n'est pas utilisé dans l'intérêt supérieur de la nation. Les juges n'ont pas le moyen de savoir si ce qui leur est proposé correspond à la totalité des documents.

M. Eric Bocquet. – Avez-vous un exemple précis de cette pratique ?

M. Fabrice Arfi. – L'affaire Karachi en est un exemple probant. A chaque vague de déclassification, il était affirmé que tous les documents avaient été déclassifiés. Lorsqu'un juge demande au ministre de la Défense

de lui communiquer certains éléments, c'est la DGSE qui choisit les documents soumis à la commission consultative du secret de la défense nationale. Le ministre choisit ensuite de déclassifier l'affaire ou non. En Angleterre, le principe est inverse.

Voilà quelques problèmes qui sont à la fois techniques et culturels sur la lutte contre les paradis fiscaux.

M. François Pillet. - Êtes-vous en possession d'éléments que Monsieur Condamine-Gerbier n'a pas donnés à la commission ?

M. Fabrice Arfi. - Nous avons publié cet après-midi un début de grand entretien avec M. Pierre Condamine-Gerbier. Nous l'avons rencontré le 29 mai à Genève pendant six heures. Nous avons été destinataires d'informations très riches et très précises, incluant des informations concernant des hommes politiques. Il ne s'agit pas d'une liste avec des numéros de compte. Monsieur Condamine-Gerbier a été témoin d'un certain nombre de pratiques. Mediapart ne publiera pas ces noms tant que nous n'aurons pas contre-enquêté.

M. Eric Bocquet. - Si les sources avec lesquelles vous avez été amené à travailler souhaitent s'exprimer sur l'espace participatif du sénat, qu'elles n'hésitent pas. Il existe une page dédiée à cette commission.

Quelle est par ailleurs votre appréciation du rôle de la presse ? Elle n'est pas homogène sur ces sujets.

M. Fabrice Arfi. - Je peux simplement parler de l'histoire de Mediapart. Je sais quelle est la valeur de beaucoup de mes confrères dans beaucoup de rédactions. Au plus fort de l'affaire Cahuzac, nous nous réunissions de façon informelle avec d'autres journalistes tous les vendredis soirs. Il n'y a que Mediapart qui a réussi à publier ces informations, qui étaient pourtant mutualisées. La situation capitaliste de la presse en France est en effet extrêmement compliquée. Quand de grands capitaines d'industrie achètent des journaux et vivent de la commande publique, cela ne crée pas un univers journalistique très sain. Certains journaux sont subventionnés au-delà du raisonnable. Mediapart essaie modestement d'emprunter un chemin différent, dépendant de la confiance des lecteurs et non de la publicité.

Nous ne pouvons continuer notre travail sans la protection des sources. Il ne s'agit pas de réflexe corporatiste. C'est une liberté donnée à chacun de venir alerter la presse sur des informations qu'il pense d'intérêt public. Les journalistes doivent ensuite assumer les conséquences d'une éventuelle publication. C'est à nous de répondre de nos écrits devant la loi. Si l'information est vraie et d'intérêt public, elle est alors publiée. C'est pourquoi la loi sur la protection des sources est extrêmement importante. Malheureusement, l'idée d'intérêt supérieur de la nation permettant à tel ou tel pouvoir exécutif de porter atteinte aux sources a été maintenue. La définition de l'intérêt supérieur de la nation est trop lâche. Chacun met le

curseur à un endroit différent. La Cour européenne des Droits de l'Homme fait de la protection des sources la pierre angulaire du travail démocratique des journalistes.

M. François Pillet. – Nous avons entendu le message. Je donne la parole à ma collègue.

Mme Corinne Bouchoux. – Les journalistes ayant enquêté ces derniers temps sur ce sujet ont-ils eu des soucis de type cambriolage ou vol ?

M. Fabrice Arfi. – Le fait est que nous avons été cambriolés au plus fort de l'affaire Bettencourt, au même moment qu'un journaliste du Point et qu'un journaliste du Monde. Nous savons que nous avons été surveillés, y compris par la DCRI. Claude Guéant, que nous avons désigné comme pilote de la surveillance d'Etat, avait déposé une plainte en diffamation contre Mediapart. Il a ensuite retiré sa plainte. Le Canard enchaîné a révélé les mêmes faits. Un livre intitulé L'espion du président a donné des éléments extrêmement précis sur la surveillance dont Mediapart a pu être l'objet.

Ensuite il y a ce que l'on nous dit, ou ce que l'on croit savoir. Je pars du principe que je ne deviendrai jamais paranoïaque.

Enfin, il y a ce qui est techniquement possible. Les révélations du Guardian dans l'affaire Snowden nous montrent ainsi ce qu'il est techniquement possible de faire. Les responsables des gouvernements espionnés ont raison de pousser des cris d'orfraie. Il aurait été juste qu'ils poussent les mêmes cris lorsque la France vendait du matériel d'espionnage informatique contre les populations syriennes et libyennes à une époque où nous étions les amis de ces dictatures.

M. Eric Bocquet. – Avez-vous été en mesure d'exploiter les données révélées dans l'enquête Offshore Leaks ?

M. Fabrice Arfi. – Le journal partenaire de cette opération était le Monde. Karl Laske et moi-même sommes membres de l'ICIJ, outil formidable d'intelligence et de mutualisation du travail. Un certain nombre de données ont été rendues publiques. Les révélations du Guardian ont provoqué un débat politique considérable, peut-être parce que beaucoup de paradis fiscaux sont liés à la couronne britannique. En France, elles n'ont pas obtenu la même dimension. L'exploitation des données est très lente. Tout est organisé de façon à ce qu'il soit difficile de comprendre les montages.

M. François Pillet. – Nous vous remercions chaleureusement.

AUDITION DE M. PASCAL SAINT-AMANS, DIRECTEUR DU CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES DE L'OCDE

(mercredi 3 juillet 2013)

M. François Pillet, président. – Nous recevons M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Saint-Amans prête serment.

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – L'environnement a significativement changé en cinq ans, et cette évolution s'accélère. Les États sont souverains ; historiquement, la fiscalité est au cœur de cette souveraineté ; l'interaction entre souverainetés fiscales est intervenue tardivement, avec le modèle de convention fiscale développé dans les années 1920 par la Société des nations pour éliminer les doubles impositions sur les investissements transnationaux. Cela a impliqué un renforcement de la coopération entre États.

Ce modèle de convention fiscale a été repris par l'OCDE dans les années 1950 et développé depuis. Il comporte toujours un article 26 qui prévoit des dispositions relatives à la coopération fiscale. Pendant longtemps, des États y ont opposé le secret bancaire.

L'OCDE a renforcé ses travaux sur ce thème dans les années 1990. Le rapport sur les paradis fiscaux, que le G8 lui a demandé en 1996, a conduit au développement d'un standard selon lequel les États devraient par principe échanger des renseignements, y compris bancaires, dans les cas autres que la bonne application des conventions fiscales. La Belgique, l'Autriche, la Suisse ou le Luxembourg, qui étaient des États à secret bancaire, ont exprimé des réserves. En dehors de l'OCDE, des États ou juridictions avaient une approche restrictive : les territoires d'outre mer du Royaume-Uni ou les dépendances de la couronne, telles Jersey, Guernesey, ou l'île de Man ; les territoires dépendant des Pays-Bas, ou de la Chine, comme Hong-Kong ou Macao. L'OCDE a donc dressé au début des années 2000 une liste des paradis fiscaux, définis comme des États ou des juridictions où il n'y avait pas de transparence, et qui ne coopéraient pas (en plus de quelques autres critères).

Le standard de l'échange de renseignements, y compris bancaires, sur demande, lorsqu'ils sont vraisemblablement pertinents pour

l'administration fiscale de l'État requérant figure dans le nouvel article 26 du modèle d'accord d'échange de renseignements développé en 2002. De nombreuses juridictions ont pris l'engagement de l'appliquer, mais ne l'ont pas tenu. En 2008, à la suite du scandale du Liechtenstein, la pression politique s'est accrue, à gauche comme à droite. MM. Woerth et Schroeder, avec notre soutien, ont organisé le 22 octobre 2008 une réunion à Paris, puis le G20, réuni pour la première fois au niveau des chefs d'États et de gouvernements le 15 novembre 2008, a appelé à mettre fin au secret bancaire. En février et mars 2009, en préparation du G20 d'avril, l'OCDE a été invitée à établir un rapport de progrès - en fait une liste des pays qui avaient pris l'engagement d'appliquer le standard, mais n'avaient pas passé un minimum de douze accords d'échanges de renseignements.

Le Forum mondial que nous avons ensuite mis en place rassemble 120 pays et juridictions sur un pied d'égalité. Il organise une vérification par les pairs, autour de dix critères, que l'information existe sur les contribuables, les détenteurs de sociétés, de trusts, de comptes bancaires, mais aussi sur les comptabilités, que l'administration fiscale y a accès sans obstacle juridique, et que la juridiction examinée coopère avec tous les partenaires qui lui en font la demande. Plus de cent rapports ont été produits. Dans une première phase, l'on examine si le cadre légal et réglementaire correspond aux dix critères. Si ce n'est pas le cas, l'on formule des recommandations ; autrement l'on passe à la phase deux et à l'examen de la pratique de l'échange d'information du pays, en demandant aux 119 partenaires potentiels s'ils échangent avec ce pays, et comment. L'objet est de transformer le standard en pratique universellement admise.

Depuis quelques années, l'OCDE promeut également l'échange automatique de renseignements, favorisé par le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) américain. Le FATCA a été conçu de manière « punitive » après que certaines banques, notamment suisses, ont dissimulé qu'elles avaient des clients américains, en contravention avec leurs accords avec l'administration américaine. Pour protéger leurs bases taxables, les États-Unis ont édicté une législation unilatérale extraterritoriale, obligeant les institutions financières non-américaines à leur transmettre à compter du 1^{er} janvier 2014 le solde des comptes bancaires, les intérêts, dividendes ou plus-values, les contrats d'assurance-vie des contribuables américains, sous peine d'une retenue à la source de 30% sur tous les revenus de source américaine versés à tous leurs clients. Cette législation a suscité l'émoi des pays qui pratiquent l'échange automatique, comme la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie... Pourquoi ne pas établir un accord protégeant leurs banques ? L'OCDE a facilité la négociation d'un modèle d'accord intergouvernemental avec échange automatique de renseignements, de sorte que les banques des États signataires sont réputées compatibles avec le FATCA.

Les conséquences de cette dynamique sont importantes : puisque les pays à tradition de secret bancaire donnent aux États-Unis toute l'information, pourquoi ne les donneraient-ils pas à d'autres partenaires ? Les affaires comme Offshore Leaks, ont renforcé cette évolution et suscité des débats sur la directive européenne « Epargne ». Signataires du modèle d'accord international, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, veulent s'associer plus étroitement entre eux en s'inspirant du FATCA.

Le G8 a déclaré que l'échange automatique devait devenir le standard. Le 20 juillet, nous proposerons au G20 d'élaborer une plateforme technique pour que tous les pays disposent du même niveau d'information que les États-Unis. Nous associons à nos groupes de travail tous les pays du G20, ainsi que l'industrie financière, car il s'agit d'un sujet technique : la collecte coûterait très cher si nous ne nous mettions pas d'accord sur un standard unique.

Nous proposons également une plateforme juridique : la signature de la convention multilatérale d'assistance mutuelle en matière administrative, dont nous recommandons la signature, prévoit l'échange d'information et, sur option, l'échange automatique de renseignements. Elle a été signée en mai par Singapour, le Luxembourg, l'Autriche ; la Suisse en discute actuellement... Quelle évolution ! Nous prônons le passage à l'échange automatique de renseignements dans les dix-huit prochains mois. Les contribuables ne pourront plus se dissimuler : nous passons des paroles aux actes. L'échange sur demande sera renforcé par l'échange automatique : les administrations seront mieux à même de poser des questions.

Les obstacles techniques restent nombreux, à commencer par les structures juridiques telles que trusts, Anstalts, et autres sociétés offshore : les Iles Vierges britanniques comptent 850 000 sociétés offshore incorporées, les Seychelles sont passées de 20 000 à 120 000 sociétés offshore incorporées en trois ans... Nous souhaitons une information plus accessible sur les bénéficiaires de ces structures. Il y a déjà des moyens techniques pour cela. Que le Delaware accepte l'incorporation de sociétés sans identifier leur propriétaire constitue une défaillance sérieuse à traiter, de même que les obligations au porteur en Suisse ou à Panama. Nous essayons de préciser la définition du bénéficiaire effectif, pour que l'échange automatique soit plus efficace. D'ici dix-huit mois, le Forum mondial mettra en place un mécanisme de suivi de la bonne application de l'échange automatique de renseignements. L'on ne se contentera pas de mots.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La déclaration finale du G8 publiée le 18 juin me laisse sur ma faim : pas de calendrier, pas d'échéance, pas de mise en œuvre effective de mesures précises... Nous sommes dans le domaine de la recommandation et du conseil. Marque-t-elle vraiment un tournant ? La politique des listes fait-elle l'objet de débats à l'OCDE ? Vous étiez intervenu devant la commission des finances du Sénat sur le projet BEPS (Base Erosion

and Profit Shifting): quelles observations avez-vous faites sur l'utilisation des produits et montages financiers ?

M. Pascal Saint-Amans. - Qu'ils soient à 8, 20 ou 77, les G sont davantage dans le verbe que dans l'action. Mais la parole est nécessaire à l'acte. J'estime pour ma part que le fait que les chefs d'État et de gouvernement des huit principales puissances industrielles consacrent la moitié de leur temps à parler de fiscalité et que les quatre premiers points de leur déclaration finale en traitent, est un résultat qu'il aurait été difficile d'imaginer il y a quelques années, surtout sous présidence anglaise.

La crise, d'abord financière, devenant budgétaire, puis politique et sociale, le politique reprend la main sur ces sujets, qu'on abordait auparavant avec fatalisme. Le G8 donne le la en réclamant que l'échange automatique devienne un standard, et qu'il soit traité par le G20, auquel un communiqué du G 8 fait référence pour la première fois. Le Premier ministre britannique a insisté sur la nécessité de connaître les bénéficiaires effectifs des trusts. Les dix dépendances britanniques ont pris l'engagement de participer à l'échange automatique de renseignements avec les dix-sept pays européens, rejoints récemment par le Mexique et la Norvège. Nous passons bien des paroles à l'action.

L'OCDE a établi trois listes en matière fiscale : celle de 2000 recensait 35 paradis fiscaux ; en 2002, le nombre de paradis fiscaux non-coopératifs, c'est-à-dire des juridictions qui ne prennent pas l'engagement s'est réduit à 8, puis à 3 en 2008 : le Liechtenstein, Andorre et Monaco ; le 2 avril 2009, un rapport de progrès classait les juridictions en trois catégories ; il s'est bientôt vidé. En réalité, une liste qui fonctionne disparaît. Si l'objectif est punitif, l'intérêt est moindre... Il n'y a plus de liste à l'OCDE. Les précédentes ont eu l'impact escompté, grâce au moteur politique qu'est le G20 : comme il réunit 90% du PIB mondial, lorsqu'il identifie, comme il l'a fait en avril, les 14 pays qui ne passent pas en phase deux, cela a de l'effet.

Le projet BEPS sera sans doute l'un des résultats majeurs du G20 de juillet, où il fera l'objet d'un rapport. Le président Poutine souhaite en faire un point important du sommet des 5 et 6 septembre à Saint-Petersbourg. La France a indiqué qu'elle souhaitait que ce sujet y soit à l'ordre du jour. BEPS traitera de l'évasion fiscale des sociétés. Les combinaisons des règles internes et internationales sont telles que les multinationales peuvent facilement délocaliser leurs profits ou minimiser leurs impôts. Pour cela, au lieu de jouer sur l'opacité, elles utilisent plutôt des produits hybrides. Par exemple, une société mère française disposant de cash prête à une filiale étrangère rentable des obligations convertibles en actions ; dans l'État de la filiale, c'est une obligation et l'intérêt versé réduit le profit, mais dans l'État de la société mère, c'est une action dont le dividende est exonéré à 95%. La mauvaise articulation de deux souverainetés fiscales réduit ainsi considérablement sa charge fiscale. C'est moins une affaire de transparence que de changement global des règles.

M. François Pillet, président. – Qu'est-ce qui garantit l'efficacité de l'échange automatique ?

M. Yvon Collin. – Vous dites que nous sommes sur la bonne voie. Néanmoins, les États ne s'arrangent-ils pas pour que les mailles du filet soient un peu larges ? L'OCDE consulte-t-elle les ONG spécialisées dans la lutte contre l'évasion des capitaux ? Enfin, avez-vous établi une comparaison exhaustive des législations fiscales ?

M. Pascal Saint-Amans. – J'ignore si les États organisent eux-mêmes l'absence de transparence, mais je sais qu'après avoir longtemps accepté de vivre dans un monde comportant des zones d'opacité, ils changent de ton : Singapour signe la convention multilatérale sur l'assistance administrative, met fin aux recours judiciaires internes contre les demandes d'échanges de renseignements, et s'apprête à faire de l'échange automatique de renseignements. La situation politique est telle que les zones d'opacité ne sont plus acceptables. La démarche est initiée par les plus hautes autorités, la chaîne administrative suit. La crise constitue à cet égard une opportunité : lorsque la croissance reviendra, les comportements changeront.

Nous consultons, bien sûr, les ONG, comme les entreprises ; pour établir des normes, il faut prendre l'attache de ceux qui les pratiquent. Le rôle des ONG est important, nous les associons au projet BEPS, ainsi qu'à notre task force sur le développement par la fiscalité : la création d'États modernes et démocratiques passe par la collecte de l'impôt, qui contraint les hommes politiques à répondre de la manière dont ils utilisent les fonds. Le G20 a fait de la mobilisation des ressources domestiques une priorité.

Nous disposons d'études comparées des législations fiscales, mais la mise en place de BEPS nous conduira à approfondir ces recherches. Le Forum des administrations fiscales étudie les pratiques et leurs évolutions : des banquiers du Liechtenstein me disaient récemment que leur pays était désormais convaincu que l'échange automatique de renseignements s'imposait, et que le seul problème était le stock de clients qui n'étaient pas encore régularisés. Certaines banques suisses tiennent le même discours.

Mme Nathalie Goulet. – Vous avez fait un rapport circonstancié le 13 mars 2012 devant cette commission. J'espère qu'en quinze mois vous avez vu des progrès. Avez-vous des préconisations immédiates sur le texte que nous examinerons la semaine prochaine ? Vous nous aviez indiqué utiliser, pour former l'administration fiscale, les schémas d'optimisation fiscale. Nous n'arrivons pas à obtenir l'accord du gouvernement pour rendre obligatoire la communication de ceux-ci à celle-là. Comment fonctionne la formation que vous dispensez ? Plusieurs personnes ont souligné devant nous le manque de formation de nos agents qui, dans cette guerre de l'obus et du blindage, semblent toujours en retard sur des procédés toujours innovants. Est-il possible d'accroître l'efficacité des conventions fiscales

internationales ? Celle entre la France et le Qatar, par exemple, fait de notre pays un paradis fiscal pour les Qatariens.

M. Pascal Saint-Amans. - Je n'ai pas compétence pour faire de préconisations immédiates sur la manière de traiter des banques dans une loi...

Mme Nathalie Goulet. - Nous vous suppléerons !

M. Pascal Saint-Amans. - En mars 2012, BEPS n'en était qu'aux prémices : nous avons initié ce projet en avril. En un an, la lutte contre l'évasion fiscale des sociétés est passée d'un obscur sous-groupe de l'OCDE aux chefs d'États et de gouvernements du G20. Nous avons répertorié depuis sept ans quelque 400 schémas fiscaux agressifs. Nous avons compris qu'il y avait un problème fondamental d'articulation des souverainetés fiscales avec les règles de fiscalité internationale, qui aboutit à de la double non-imposition. BEPS change le débat : il s'agit moins d'application que de politique fiscale. Les administrations fiscales ont accès à ces schémas. La plupart sont légaux, aussi les administrations fiscales perdent-elles les procédures qu'elles engagent. Le plan d'action que nous présenterons le 20 juillet au G20 a été adopté par le comité des affaires fiscales de l'OCDE ouvert aux huit membres du G20 non-membres de l'OCDE ; il comprend quinze actions précises parmi lesquelles un modèle de législation, à partir des meilleures pratiques, instaurant des déclarations de montages.

Mme Nathalie Goulet. - Parfait !

M. Pascal Saint-Amans. - Les conventions fiscales sont devenues plutôt trop efficaces que pas assez : elles fonctionnent si bien qu'elles organisent la double non-imposition. Ne perdons pas de vue l'objectif : la double imposition est nocive pour la croissance, pour les investissements et pour l'emploi. Le plan d'action de BEPS a pour objet de neutraliser les schémas qui exploitent les faiblesses des conventions fiscales. Les États-Unis considèrent d'ailleurs qu'il ne faut pas en passer avec des pays qui ne taxent pas. Sinon, on renonce au droit de taxer au profit d'un État qui ne l'exerce pas...

M. Michel Bécot. - Quels pays disposent d'un pouvoir élevé de négociation ? Y a-t-il un classement des pays par ordre de conformité au modèle de l'OCDE ?

M. Pascal Saint-Amans. - Il n'y a pas de classement, mais nous demandons aux États d'exprimer des réserves lorsqu'ils ne comptent pas suivre le modèle de convention fiscale de l'OCDE. Nous évaluons ainsi le degré de conformité de leur politique conventionnelle. Le modèle de convention est multilatéral, et se traduit par des conventions bilatérales. L'enjeu de la négociation bilatérale varie en fonction des États concernés. Parfois, les conventions fiscales sont signées à l'occasion d'une visite d'État

ou d'un marché commercial. Les États-Unis, eux, ont une démarche très stricte, mais le rapport de force avec eux est particulier...

M. François Pillet, président. – Comment l'OCDE s'assure-t-elle de l'effectivité des échanges automatiques ?

M. Pascal Saint-Amans. – Etablir des normes sans vérifier leur application est peu efficace. Nous organisons l'examen par les pairs, comme cela se fait dans la lutte contre la corruption ou le blanchiment d'argent. Le site internet du Forum mondial publie les rapports établis : d'une quarantaine de pages au plus, pour rester lisibles, ils formulent des recommandations précises sur chacun des dix critères essentiels, et donnent une note globale pays par pays. Si le cadre légal et réglementaire est en place, le pays passe en phase deux. Nous interrogeons tous les pays sur la pratique de leur partenaire : les demandes obtiennent-elles une réponse ? Sinon, pourquoi ? Bien fait, l'examen par les pairs aboutit à des rapports très exigeants formulant des recommandations strictes. Nous souhaitons l'étendre à l'échange automatique de renseignements.

Pour une phase deux, nous envoyons une équipe de trois personnes : un membre du secrétariat, un représentant d'un pays de common law et un représentant d'un pays de droit civil. Elle vérifie concrètement si l'autorité compétente dispose des moyens de procéder à l'échange d'information et si les demandes sont bien traitées. Son rapport est ensuite soumis à un groupe d'examen de trente pays de tous types. Les intérêts divergents convergent sur le niveau d'exigence : tous ont intérêt à ce que les autres coopèrent. Le cercle vertueux est maintenu par la pression politique du G20.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les investissements directs à l'étranger sont en plein développement. L'OCDE publie régulièrement des rapports sur ce sujet. Comportent-ils des analyses sur leur composition lorsqu'ils correspondent à des flux intragroupes ? Quelle est la réflexion de l'OCDE sur le dévoilement des schémas fiscaux agressifs, et le FACTA est-il un bon outil contre l'évasion fiscale ?

M. Pascal Saint-Amans. – Une autre direction de l'OCDE s'occupe des investissements directs à l'étranger. Nous connaissons mal les flux transnationaux. Si nous ne savons pas, pour le moment, identifier la part des flux intra-groupes dans le volume total, nous avons la volonté d'y parvenir. C'est un des axes du rapport BEPS. En connaissant mieux les flux d'entreprises, nous repérerons l'évasion fiscale et pourrons agir. Nous savons qu'il y a un problème, nous ne savons pas l'analyser. Il est clair que les flux d'investissements directs révèlent des anomalies, ainsi quand les Îles Vierges britanniques figurent parmi les cinq plus grands investisseurs en Chine, en Russie ou aux Pays-Bas.

Le dévoilement des schémas fiscaux agressifs constitue un des axes de travail de l'OCDE, que nous développerons au cours de dix-huit

prochains mois, au même titre que la neutralisation des produits hybrides. Le plan d'action est global, il doit traiter tous les aspects en même temps.

Le FATCA est une législation extraterritoriale américaine unilatérale assurant aux Etats-Unis toute l'information dont ils ont besoin. La France et ses partenaires souhaiteraient faire de même. C'est pourquoi l'OCDE a facilité les discussions pour organiser une procédure multilatérale d'échange automatique de renseignements entre les cinq grands pays européens, les autres pays européens, les dépendances britanniques, le Mexique, la Norvège. Des avancées réelles ont eu lieu depuis un an : le processus est en marche. Le gouvernement suisse a indiqué qu'il y était prêt sous réserve de réciprocité et de transparence.

Le FATCA a servi de déclencheur. Son périmètre est plus large que celui de la directive « Epargne ». Voilà un instrument utile dans la lutte contre la fraude fiscale. La fraude fiscale sera désormais criminalisée. C'est dissuasif. L'échange automatique ne mettra pas fin aux activités criminelles des trafiquants mais aidera à les identifier. La fiscalité sert de révélateur – souvenez-vous d'Al Capone. C'est pourquoi nous cherchons à faciliter l'échange d'information au sein de l'OCDE.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelles sont les initiatives internationales en matière de concurrence fiscale, comme l'ACCIS (assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés) ?

M. Pascal Saint-Amans. – Nos travaux portent sur BEPS parce qu'il y a consensus, la double non-imposition n'est pas acceptable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Même la Belgique qui a développé la notion d'intérêt notionnel ?

M. Pascal Saint-Amans. – La Belgique également. Un autre volet est constitué de l'identification des pratiques fiscales dommageables définies selon des critères élaborés en 1998 : manque de transparence, interdiction aux entreprises locales, avec une fiscalité nominale très faible. Des nouveaux produits dommageables apparaissent comme les intérêts notionnels, ou les taxes à taux réduit sur les revenus de produits incorporels (patent box), comme en Grande-Bretagne. Les travaux de l'OCDE revisitent ces sujets.

Selon le consensus international, la concurrence fiscale n'est pas un problème. Peu importe que le taux de l'impôt sur les sociétés soit de 12,5 % en Irlande, pourvu qu'il y en ait un. Une multinationale américaine a localisé tous ses incorporels en Irlande, créé une filiale bermudeo-irlandaise et ne paie ainsi presque pas d'impôts. Pas moins de 2 000 milliards d'euros de profits d'entreprises américaines ne seraient pas taxés. Le Congrès réfléchit à une réforme fiscale pour y mettre fin. La question de la concurrence fiscale sera reformulée après l'entrée en vigueur des préconisations du rapport BEPS sur l'élimination de la non-imposition.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment évaluez-vous le rôle de la France sur ces sujets ?

M. Pascal Saint-Amans. – Il ne m'appartient pas de noter ni d'évaluer le comportement des États membres de l'OCDE. La France, avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, joué un rôle moteur au G20 pour inscrire les recommandations du rapport BEPS à l'ordre du jour. Elle a également favorisé l'échange d'informations.

M. François Pillet, président. – Quelle est la doctrine de l'OCDE concernant les règlements du passé ?

M. Pascal Saint-Amans. – Sans avoir de doctrine, nous souhaitons être des facilitateurs, favoriser les meilleures pratiques. Tous les pays souhaitent régler le passé. Tout d'abord il y a ceux qui souhaitent sortir du système, comme la Suisse. Il s'agit pour eux d'éviter le risque de poursuites pénales et de faciliter les démarches des contribuables. A ce prix, on facilite leur adhésion au nouveau système. D'autre part, ceux qui souhaitent récupérer le produit de leurs impôts ont intérêt à éviter des solutions conflictuelles ou contentieuses. Personne aujourd'hui n'évoque l'amnistie. L'enjeu est de mettre en place un mécanisme permettant aux contribuables d'acquitter leur impôt et de révéler leur patrimoine. Ils y sont prêts, ils veulent sortir de l'impasse. Pour tous, une procédure ordonnée est moins coûteuse qu'un contrôle fiscal.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'OCDE a-t-elle une position sur les conflits d'intérêts ?

M. Pascal Saint-Amans. – Pas d'un point de vue fiscal. Mes collègues travaillant sur la gouvernance ont dû y réfléchir.

M. François Pillet, président. – Vous avez mentionné la suppression des recours judiciaires internes à Singapour.

M. Pascal Saint-Amans. – Dans un premier temps, Singapour avait souhaité protéger les contribuables en conditionnant l'échange d'information à l'avis d'un juge, une procédure compatible avec nos standards car limitée à trois mois - une seule demande a été bloquée par le juge. En dépit de cette validation, Singapour a décidé de renoncer à ce système. C'est un signal fort.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La demande adressée par la France à la Suisse dans une affaire concernant un ancien ministre du budget ne montre-t-elle pas les limites de la coopération ?

M. Pascal Saint-Amans. – En la matière le diable est dans les détails. J'ignore à qui la demande a été adressée et comment elle avait été formulée. Les faits sont anciens. Des mesures ont été prises depuis 2009, des instruments sont entrés en vigueur récemment, il est dur de remonter au-delà. De plus dans les cas d'échanges à la demande, il faut que l'État demandeur prouve l'existence d'un préjudice potentiel à l'assiette de ses

impôts. C'est pourquoi l'OCDE a fait pression pour développer l'échange automatique.

M. François Pillet, président. - Je vous remercie. Votre contribution est importante.

AUDITION DE MME MARIE SUZANNE LE QUÉAU
(mercredi 3 juillet 2013)

L'audition a eu lieu en huis clos

**AUDITION DE M. JEAN-MARC SAUVÉ, VICE-PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ÉTAT, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
POUR LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DE LA VIE
POLITIQUE**

(mercredi 3 juillet 2013)

M. François Pillet, président. – Nous auditionnons M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je signale au public présent que toute personne qui troublerait les débats serait exclue sur le champ. Je vous informe en outre qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marc Sauvé prête serment.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, président de la commission pour la transparence financière de la vie politique. – Je concentrerai mon propos sur les suites données par les textes qui sont ou viendront en discussion devant le Parlement au rapport de la commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique que j'ai eu l'honneur de présider en 2010 et qui a remis au Président de la République un rapport intitulé Pour une nouvelle déontologie de la vie publique. En effet, les propositions contenues dans ce rapport, remis le 26 janvier 2011 au Président de la République, ont été en grande partie reprises : d'une part dans le projet de loi ordinaire et le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique ; d'autre part dans l'avant-projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui sera présenté au conseil des ministres à la mi-juillet.

Une première série de nos recommandations s'articulait autour de la définition des principes et des valeurs. La proposition de donner une définition opérationnelle des conflits d'intérêts a été suivie d'effets. L'article 2 du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique prend en compte les situations d'interférence entre deux intérêts publics et non plus seulement entre un intérêt public et un intérêt privé. Notre définition précisait également qu'il peut y avoir conflit quand un doute sérieux résulte des apparences. L'avant-projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires retient une définition analogue.

Notre deuxième proposition, visant à inscrire dans une loi relative à la déontologie des acteurs publics les principes fondamentaux en matière de prévention des conflits d'intérêts, figure à l'article 1^{er} du projet de loi sur

la transparence, pendant devant le Sénat, et dans l'avant-projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires. Celui-ci fait également référence aux principes d'impartialité, de probité et de dignité qui s'imposent aux agents publics. Il rappelle aussi les exigences de neutralité, d'égalité de traitement des personnes et de laïcité, consacrés de longue date par la jurisprudence administrative. L'article 1^{er} du projet de loi sur la transparence précise aussi que les membres du Gouvernement, les élus locaux et les parlementaires exercent leurs fonctions publiques avec dignité, probité et impartialité.

Troisième proposition : mettre en œuvre des chartes et codes de déontologie. Quoiqu'ils ne procèdent pas d'une obligation législative, ces documents se sont multipliés depuis 2010. C'est une évolution heureuse.

Le deuxième axe était d'instaurer des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts. Notre quatrième proposition incitait à généraliser l'obligation d'abstention ou de déport dans le traitement d'un dossier dans lequel les intérêts privés de l'acteur public seraient de nature à compromettre ou paraître compromettre son indépendance, son impartialité ou son objectivité. L'article 2 du projet de loi sur la transparence en précise le mode opératoire : déport des membres du Gouvernement, règles de suppléance des membres des collèges des autorités indépendantes ; intervention du bénéficiaire d'une délégation de pouvoir en lieu et place de l'autorité exécutive locale... L'avant-projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires fait de même pour les agents publics et modifie à cette fin l'article 25 du statut général des fonctionnaires.

Cinquième proposition : instaurer un dispositif de déclaration d'intérêts pour les titulaires de responsabilités particulières. Les textes en cours d'examen rendent obligatoires ces déclarations et leur actualisation si un changement significatif intervient dans la situation des assujettis. Ils sanctionnent les manquements à ces obligations. Ils détaillent les rubriques de ces déclarations d'intérêts en s'inspirant largement du modèle annexé au rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Nous avons proposé un délai de déclaration rétrospective des intérêts professionnels de trois ans : il a été porté à cinq ans par l'Assemblée nationale. L'avant-projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires soumet à la même obligation les agents publics dont le niveau hiérarchique ou la fonction le justifie. Nous proposons en 2010, dans la liste des agents publics astreints à remplir une déclaration d'intérêts, d'inclure les directeurs d'administration centrale et les titulaires des autres emplois à la décision du Gouvernement, les titulaires des emplois les plus importants de la fonction publique territoriale, les directeurs généraux des CHU et des centres hospitaliers dotés d'un emploi fonctionnel, les directeurs de cabinet des membres du Gouvernement, les membres des collèges des autorités indépendantes compétentes en matière économique et, en tant que de besoin, d'autres agents publics sur décision du ministre. Le projet de loi sur la

transparence de vie publique reprend ces catégories. Il y ajoute tous les membres des cabinets ministériels.

Sixième proposition : confier à un tiers la gestion de certains intérêts financiers des plus hauts responsables publics, sans droit de regard. L'article 7 du projet de loi sur la transparence le prévoit pour les membres du Gouvernement et les présidents et membres d'autorités publiques ou administratives indépendantes compétentes en matière économique ; l'avant-projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires, pour les agents publics dont les fonctions, par leur nature et leur niveau, les exposent à des risques particuliers.

Troisième ensemble de recommandations : adapter et étendre les régimes prohibitifs. Nous proposons ainsi de rendre la fonction de membre du gouvernement incompatible avec un mandat exécutif local et avec des fonctions de direction ou d'administration au sein de syndicats ou d'associations, notamment des partis politiques. Le projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel, déposé le 14 mars 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale, interdit ainsi aux membres du Gouvernement d'exercer des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération, mais reste muet sur la compatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec des fonctions dirigeantes au sein d'associations.

Huitième proposition : étendre la réglementation du cumul d'activité aux collaborateurs de cabinets et aux emplois supérieurs à la décision du gouvernement. L'avant-projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires y pourvoit pour les membres des cabinets ministériels et des autorités territoriales ainsi que pour les collaborateurs du Président de la République, et il étend la compétence de la commission de déontologie de la fonction publique en la matière.

D'autres propositions, plus techniques, n'ont pas encore trouvé d'écho dans les textes en cours de discussion. C'est le cas de la proposition n° 9, qui visait à harmoniser le régime d'incompatibilité des membres des autorités administratives ou publiques indépendantes, ainsi que de la proposition n° 10 relative à l'incompatibilité entre des fonctions dirigeantes dans des entreprises publiques et dans des entreprises privées.

Le quatrième ensemble de recommandations visait à adapter les régimes répressifs, notamment en rendant plus cohérents les dispositifs répressif et préventif. Le champ d'application de l'article 432-12 du code pénal est aujourd'hui plus large que celui des dispositions préventives existantes, dont celles du statut général des fonctionnaires : à l'évidence, c'est une malfaçon. L'Assemblée nationale avait souhaité amender le projet de loi sur la transparence pour que seule la prise d'intérêts de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction

soit constitutive de la prise illégale d'intérêts, mais le Gouvernement a obtenu le maintien de la définition actuelle de cette infraction.

La treizième proposition consistait, d'une part, à inclure les membres du Gouvernement dans le champ de l'article 432-13 définissant la prise illégale d'intérêt, d'autre part à substituer à la simple consultation de la commission de déontologie des fonctionnaires un régime préventif d'autorisation délivrée par une autorité indépendante, dont la méconnaissance serait passible des peines prévues par cet article du code pénal. L'article 20 du projet de loi sur la transparence de la vie publique, adopté par l'Assemblée nationale le 25 juin dernier, étend aux membres du Gouvernement le champ d'application de l'article 432-12, qui ne s'applique qu'aux fonctionnaires qui « pantouflent », mais il maintient l'avis simple, favorable ou défavorable, de la commission de déontologie en cas de départ d'un agent public vers le secteur privé ou le secteur public concurrentiel.

D'autres propositions avaient pour ambition de renforcer les règles et procédures garantissant la déontologie des responsables et agents publics. Ainsi de l'interdiction des cadeaux autres que les cadeaux mineurs, et de l'obligation de remettre à la collectivité ceux dont la valeur dépasse 150 euros. Des règles ou chartes de déontologie ont depuis lors été édictées sur ces questions dans de nombreuses institutions publiques. Le projet de loi sur la transparence de la vie publique, tel qu'amendé par les députés, prévoit que figurent dans les déclarations d'intérêts les cadeaux ou avantages reçus susceptibles d'influencer le processus décisionnel. Les textes déontologiques applicables aux juridictions administratives ou aux membres du Gouvernement contiennent aussi déjà des dispositions analogues : nous ne sommes plus sur cette question dans un État de non droit.

La quinzième proposition consistait à introduire dans les codes et chartes de déontologie des recommandations de bonnes pratiques à l'adresse des responsables publics dans leurs relations avec les représentants d'intérêts, à savoir les lobbies. Sa mise en œuvre ne devait pas relever, dans l'esprit de la commission que j'ai présidée, de la compétence du législateur, et les Bureaux des deux assemblées parlementaires ont d'ailleurs adopté de telles dispositions à partir de 2010. L'article 13 du projet de loi sur la transparence prévoit que la Haute autorité de la transparence de la vie publique définit les lignes directrices en la matière, ainsi que sur la pratique des libéralités et avantages donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats dont le texte dresse la liste.

Trois autres propositions visaient à encourager les administrations à tenir un registre des représentants d'intérêts, ce que prévoient désormais les instructions générales des assemblées parlementaires ; à édicter des chartes du parrainage, sujet qui ne fait pas encore l'objet d'initiatives transversales ; et à renforcer le contrôle du patrimoine des membres du Gouvernement et des dirigeants des entreprises publiques dans le cadre des activités de l'actuelle Commission pour la transparence financière de la vie publique que

je préside en tant que vice-président du Conseil d'Etat. Cette dernière recommandation a été reprise et amplifiée par le projet de loi sur la transparence de la vie publique et elle sera transposée aux fonctionnaires et aux juges administratifs et financiers dans le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires. Les moyens d'investigation de la CTFVP, future Haute autorité de la transparence de la vie publique, qui sont aujourd'hui quasi-inexistants, vont être sensiblement accrus. S'y ajoute une obligation de publicité partielle des patrimoines, au travers de registres tenus par les préfetures.

Dix-neuvième proposition : mettre en place des mécanismes d'alerte permettant à tout agent public de signaler tout risque d'infraction pénale en relation avec les fonctions qu'il occupe. Cette proposition n'a été reprise que de façon limitée dans le projet de loi sur la transparence, puisque celui-ci limite le statut et la protection du déclencheur d'alerte à la seule prévention des conflits d'intérêts.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez dit que le projet de loi relatif à la transparence de vie publique définissait le conflit d'intérêts comme l'interférence entre deux intérêts publics ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Il ajoute ce cas de figure à la définition prévue par notre commission, qui ne visait que l'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'obligation de déport suffit-elle à assurer une réputation de non conflit d'intérêts dans tous les cas ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Dans une situation de conflit d'intérêts, deux types de réponses sont envisageables. Le déport est la première : il permet de répondre à un conflit d'intérêts occasionnel. Si, cas exceptionnel, le conflit d'intérêts est plus structurel, deux options s'ouvrent à l'agent public : soit renoncer à la fonction publique, par exemple dans le cas hypothétique, évoqué dans le rapport, d'un dirigeant d'une agence de sécurité sanitaire dont un proche détiendrait des intérêts majeurs dans le secteur pharmaceutique ; soit renoncer aux intérêts privés qui sont source du conflit, comme dans le cas d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire qui détiendrait un nombre important d'actions dans une entreprise du secteur qu'il est amené à surveiller ou contrôler ou qui, plus largement, relèverait de son champ de compétences. Pour éviter ce dernier cas de figure, il faut soit prévoir la répartition des compétences de sorte que l'intéressé – ministre ou haut fonctionnaire – n'ait pas à connaître de l'entreprise en question et/ou de ses concurrents, soit organiser dans les plus brefs délais la cession des intérêts générateurs de conflit. En tant que secrétaire général du Gouvernement, j'ai eu à faire face à une situation de cette nature : son règlement, de manière préventive et incontestable, n'a donné lieu à aucun commentaire et aucune polémique.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - L'Autorité des marchés financiers (AMF) s'appuie en partie sur des professionnels des secteurs que cette autorité régule. N'y a-t-il pas là un problème ?

M. Jean-Marc Sauvé. - Qu'il s'agisse du conseil général de la Banque de France, des collèges et commissions des sanctions respectifs de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et de l'AMF, la préoccupation est double: d'une part, associer des experts de chaque secteur à sa régulation, d'autre part prévenir les conflits d'intérêts. Deux objectifs également légitimes, mais assez contradictoires.

L'article 142-3 du code monétaire et financier encadre ainsi le cumul d'activités des membres du conseil général de la Banque de France ; ceux des collèges de l'AMF et de l'ACP sont soumis à des dispositions analogues. Ils comprennent à la fois des représentants de la sphère publique, membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, et des professionnels de l'assurance, des mutuelles ou du secteur bancaire. Ces derniers doivent informer de leurs intérêts le président de l'autorité à laquelle ils appartiennent, ils doivent se déporter en cas de conflit d'intérêts apparent ou avéré, et ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec une activité salariée ou un mandat dans une personne morale soumise à régulation. Les règlements intérieurs contiennent en outre des dispositions préventives des conflits d'intérêts.

Il ne s'agit pas pour autant de confier la régulation aux seuls experts des professions concernées, d'où la présence de représentants de la sphère publique : les décisions doivent être techniquement irréprochables et exemptes de tout soupçon de partialité. Le Conseil d'Etat comme la Cour de cassation censurent d'ailleurs les décisions de la commission des sanctions de l'AMF ou de l'ACP qui méconnaissent le principe d'impartialité. Il n'y a dans ces domaines aucun risque d'autorégulation : en cas de manquement à la loi et au principe d'impartialité, ce sont bien sûr les juridictions et les juges qui ont le dernier mot. Je ne peux apporter de réponse détaillée à votre question, mais ma connaissance de la loi et de la jurisprudence administrative comme judiciaire donne l'assurance raisonnable que les organes que vous mentionnez peuvent à la fois bénéficier de l'expertise technique de professionnels et délibérer en toute impartialité.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - En tant que président de la CTFVP, avez-vous eu connaissance de recours à des intermédiaires ou structures financières opacifiantes situées sur notre territoire ou à l'étranger ?

M. Jean-Marc Sauvé. - La CTFVP ne dispose pas de pouvoirs d'investigation intrusifs : elle reçoit les déclarations d'intérêts des 6 200 assujettis et elle contrôle l'évolution de leur contenu entre l'entrée et la sortie des fonctions publiques sur la base des documents qu'elle reçoit, des questions qu'elle pose et de l'exploitation de ces réponses. Elle ne peut accéder aux déclarations fiscales des assujettis que depuis une loi n° 2011-412

du 14 avril 2011, issue d'une proposition de loi parlementaire qui a été votée, à la demande insistante de la CTFVP, alors que le Gouvernement s'abstenait de son côté de toute réponse à ses propositions de réforme. L'absence de pouvoirs coercitifs d'enquête ou de droit de communication des documents et informations détenus par l'administration fiscale ne l'a toutefois pas empêchée, depuis 1988, d'adresser aux assujettis dont les déclarations faisaient apparaître des incohérences ou simplement des zones d'ombre des milliers de lettres comportant parfois plusieurs pages de questions, de solliciter des auditions et de déférer une douzaine de personnes au parquet, dont six membres du Parlement. Les causes de ces défèrements sont multiples : enrichissement inexpliqué ; prêts douteux assimilables à des libéralités dont l'origine ne pouvait être reconstituée ; et, plus rarement, soupçon d'évasion fiscale. Pour mener nos investigations, nous ne pouvions néanmoins faire davantage que de poser des questions. Mais certaines réponses se contredisaient instantanément ou dans la durée, car la CTFVP a des archives bien tenues et donc la mémoire longue. Les contradictions dans les réponses ont ainsi souvent permis d'approfondir les questionnements et de confondre des assujettis.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Obtenez-vous réponse à toutes les questions que vous posez ? Sont-elles rendues publiques ?

M. Jean-Marc Sauvé. – La loi de 1988 interdit toute publication des déclarations de patrimoine, questions, réponses et décisions de d f rerement au parquet dont nous prenons l'initiative. Nous ne sommes tenus que de publier un rapport tous les trois ans au minimum. En 25 ans d'existence, la CTFVP a rendu publics quinze rapports. Elle rendra le seizième et dernier au moment où elle remettra ses clés et ses dossiers à la Haute autorité de la transparence de la vie publique.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous constaté des écarts significatifs entre les déclarations d'intérêts des ministres et les déclarations de patrimoine publiées à l'occasion des événements récents ?

M. Jean-Marc Sauvé. – La CTFVP confronte systématiquement les déclarations de patrimoine qu'elle reçoit aux informations disponibles publiquement, qu'elles émanent des assujettis eux-mêmes ou de la presse, qu'il s'agisse d'informations étayées ou de simples rumeurs. Lorsqu'un écart apparaît entre ces informations et les déclarations dont nous disposons, nous posons des questions. En revanche, les déclarations d'intérêts sont construites de telle sorte qu'elles offrent peu de prise à des comparaisons ou des confrontations utiles avec les déclarations de patrimoine. La CTFVP n'a eu à connaître des déclarations d'intérêts que des membres des seuls Gouvernements Fillon et Ayrault. Lorsqu'un assujetti déclare ne détenir aucun intérêt interférant avec sa mission publique, nous n'avons aucun moyen de le vérifier et nous ne pouvons en tirer aucune conséquence sur la consistance de son patrimoine. Mais s'il déclare un bien même dépourvu de conséquences sur sa fonction, alors la CTFVP peut vérifier la présence de ce

bien dans sa déclaration de situation patrimoniale. En règle très générale, dans les rares cas où il a pu être procédé à cette confrontation, les deux déclarations ont coïncidé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le texte relatif à la transparence de la vie publique renoncerait à sanctionner pénalement ceux qui diffuseraient le patrimoine des assujettis aux obligations de déclaration. Qu'en pensez-vous ? Ces sanctions ne sont-elles pas indispensables pour garantir la bonne application de la loi ?

La déclaration fera apparaître les intérêts professionnels d'un assujetti dans les cinq années précédant sa nomination ou son élection. Votre rapport préconisait trois ans. Cinq, c'est davantage que le délai de prescription fiscale. Qu'est-ce qui le justifie ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Je ne voudrais pas m'élever au-dessus de ma condition... Président de la CTFVP depuis 2006, je voudrais rappeler avec force que j'ai été sans cesse confronté à l'insuffisance de ses pouvoirs de contrôle et de ses moyens, qui contrastent avec la sensibilité de ses missions. Cela ne nous a pas empêchés de réaliser un travail aussi sérieux, méticuleux et approfondi que possible. Il reste que des personnes qui ont menti éhontément à la CTFVP n'ont pu être inquiétées... jusqu'à la loi du 14 avril 2011.

En effet, jusqu'alors, si l'absence de déclaration de patrimoine entraînait l'inéligibilité, une déclaration grossièrement mensongère ne pouvait pas être sanctionnée. Je suis reconnaissant au Parlement d'avoir comblé ce vide juridique, en créant, d'une part, l'infraction de déclaration mensongère et en ouvrant, d'autre part, à la CTFVP l'accès aux déclarations d'impôt sur la fortune et d'impôt sur le revenu, indispensables pour commencer à apprécier si un enrichissement est licite ou non.

Quelques jours après promulgation de la loi du 14 avril 2011, la CTFVP a demandé à la direction générale des finances publiques la communication des déclarations d'impôt de certains assujettis pouvant avoir fait l'objet de redressements fiscaux. Cette direction générale a refusé cette transmission, au motif, qui n'était pas erroné, que la loi ne le permettait pas. Il est par conséquent difficile de s'entendre brocardés comme la « commission des sourds, muets et aveugles », alors que c'est la loi qui a privé si longtemps la CTFVP de moyens d'action indispensables ! L'octroi de véritables moyens de contrôle et d'investigation à la Haute autorité qui doit succéder à cette commission est donc sans conteste l'enjeu de fond le plus important du moment, bien plus que la question de la publicité des patrimoines.

Je me suis toujours exprimé avec prudence sur cette dernière question. Je n'ai pas acquis la conviction que la publicité de ces déclarations rendrait les contrôles plus efficaces. Les patrimoines sont le plus souvent si peu visibles que les citoyens ne pourraient en règle générale rien conclure de

la lecture d'une déclaration de patrimoine. Il reste que l'obligation de publicité peut être de nature à renforcer la sincérité des déclarations. Si certains assujettis mentent, il est clair aussi que l'immense majorité d'entre eux respecte loyalement leurs obligations légales. La publicité peut, à tout le moins, conduire à limiter les négligences.

L'Assemblée nationale a prévu de sanctionner pénalement la diffusion des patrimoines. Mais comment identifier le coupable ? Dans notre société de l'information, il sera impossible de dire qui, parmi ceux qui ont consulté le registre des déclarations, a rendu l'information publique. Les diffusions peuvent en outre partir de France, mais aussi de l'étranger. Je demeure donc très prudent et circonspect sur l'efficacité de la répression qui est envisagée. Le texte issu de l'Assemblée nationale comporte encore des lacunes : en tant que président de la CTFVP, j'ai exprimé devant la commission des lois du Sénat ses attentes concernant les pouvoirs d'investigation et les moyens de contrôle de la Haute autorité. Sur le reste, et en particulier sur la difficile question de la publicité des déclarations de patrimoine, c'est à la Représentation nationale de trouver par elle-même le juste équilibre entre des exigences contradictoires.

Je réponds à votre deuxième question. Le rapport de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique préconisait un délai de cinq ans pour la déclaration des intérêts professionnels pour les seuls membres du Gouvernement, que cette commission considérait comme tenus à une particulière exemplarité, et un délai de trois ans pour la déclaration des intérêts professionnels des autres acteurs publics. Le délai de trois ans est en effet celui qui est retenu par l'article 432-13 du code pénal en matière de prise illégale d'intérêts. La vie moderne est faite de changements rapides. Un délai de trois années me semble raisonnable. Le degré d'exigence peut toutefois être plus élevé pour les juges ou les ministres que pour les membres du pouvoir exécutif ou les fonctionnaires. Ayant été membre du conseil d'administration du Louvre jusqu'en mai 2008, je me suis ainsi abstenu de participer au jugement par lequel le Conseil d'Etat s'est prononcé en 2012 sur la légalité du champ d'application de la gratuité pour les jeunes de moins de 25 ans.

M. François Pillet, président. – Y a-t-il des conflits d'intérêts non financiers qui mériteraient d'être relevés car ils pourraient en définitive avoir des incidences financières ?

M. Jean-Marc Sauvé. – Nous avons tous de multiples intérêts. Mais tous les intérêts ne sont pas générateurs de conflits. Ces intérêts peuvent être patrimoniaux, professionnels, personnels, ou même découler d'activités d'intérêt général. En tant que président *ès-qualités* du conseil d'administration de l'Ecole nationale d'administration (ENA), je serais en situation de conflit d'intérêts si, comme président de la juridiction administrative suprême, je me prononçais sur des contentieux relatifs à des admissions à concourir ou des redoublements décidés par l'ENA. Rappelez-

vous qu'en 1953, le secrétaire d'Etat à la fonction publique avait interdit à certains jeunes gens soupçonnés d'appartenir au parti communiste de se présenter au concours de l'ENA, ce qui a donné lieu à l'arrêt Barel du 28 mai 1954. Si la question se posait aujourd'hui, je ne pourrais pas siéger.

Les intérêts de nature personnelle et affective permettent d'approcher des limites des intérêts générateurs de conflits. Il ne doit pas être obligatoire, dans les déclarations d'intérêts, de nommer ses proches, ni ses rapports de proximité. Mais leurs activités peuvent rentrer en conflit avec l'exercice de certaines fonctions publiques. Sans qu'il soit besoin de les nommer, il convient donc de tirer les conséquences de ces intérêts, dès lors qu'ils sont significatifs, sur l'exercice des fonctions publiques. Mon épouse est employée par le rectorat de Paris, et mes enfants respectivement par un cabinet de conseil, une réserve naturelle et un laboratoire pharmaceutique : j'ai en conséquence, dans ma déclaration d'intérêts, dressé la liste des sujets sur lesquels, dans mes fonctions, je m'abstiendrais de siéger ou de me prononcer. Les anciennes activités professionnelles peuvent aussi constituer une autre catégorie potentiellement génératrice de conflits, au moins pendant une certaine durée (trois, voire cinq ans).

En revanche, je considère que les opinions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales des agents publics et les activités qui s'y rattachent ne peuvent en aucun cas constituer des intérêts qu'il faudrait déclarer et qui pourraient être générateurs de conflits, sauf pour les mandats et fonctions publiquement exercés dans ces domaines. La France a une tradition de liberté d'opinion et d'expression. Lorsque l'Italie et le Royaume-Uni ont obligé leurs juges et leurs agents publics à déclarer leur appartenance à la franc-maçonnerie, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté un manquement à la liberté d'opinion et d'expression. En revanche, des mandats et fonctions dans l'ordre religieux, politique, philosophique ou syndical, qui sont publiquement exercés, méritent d'être déclarés. Je rappelle que les déclarations d'intérêt devront être remises par l'agent public à son supérieur hiérarchique : déclarer la simple appartenance à un parti ou à une religion risquerait par conséquent de nous ramener à une période encore plus ancienne que celle de l'affaire des fiches ! Les opinions doivent donc être mises à part. Nous sommes un pays de liberté et nous entendons le rester.

M. François Pillet, président. – Merci.

**AUDITION DE M. OLIVIER SIVIEUDE, DIRECTEUR DE LA
DIRECTION DES VÉRIFICATIONS NATIONALES ET
INTERNATIONALES AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES**

(jeudi 4 juillet 2013)

M. François Pillet, président. – Nous recevons M. Olivier Sivieude, directeur de la direction des vérifications nationales et internationales au ministère de l'économie et des finances. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Olivier Sivieude prête serment.

M. Olivier Sivieude, directeur de la direction des vérifications nationales et internationales au ministère de l'économie et des finances. – La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) est chargée de contrôler la situation fiscale des quelque 3 500 plus grandes entreprises établies en France, soit, avec leurs filiales, environ 70 000 entreprises. Nous nous intéressons aussi dans le cadre des contrôles sur place des entreprises à la rémunération de leurs dirigeants, mais nous ne contrôlons pas les particuliers – c'est le travail d'une autre direction de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Je dispose de 500 collaborateurs. Les vérificateurs sont spécialisés par secteur socioprofessionnel, et nous avons formé des spécialistes des questions internationales et financières, qui viennent les appuyer si besoin. Les résultats de ma direction sont en progression constante depuis cinq ans. Le montant des droits et pénalités a augmenté jusqu'à atteindre 4,6 milliards d'euros en 2012. Le taux de recouvrement s'élève à 85 %, les 15 % restants correspondant au contentieux. Sur ce total les opérations internationales représentent 2 milliards d'euros en 2012. Un contrôle sur trois comporte désormais au moins un rappel à l'international. Il s'agit d'une priorité forte de la DGFIP et par conséquent de ma direction.

Nos rappels à l'international reposent principalement sur trois piliers. L'article 57 d'abord, qui porte sur les prix de transfert intragroupe, et qui établit que ceux-ci doivent être formés de la même manière qu'à l'égard d'une société indépendante. Cette règle dite de pleine concurrence a été posée il y a quatre-vingts ans. Deux autres articles anti-abus, ensuite. L'article 209 B permet, dans certaines conditions très restrictives, de taxer les bénéfices réalisés par des filiales de sociétés françaises dans des pays à fiscalité privilégiée ; l'article 238 A est utile pour remettre en cause des

commissions, intérêts, honoraires facturés à une entreprise située en France par une autre située dans un paradis fiscal. L'abus de droit, enfin, qui est défini sous l'article L-64 par trois critères ; montage artificiel, à but exclusivement fiscal, et contraire à l'intention du législateur.

Nous sommes reconnaissants à ce dernier de nous avoir facilité la tâche. L'administration fiscale n'est compétente qu'à l'intérieur de nos frontières. Or il est pourtant essentiel, dans les affaires internationales, de savoir ce qui se passe ailleurs. En 2009, des dispositions fiscales dures ont été prises à l'égard des États non coopératifs, afin de les inciter à répondre aux demandes d'assistance administrative internationale. Résultat : alors que nous formulions une centaine de demandes à l'époque, et que nous attendions en moyenne un an la réponse, le nombre des demandes a doublé et nous obtenons plus rapidement des réponses de meilleure qualité.

Depuis trois ans, les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 400 millions d'euros doivent fournir une documentation sur leurs prix de transfert. Cette contrainte est bénéfique pour les entreprises, obligées de s'interroger sur leur politique interne et mes vérificateurs travaillent plus efficacement.

Enfin, la taxation des bénéficiaires localisés dans des pays à fiscalité privilégiée ne pouvait se faire, dans le passé, que si nous démontrions l'absence de réelle activité économique locale, ce qui est extrêmement difficile. Heureusement, la charge de la preuve a été inversée.

S'agissant des rappels effectués en matière internationale, je citerai cinq catégories de pratiques parmi les plus fréquentes dans des domaines non financiers à proprement parler. L'usage des prix de transfert d'abord : par exemple une entreprise française facture insuffisamment ses prestations à ses filiales étrangères ou une entreprise étrangère installée en France est trop faiblement rémunérée. Le business restructuring, ensuite, qui consiste à transférer des fonctions - achats, marketing, publicité... - dans d'autres entités installées dans des pays à fiscalité plus favorable, le plus souvent la Suisse, parfois le Luxembourg. Cela entraîne une perte de substance, donc de bénéfice imposable. Troisième pratique, les sociétés propriétaires des marques sont installées dans des pays à fiscalité favorable et perçoivent des redevances anormalement élevées de la part des filiales. La quatrième catégorie consiste pour certains groupes à utiliser des entités situées dans des paradis fiscaux pour se faire facturer des prestations ou des opérations financières. Enfin dans le domaine de l'économie numérique, des entreprises nient la réalité même d'une activité en France. Aucun secteur professionnel n'échappe totalement à ces pratiques mais heureusement, toutes les entreprises de ces secteurs n'y cèdent pas.

Quant aux montages financiers ils ont toujours le même objet : accroître les charges financières en France et faire en sorte que le produit correspondant ne soit pas taxable. Nous y perdons et l'autre pays dans

lequel le produit est perçu n'y gagne rien, seule l'entreprise en profite. Cinq types de procédés sont utilisés. L'endettement artificiel, d'abord : des réserves financières sont distribuées dans un autre pays, puis prêtées à la société française sous forme d'obligations remboursables en actions (ORA) par exemple. L'argent ne sort pas réellement de l'entreprise, l'actionnariat n'est pas modifié, mais les charges financières augmentent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Comment les entreprises justifient-elles la distribution à une entreprise étrangère du même groupe ? De quels types de montants s'agit-il ?

M. Olivier Sivieude. – Le premier cas que nous avons traité a été soumis au Comité d'abus de droit. Il portait sur 316 millions d'euros, distribués et immédiatement réempruntés sous forme d'ORA, avec une charge d'intérêt de 10 millions d'euros par an, ce qui réduisait d'autant la base imposable. Le problème est que chaque opération, prise isolément, est parfaitement régulière. Distribuer des réserves, c'est légal...

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Même lorsqu'il n'y a aucun projet économique derrière ?

M. Olivier Sivieude. – Oui. La société à l'étranger n'a pas à dire pour quels projets elle a besoin de cet argent ! Le lui emprunter ensuite est tout à fait légal. Seul le moyen d'abus de droit fait échec à ces opérations. En l'espèce, nous avons montré qu'il s'agissait d'un simple jeu d'écriture, que l'argent n'était pas sorti des caisses et que la structure du capital de l'entreprise n'avait subi aucun changement.

D'autres produits, appelés Repurchase agreement operations (Repo), consistent en un prêt à une filiale américaine ou anglaise, qui confie en gage des titres dont les dividendes se substituent aux intérêts à verser. Ceux-ci auraient été imposables, alors que les dividendes, entre société-fille et société-mère, sont exonérés et n'ont pas à être déclarés en France.

En Belgique, les centrales de trésorerie jouissent du régime très favorable des intérêts notionnels : elles bénéficient d'une déduction forfaitaire fictive qui annule le bénéfice dégagé. Une société en France emprunte à une banque, place l'argent en parts de capital de la centrale en Belgique, qui lui consent un prêt en retour. Cela crée deux charges financières pour la société française et le produit versé en Belgique fait l'objet d'une déduction. C'est une double non-imposition !

Une société peut aussi emprunter, non pas directement à sa société-mère au Canada ou au Japon par exemple, mais auprès d'une entité située dans un paradis fiscal dans laquelle la mère a déposé de l'argent : le produit n'en sera pas taxé. Elle peut aussi sous-capitaliser des filiales créées dans certains États, et leur accorder des abandons de créances ou des subventions, qui n'y sont pas imposées. La charge est en France et le produit, à l'étranger, n'est pas taxé... Une disposition législative prise l'an dernier devrait mettre fin à cette pratique.

Nous avons une cinquantaine de dossiers en cours sur de tels montages qui procurent un avantage direct aux entreprises qui les utilisent et donc pas aux banques qui prêtent et qui parfois conseillent.

S'agissant plus particulièrement des banques, ma direction comprend une trentaine de spécialistes qui contrôlent les banques et les institutions financières ; nous menons chaque année environ 150 contrôles dans ce secteur. Les banques ont ces dernières années enregistré des déficits considérables, elles n'ont donc pas besoin de recourir à des montages et sauf rares exceptions elles ne sont pas sur le terrain de l'optimisation fiscale agressive ces toutes dernières années ! Un point cependant. Les succursales en France de banques étrangères sont souvent sous-capitalisées. Elles empruntent à l'étranger, ce qui leur crée des charges financières considérables : elles ne paient quasiment pas d'impôts en France. Nous considérons qu'elles devraient avoir le même ratio d'endettement que l'entité mère.

Un mot de nos moyens. J'ai été blessé d'entendre, lors d'une de vos précédentes auditions, un membre de votre commission juger les vérificateurs « incapables » de procéder à des rappels en matière de prix de transfert. C'est injuste et inexact. Nos résultats démontrent l'inverse. Nous avons mis en place une analyse de risque qui repère les points de fragilité des dossiers. Dès mon arrivée, j'ai créé des liaisons avec les administrations de contrôle de la DGFIP, avec l'Urssaf, les douanes. Nous utilisons tous les moyens qui sont à notre disposition, nous allons jusqu'aux perquisitions, montées avec la direction nationale des enquêtes fiscales. A partir du 1^{er} janvier, nous disposerons des comptabilités des entreprises sous forme dématérialisée, ce qui nous facilitera le travail : nous en aurons fini avec les listings papiers difficiles à déchiffrer. Nous n'aurons cependant toujours pas accès aux comptabilités analytiques, comme l'Inspection général des finances l'a relevé dans un rapport récent. De grandes entreprises vont jusqu'à nous refuser des copies de documents, puisque le contrôle fiscal se fait sur place et sans emport de document.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Êtes-vous autorisé à citer les noms de ces entreprises ?

M. Olivier Sivieude. – Je puis vous dire qu'elles existent ! Mais nous ne pouvons rien faire. J'ajoute que nous n'avons pas le droit de communication sur les rapports des autorités de contrôle, comme l'autorité de contrôle prudentiel (ACP). L'abus de droit est pour nous un outil précieux, nous l'utilisons très souvent. Mais l'expression « exclusivement fiscal » nous complique le travail : les entreprises peuvent très souvent démontrer qu'il y a aussi un but économique ou social, fût-il ténu, dans leur montage. La norme européenne, elle, s'en tient au but « essentiellement fiscal ».

L'enjeu, en matière internationale, est de savoir ce qui se passe hors de nos frontières. Il y a trois moyens : l'assistance administrative internationale, la charge inversée de la preuve, et les obligations de déclaration concernant les activités des filiales à plus de 50 % - obligation qui ne couvre pas les trusts... L'amende pour défaut de déclaration n'est guère dissuasive : 125 euros. Le croisement entre ces déclarations et les données des diverses bases accessibles révèle un écart important.

M. François Pillet, président. - Merci pour ces explications.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment expliquer l'accroissement de votre activité depuis cinq ans ? Est-ce dû à une augmentation du nombre des opérations d'évasion ? Vos moyens ont-ils été renforcés ? Comment se passe la coopération internationale ? Avez-vous accès aux comptes consolidés des grands groupes ?

M. Olivier Sivieude. - Si nos résultats augmentent, c'est peut-être que nous sommes meilleurs aujourd'hui ! La DGFIP a fait de la lutte contre la fraude fiscale une priorité ; mes effectifs ont légèrement augmenté. Nous avons mis en place des formations spécifiques et des dispositifs d'alerte. En effet, la réactivité est primordiale : des montages sont imaginés par des avocats, des conseillers ou des banques et proposés aux entreprises et si l'on n'y met fin rapidement, ils se propagent très vite. Les entreprises sont de plus en plus internationales et les tentations, de plus en plus grandes. Certains secteurs nouveaux, comme l'économie numérique, s'y prêtent plus que l'industrie. Je n'ai pas accès aux comptes consolidés, seulement aux résultats produits en France.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Que pensez-vous du dispositif allemand de business restructuring, que l'on dit efficace ? Les institutions financières situées dans les paradis fiscaux connaissent-elles aussi des déficits ? Quels problèmes vous posent les dirigeants des entreprises que vous contrôlez ?

M. Olivier Sivieude. - Que peut-on faire contre la restructuration ? Il faut d'abord vérifier que des fonctions ont effectivement été déplacées. C'est une étape difficile puisque l'entreprise n'a pas l'obligation de nous renseigner. Il faut donc avoir recours à l'assistance administrative internationale ou à la perquisition en France. Ensuite il faut examiner si la rémunération qui est laissée à l'entreprise restée en France est normale au regard des comparables indépendants. Enfin si l'activité est réellement partie et si la rémunération de l'entreprise est normale il reste que le transfert de fonctions se traduit par une perte d'activité, qui donnerait lieu à indemnité entre deux entreprises indépendantes l'une de l'autre. L'indemnité existe-t-elle, est-elle suffisante ?

M. François Pillet, président. - C'est ce que la jurisprudence appelle un acte anormal de gestion.

M. Olivier Siviéde. – Juridiquement nous devons démontrer la perte d'un élément très précis du fonds de commerce. La tâche n'est pas facile. La législation allemande autorise quant à elle le fisc à fixer le montant de l'indemnité, en fonction de critères économiques. Cela me paraît une bonne piste. C'est un fusil à un coup, mais la somme en jeu est parfois élevée !

Je ne connais pas les résultats des entités financières situées dans les paradis fiscaux. Il est difficile de mettre en œuvre à leur égard l'article 209 B et d'imposer le rapatriement des bénéficiaires des filiales à plus de 50 %. Il faut prouver l'absence d'activité économique locale, or les banques notamment prétendent généralement avoir besoin de cette filiale pour toucher « la clientèle locale », que la jurisprudence du Conseil d'État entend dans un sens très large : pour les îles Caraïbes, elle comprend la clientèle américaine.

Depuis cinq ans, nous examinons la situation des dirigeants des entreprises que nous contrôlons : nous vérifions si les avantages en nature ont été déclarés, nous examinons les opérations sur les actions et nous requalifions parfois les plus-values réalisées en traitements et salaires, car elles ne correspondent à aucune prise de risque financier et ont pour seule contrepartie l'activité professionnelle.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les succursales de banques étrangères sont-elles soumises aux mêmes règles que les banques françaises, et soumises à la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel ?

M. Olivier Siviéde. – J'en doute.

M. François Pillet, président. – Vous utilisez beaucoup les dispositions de l'article L-64 du livre des procédures fiscales. Les entreprises qui voudraient s'en protéger peuvent utiliser le rescrit. Le font-elles fréquemment ?

M. Charles Revet. – Pouvez-vous préciser les règles de territorialité de l'imposition des entreprises ? Toute entreprise implantée dans un pays y paie-t-elle ses impôts ? Les accords internationaux d'échange d'informations entre services fiscaux sont-ils satisfaisants ? Votre démarche se heurte à des obstacles : comment pouvons-nous les lever ? Le but n'est pas d'empêcher les entreprises de gagner de l'argent, mais d'empêcher la fraude.

M. Jacques Chiron. – Pouvons-nous imposer à une entreprise de vous communiquer plus complètement ses méthodes de calcul des prix de transfert ?

M. Olivier Siviéde. – Toute entreprise a la possibilité d'interroger la DGFIP sur la légalité d'une opération qu'elle envisage. La réponse de l'administration vaut prise de position et l'engage. Je n'ai quasiment jamais eu connaissance de rescrits lors de nos opérations de contrôle. En revanche il existe des accords préalables sur les prix de transfert. Pour obtenir un accord préalable sur les prix de transfert, une entreprise engage avec la DGFIP une

discussion dont les conclusions, pareillement, engagent l'administration. Les accords existent mais ne sont pas fréquents : selon les entreprises, ils sont limités, en raison des changements incessants dans les structures de groupe.

Dès lors que l'on exerce une activité en France, il faut y payer des impôts. C'est tout le problème posé par l'économie numérique : les sociétés prétendent ne pas exercer d'activité en France, parce qu'elles n'y ont pas de serveurs, etc. Que dit la loi ? Les critères sont la présence d'une installation fixe d'affaires - bâtiments, machines - ou d'un agent dépendant habilité à conclure des contrats. C'est sur ce deuxième élément que nous nous appuyons.

Oui, nous avons des échanges avec d'autres administrations fiscales : mes vérificateurs parlent à leurs homologues américains ou anglais, voire japonais, dans des échanges informels très fructueux. Des contrôles multilatéraux sont également possibles au sein de l'Europe : ils sont menés simultanément par les vérificateurs de plusieurs Etats membres sur les divers établissements de la même entreprise. C'est cependant assez rare.

Le législateur pourrait sans doute aussi faciliter notre utilisation de l'article 64. Aujourd'hui, l'absence de déclaration des filiales fait l'objet d'une sanction ridicule, je l'ai dit. Des progrès peuvent être faits en cette matière. De même, il suffirait d'un texte pour donner au vérificateur accès aux documents relatifs à la fixation du prix de transfert sous une forme dématérialisée. Ce serait un progrès. La transparence est un gage d'efficacité.

Le délai de prescription fiscale est très court : trois ans. Les procédures sont longues, fondées sur le respect du contradictoire, avec des points d'étape, etc. Il est dommage qu'elles ne puissent valoir souvent en pratique de ce fait que pour deux années en arrière, car les abus durent parfois depuis fort longtemps. L'inspection générale des finances a aussi proposé de durcir les sanctions en cas d'informations incomplètes sur les prix de transfert.

M. François Pillet, président. - Vous souhaitez aussi, ai-je cru comprendre, que l'on substitue l'expression « exclusivement fiscale » par « essentiellement fiscale » à l'article 64 ?

M. Olivier Siviède. - Oui.

M. François Pillet, président. - Votre avis diffère de celui du professeur Cozian...

M. Yvon Collin. - Les moyens pour traquer la fraude sont-ils suffisants - y compris ceux des magistrats ? Quelle est la politique de la direction générale des finances publiques en matière de transactions avec les entreprises contrôlées par votre direction ? Etes-vous impliqués dans ce processus ? A quels régimes fiscaux européens les entreprises ont-elles recours à des fins d'évasion fiscale ? Quid des pratiques fiscales agressives :

Arcelor Mittal se serait vanté d'économiser 5,4 milliards d'euros d'impôts... Enfin, est-il difficile de définir un établissement fiscal stable ?

Mme Nathalie Goulet. – Dans votre rapport annuel, vous indiquez avoir reçu 55 demandes d'accord préalable sur des prix de transfert, à rapprocher des 54 milliards d'euros concernés par ces transferts... Vous ajoutez que tout en validant un prix de transfert, vous êtes incapables de juger s'il est bon ou mauvais. De quelles formations auriez-vous besoin au sein de vos équipes ?

M. Jacques Chiron. – Comment contrôler la rémunération des brevets étrangers ?

M. Olivier Sivieude. – Les effectifs de ma direction ont augmenté ces dernières années et mes collaborateurs font un travail de très grande qualité.

La « transaction », au sens juridique et fiscal, porte uniquement sur les pénalités. J'ai le droit de prendre une décision sur des montants limités – jusqu'à 200 000 euros. Au-delà, les entreprises peuvent saisir le Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, qui donne un avis que le ministre peut ou non suivre. Dans le cours de la procédure de contrôle, les entreprises ont aussi la faculté de demander une interlocution à une administration – auprès de moi quand il s'agit de la DVNI puisque j'en suis « l'interlocuteur ». Environ 200 interlocutions ont lieu chaque année, qui peuvent dans certains cas déboucher, si le schéma fiscal n'est pas abusif, sur un accord. L'Etat y gagne car cela évite des procédures contentieuses et assure un recouvrement immédiat des rappels. Bien entendu ces procédures sont totalement tracées.

Le régime des intérêts notionnels belge, s'il est utilisé dans le cadre d'une réelle gestion de trésorerie, est légal : il y a fraude lorsque l'utilisation de ce schéma est artificielle.

Quant aux marques, certains pays ont des régimes très avantageux : les Pays-Bas ont un régime fiscal qui revient de fait à ne pas taxer les redevances ! Le Luxembourg a également un régime fiscal très favorable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La marque Chanel est-elle gérée depuis les Pays-Bas ?

M. Olivier Sivieude. – Je ne sais pas mais de nombreuses marques le sont. De même les taux d'impôt sur les sociétés sont très faibles en Irlande ou, hors Union européenne, en Suisse.

La définition des établissements stables est problématique, particulièrement dans certains secteurs comme l'économie numérique. Selon le rapport de MM. Colin et Collin, il convient de revoir cette définition, qui n'est plus adaptée.

Les accords préalables sur les prix de transfert relèvent d'une autre direction que la mienne. Je ne suis pas compétent. Mon rôle concerne les contrôles.

Quant aux formations et aux compétences, la meilleure école est celle du terrain. Il faut de l'expérience et du savoir faire.

S'agissant des marques, les entreprises déclarent des redevances parfois au delà de 10 % du chiffre d'affaires. Nous cherchons tout d'abord à apprécier si la redevance est justifiée : il arrive que l'entreprise soit en fait propriétaire de la marque. Nous évaluons ensuite la légitimité de la redevance. Par exemple, lorsqu'une société établie en France qui possède ses marques acquitte une redevance au groupe mondial dont elle est membre pour utiliser un logo spécifique, si petit sur l'emballage qu'il échappe souvent à l'attention du consommateur non averti, nous dressons l'oreille. Dans ce système dit de marque « ombrelle », la redevance peut s'élever jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires. Il est difficile de prouver l'abus car les entreprises affirment que la référence à la marque mondiale incite le consommateur à acheter. Ensuite, nous cherchons à déterminer le juste niveau des redevances, encore une opération difficile. Nous devons procéder par comparaisons des pratiques au sein du secteur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Transmettez-vous parfois des dossiers à d'autres organes du contrôle fiscal ? Avez-vous des relations avec d'autres services d'enquête ? Avez-vous déjà découvert des doubles comptabilités ?

M. Olivier Sivieude. - Pour être efficaces dans la lutte contre la fraude nos services ne doivent pas être cloisonnés. Et j'ai la faiblesse de croire que si les résultats de mon administration ont progressé depuis cinq ans, c'est en partie parce que nous avons développé cette culture des échanges. Nous travaillons par exemple avec la direction nationale des enquêtes fiscales, qui peut mener des perquisitions.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ne pouvez-vous légalement en mener directement ?

M. Olivier Sivieude. - Il a été considéré qu'il s'agissait d'un métier spécifique d'où l'exclusivité de la DNEF en la matière.

Quant aux doubles comptabilités, il nous arrive d'en découvrir, surtout parmi des TPE de commerce ou de restauration. Elles utilisent des logiciels frauduleux, qui effacent certaines recettes et modifient en conséquence les autres lignes de la comptabilité. Le résultat est impressionnant : la manipulation est invisible ! Seul savent la détecter des spécialistes informaticiens : nous en comptons notamment 80 à la DVNI.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Cette pratique est répandue ?

M. Olivier Sivieude. - C'est possible...

M. François Pillet, président. – Je vous remercie vivement pour tous ces éléments très précieux.

AUDITION DE M. JEAN-JACQUES AUGIER, PRÉSIDENT DE SOCIÉTÉS D'ÉDITION

(jeudi 4 juillet 2013)

- Présidence de *Mme Nathalie Goulet*, vice-présidente. -

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Nous recevons M. Jean-Jacques Augier, président de sociétés d'édition. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Jacques Augier prête serment.

M. Jean-Jacques Augier, président de sociétés d'édition. – En préambule, je tiens à déclarer que je n'ai jamais eu recours, ni directement, ni indirectement, à une pratique d'évasion fiscale. J'ai toujours été fiscalisé en France, même lorsque je travaillais en Chine. Je ne réalise aucun investissement directement à titre personnel, ils transitent par ma holding Eurane. La presse s'est fait l'écho des mes affaires en Chine : Eurane a investi directement, ou indirectement, via une holding que j'ai constituée à Hong-Kong pour regrouper mes investissements réalisés là-bas, dans deux sociétés immatriculées aux îles Caïmans. Cependant je n'ai jamais cherché à maximiser un avantage fiscal.

Aucun pays n'est en soi un paradis fiscal. Tout dépend de la pratique des investisseurs. Mes sociétés installées aux îles Caïmans ont été traitées comme des sociétés normales, inscrites au bilan des holdings. Ma première société a fait long feu, mais les plus-values éventuelles de l'autre société seront remontées dans les comptes d'Eurane.

Pourquoi alors avoir investi dans des sociétés immatriculées là-bas ? Ma première société, créée en 2005, s'inscrivait dans une opération de prise de contrôle d'une chaîne de librairies privées, appartenant à M. Xi Shu. Celui-ci souhaitait développer son groupe et l'introduire en Bourse. Or l'immatriculation aux îles Caïmans est très répandue parmi les sociétés présentes en Chine et cotées à Hong-Kong. Elle rassure les investisseurs étrangers éventuels, notamment américains, assurés d'échapper à la juridiction de Hong-Kong. Le réseau de librairies de M. Xi Shu était le premier réseau privé en Chine, avec 600 points de vente, surtout en franchise, et un chiffre d'affaires de 45 millions d'euros. L'investissement a été réalisé en plusieurs étapes. La société avait un besoin pressant de fonds. Nous n'avions pas le temps de transformer son statut de droit chinois pour lui permettre d'accueillir des investissements étrangers. Aussi, avec Jacques Rougeaux, mon associé, à hauteur de 25%, nous avons octroyé chacun un

prêt à la société, prêt destiné à être consolidé in fine dans les comptes de la holding de tête. Pour Eurane l'investissement était de 300 000 euros.

Mme Nathalie Goulet, présidente. - Cet apport de fonds a été réalisé par un virement de banque à banque ?

M. Jean-Jacques Augier. - Oui, un virement de la BNP à la banque chinoise. Ces prêts étaient la contrepartie d'une promesse de cession. Parallèlement, à la demande de M. Xi Shu, nous avons créé une holding aux îles Caïmans, International Bookstores Limited (IBL), destinée à devenir la holding de contrôle. Mais entre-temps la situation a évolué. Finalement le compte bancaire d'IBL aux Caïmans ne fut jamais ouvert car, dès la fin 2005, nous avons découvert que l'auditeur que nous avions initialement mandaté pour évaluer le groupe chinois avait très mal fait son travail. La société n'était pas rentable. En outre, les relations avec les franchisés étaient mauvaises. Finalement nous nous sommes retirés du projet. Ainsi International Bookstores Limited n'a jamais eu de compte ni d'activité. Elle demeure une structure creuse, sans aucun actif. Quant aux prêts accordés au départ, ils ont été comptabilisés, dans les comptes d'Eurane, comme des investissements à venir. Je n'ai plus eu de liens avec l'entreprise de M. Xi Shu qui a périclité depuis.

Mon autre société immatriculée aux îles Caïmans a été créée en 2007. J'avais été approché par deux jeunes investisseurs français, de bons professionnels, qui souhaitaient créer une plateforme de voyages en Chine. Par l'intermédiaire de ma holding basée à Hong-Kong, Capitale Concord Limited, j'ai investi environ 120 000 euros, soit environ 3 % de la société. Dès l'origine les Français ont choisi d'immatriculer leur holding de tête aux Caïmans, avec, selon un montage classique, une filiale à Hong-Kong et une en Chine. Pour obtenir la licence d'agents de voyages il fallait aussi nouer des partenariats avec des sociétés chinoises. Depuis lors, la société a été fusionnée avec une société chinoise car les deux Français ne connaissaient pas assez les besoins du marché chinois. Cette société, Xanadu, qui existe encore, a un compte bancaire dans une filiale de la Société Générale à Bruxelles, sur lequel ma société de Hong-Kong a réalisé des virements. Un des associés m'a indiqué que l'ouverture du compte n'a pas été facile ; outre des recommandations personnelles, il a dû fournir tous les éléments du capital de la société aux Caïmans, ainsi que le pacte d'actionnaires. Les établissements bancaires jouent un rôle central : un investisseur, qui réalise un investissement dans un pays exotique, est rassuré si la gestion du compte est confiée à un grand établissement international. Les grandes banques, en effet, n'ouvrent pas de comptes aveuglément, mais réclament de nombreuses informations, au-delà des exigences légales, sans doute pour se prémunir en cas d'évolution de la législation. Une piste serait de leur demander de communiquer ces éléments aux services fiscaux des pays des actionnaires.

Mme Nathalie Goulet, présidente. - Votre témoignage est le premier que nous recueillons sur les conditions d'ouverture d'un compte aux

Caïmans. Concernant le virement de 120 000 euros, avez-vous dû fournir des justificatifs à la banque ? Celle-ci a-t-elle cherché à connaître le devenir de cet investissement ?

M. Jean-Jacques Augier. - La BNP, ma banque parisienne, me demande régulièrement des précisions lorsque j'effectue un virement vers ma holding de Hong-Kong, et je suis en lien régulier avec mon chargé de compte. En revanche, ma banque à Hong-Kong, HSBC, n'a posé aucune question lors du virement à destination du compte bruxellois.

Mme Nathalie Goulet, présidente. - Notre voie est étroite : nous ne voulons pas contrarier les affaires mais lutter contre l'évasion fiscale.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Etes-vous déjà allé aux îles Caïmans ?

M. Jean-Jacques Augier. - Non.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ainsi il est possible de gérer une société installée aux îles Caïmans sans y être allé. A George Town, capitale des îles Caïmans, un immeuble de cinq étages, le Uglan House, abrite plus de 12 000 entreprises. « Soit c'est le plus grand immeuble du monde, soit il s'agit de la plus grande évasion fiscale au monde », a déclaré avec humour Barack Obama en 2008. Votre expérience nous intéresse. Quel est l'intérêt de créer une société là-bas s'il n'est pas d'ordre fiscal ? Quel est le processus de constitution d'une société ? Avez-vous été aidé dans votre démarche par des banques ou des consultants ?

M. Jean-Jacques Augier. - Je ne prétends pas qu'il n'y a pas d'intérêt fiscal à investir là-bas. Simplement, je n'en ai jamais recherché. Aucun pays n'est un paradis fiscal en soi. Tout dépend simplement de l'usage que l'on fait de sa législation. La France peut être perçue par certains investisseurs étrangers comme un paradis fiscal. Les îles Caïmans n'ont pas de fiscalité locale ni de frais d'immatriculation. Il suffit d'1 dollar pour créer une société. Les autorités veulent connaître la composition du capital mais ne transmettent pas l'information à des autorités extérieures. Je ne doute pas que certains cherchent à exploiter ces facilités.

Concrètement, des avocats installés à Hong-Kong aident leurs clients à s'installer aux îles Caïmans grâce à des correspondants locaux ; ils s'occupent de tout.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Combien cela coûte-t-il ?

M. Jean-Jacques Augier. - Quelques milliers de dollars. En 2005, mon associé a versé 7 000 dollars au cabinet de Hong-Kong et autant à un cabinet local.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels sont les effectifs des entreprises installées là-bas ?

M. Jean-Jacques Augier. – Il s’agit de holdings pures, sans effectifs. IBL est une structure avortée qui n’a jamais eu d’activité, Xanadu est une holding pure, de même que la sous-filiale installée à Hong-Kong : l’activité économique, elle, est en Chine, 80 personnes y sont employées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – D’un point de vue citoyen, quel regard portez-vous sur ces pratiques ?

M. Jean-Jacques Augier. – Je suis un farouche partisan de la transparence. Ces immatriculations se sont développées car elles présentaient un intérêt à la fois pour les Chinois et pour les investisseurs étrangers. Il s’agit d’une logique de marché, difficile à briser – ce qui serait d’ailleurs contreproductif. En revanche, il faut supprimer les possibilités de dissimulation. Demandez aux établissements bancaires qui participent à ces montages de fournir l’information dont ils disposent !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En cas de pertes dans une opération réalisée dans un paradis fiscal, peut-on remonter les déficits et les imputer sur les bénéfices réalisés dans d’autres pays ?

M. Jean-Jacques Augier. – C’est une question fiscale particulièrement complexe. Ma holding a été contrôlée tous les ans par l’administration fiscale. Normalement les pertes viennent en déduction des bénéfices, mais tantôt l’administration fiscale l’accepte, tantôt elle refuse. Je ne saurais vous indiquer comment ont été comptabilisés les 300 000 euros investis en 2005. Je demanderai à mon expert-comptable et vous fournirai la réponse.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quand avez-vous créé votre société aux Iles Caïmans ?

M. Jean-Jacques Augier. – C’est le partenaire chinois qui a demandé cette domiciliation pour les librairies.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – En quelle année ?

M. Jean-Jacques Augier. – En 2005.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Vous avez parlé de transparence ; toutes vos activités à l’étranger ont-elles été rapportées à l’administration fiscale française ?

M. Jean-Jacques Augier. – Tout est retranscrit dans le bilan de ma holding : l’investissement dans International bookstore ltd, la participation dans Capital Concorde, dont les comptes sont tenus par un cabinet local ; l’administration fiscale a accès aux comptes et aux rapports d’audit.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – *L’administration fiscale savait que vous aviez des comptes aux îles Caïmans ?*

M. Jean-Jacques Augier. – Il ne s’agit pas de comptes, mais d’un investissement dans des sociétés, qui apparaissait dans les comptes.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Votre nom apparaît dans les fichiers Offshore Leaks. Quel est votre sentiment à cet égard ?

M. Jean-Jacques Augier. – Quel qu'en soit le coût pour moi, je suis favorable à la plus grande transparence, y compris à ce que des fichiers se promènent et que l'Etat les achète. Ma holding Eurane n'y est d'ailleurs apparue que parce que tout avait été fait de manière transparente. La mauvaise interprétation, dans certains cas calomnieuse, qu'en ont faite des journalistes qui n'étaient pas des spécialistes, mais des journalistes politiques visant un coup, n'y change rien. Je les ai reçus, je leur ai expliqué les choses ; ce qui a été retranscrit dans l'article du Monde n'était pas faux, mais l'exploitation qu'en a faite l'éditorial était diffamatoire.

M. Charles Revet. – Sans être journaliste ni spécialiste, je souhaiterais comprendre pourquoi, depuis la France, on fonde une holding à Hong-Kong en s'appuyant sur un cabinet d'avocats qui vous apporte des solutions clé en main, pour créer une entreprise aux Iles Caïmans. Pourquoi ne pas faire plus simple ?

M. Jean-Jacques Augier. – Ma démarche n'est pas celle que vous décrivez. En 1999 et 2000, j'ai décidé d'investir et de faire connaître la culture française en Chine en créant une librairie. En 2005, je suis passé à des investissements plus importants, notamment en ouvrant des boucheries, qui ont créé des emplois français, en vendant du vin français. Lorsque j'étais seul décideur, j'ai utilisé un circuit plus direct.

J'ai domicilié ma holding à Hong Kong, parce que c'est la solution la plus simple pour immatriculer une société et pour revendre des filiales en Chine continentale. Dans le cas des librairies comme dans celui de l'agence de voyage, c'est mon partenaire chinois qui a choisi. Je me suis contenté d'être suiviste. Cela ne m'a pas gêné : tous les épargnants français qui ont des sicav actions Monde ont des titres de sociétés immatriculées aux Caïmans.

M. Charles Revet. – L'ancien rapporteur sur les grands ports maritime que je suis s'interroge sur la Société nouvelle de remorquage du Havre, que vous avez dirigée, et qui a disparu ?

M. Jean-Jacques Augier. – Après avoir rentabilisé le groupe G7, ayant toujours eu un intérêt pour le monde maritime, j'ai été amené à intégrer dans le groupe CFIT, qui avait diverses filiales dont Progemar. J'ai étendu le périmètre de cette holding, et j'ai renommé toutes les filiales Les Abeilles, sur le modèle de l'une d'elles, Les Abeilles International. Lorsque j'ai quitté G7, André Rousselet m'a demandé de les céder au groupe Bourbon, qui s'est retrouvé en situation de monopole. Le directeur du port du Havre est alors venu me demander de faire concurrence à l'ancienne société. J'ai créé une société de remorquage que j'ai revendue ensuite à des Hollandais, qui s'en sont mal tirés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourriez-vous détailler les atouts de Hong Kong du point de vue du droit des sociétés, de la fiscalité ?

M. Jean-Jacques Augier. – La fiscalité est intéressante. Les profits des activités non réalisées sur place ne sont pas taxés : si vous vendez une filiale dont l'activité est en Chine, vous ne payez pas d'impôt. Appréciée tant des Chinois que des Occidentaux, la place offre un point d'entrée tout à fait naturel.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Le shadow banking ne contribue-t-il pas au dynamisme des places asiatiques comme Hong Kong ou Singapour ?

M. Jean-Jacques Augier. – En ce qui me concerne, ce n'est pas ce qui m'a fait installer ma holding à Hong Kong ; je viens d'ailleurs de faire remonter les profits dégagés par une de mes sociétés chinoises. Des entrepreneurs chinois me disent préférer Singapour : ils s'y sentent plus protégés du gouvernement chinois, qui pourrait être tenté d'augmenter ses rentrées fiscales et d'améliorer son image internationale. Le shadow banking, qui existe partout, s'est beaucoup développé en Chine, où des entreprises préfèrent emprunter des capitaux qu'elles prêtent à leur tour, plutôt que de faire de l'industrie. Le gouvernement chinois prépare en ce moment une réponse à ce phénomène. Après les drames de 2001, sous la pression des Américains, les banques de Hong Kong sont devenues exigeantes sur l'origine des fonds. Elles pourraient révéler beaucoup de choses. Encore faut-il le leur demander.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quels sont les manques en termes de transparence, à Hong Kong ?

M. Jean-Jacques Augier. – Il manque la volonté de l'état de demander aux banques de lui fournir l'information qu'elles détiennent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous avez été le trésorier de l'un des candidats à la dernière élection présidentielle. Les zones offshore peuvent-elles servir à contourner les règles de financement des campagnes électorales ?

M. Jean-Jacques Augier. – Jamais cette idée ne m'a traversé l'esprit ! Mon rôle dans la campagne était complètement séparé de mes activités personnelles. La seule raison qui a poussé le candidat François Hollande à me choisir, c'est mon sens de la rigueur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'examen des comptes de campagne comprend-il des contrôles ciblés sur les territoires offshore ?

M. Jean-Jacques Augier. – Non. Nous apportons des conteneurs de documents ; l'équipe de la commission des comptes de campagne, qui en note quotidiennement tous les éléments (tracts, meetings) pointe les comptes que nous lui présentons. Elle s'assure aussi de la provenance des recettes – les entreprises n'ont pas le droit de participer. Enfin, elle vérifie que le total des dépenses ne dépasse pas le plafond. Depuis la fin de la campagne, je suis

soumis en ce moment à un contrôle fiscal personnel. Tout est désossé, pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de porosité entre mes affaires personnelles et la campagne. Je puis vous assurer que toutes les dépenses étaient retranscrites dans les comptes, régulièrement financées et que leur total ne dépassait pas le plafond.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ne voyez pas de malveillance dans une question inspirée par l'actualité qui met en cause certains comptes de campagne.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Il me revient le plaisir de vous remercier de votre venue. Membre de la commission des affaires étrangères, je sais bien combien il est difficile de mettre le pied en Chine et d'y faire fleurir la culture française. Une dernière question toutefois : quel est votre sentiment sur le grand vent de transparence qui secoue notre vie politique ? Y a-t-il une menace de grand déballage ?

M. Jean-Jacques Augier. – Le gouvernement chinois rencontre un grand problème de légitimité, qui provient moins du gouffre entre l'idéologie maoïste affichée et une pratique capitaliste que de la richesse des dirigeants. Le New York Times a révélé que quatre des sept membres du comité permanent du bureau politique étaient milliardaires. Le rapport entre le patrimoine des cent premiers membres de l'Assemblée nationale populaire et des cent membres sénateurs américain est de un à cent. Plusieurs membres de la famille de Wen Jiabao, cet amène père de la nation, se sont enrichi en une nuit. Dans la ploutocratie qu'est la Chine, les citoyens sont aujourd'hui convaincus que le but des dirigeants est de s'enrichir et non de défendre l'intérêt général. Or, pour garantir la légitimité des gouvernants, il est indispensable que leurs mandants soient convaincus du contraire. S'il faut pour cela un grand déballage, soit !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourquoi votre réponse me fait-elle penser à la France ?

M. Jean-Jacques Augier. – La confiance est nécessaire au pacte social : il n'y a jamais trop de transparence.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Je vous remercie.

AUDITION DE MME ANNE MICHEL, JOURNALISTE (LE MONDE)

(jeudi 4 juillet 2013)

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Nous recevons maintenant Mme Anne Michel, journaliste au Monde.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Anne Michel prête serment.

Mme Anne Michel. – Un journaliste décrit les faits, il n'est ni un prescripteur ni un auxiliaire de justice et n'a pas se substituer au législateur. S'il est témoin de faits intéressants, il doit en faire part, comme je le ferai devant vous, tout en montrant les failles de la législation, de la régulation du secteur bancaire et financier. Cela est d'autant plus fondé que les intermédiaires, qui participent largement à ce système, renvoient à la responsabilité du législateur : si la loi est mal faite, il revient au politique de la changer !

Après un mois et demi d'enquête sur 120 000 sociétés offshore, nous avons publié un article le 4 avril, soit 48 heures après les aveux de Jérôme Cahuzac, qui lui ont donné une résonance particulière. Offshore Leaks constitue une expérience inédite reposant sur la coopération de cent journalistes de quarante pays différents et d'un consortium de journalistes américains financé par le mécénat, l'ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists). Le Monde, sollicité par le consortium, avec lequel il avait déjà coopéré sur le trafic de tissus humains, a accepté sa proposition de travailler sur deux millions et demi de documents provenant de sociétés spécialisées dans la création de quick companies, et stockés sur des disques durs d'ordinateur représentant 260 gigaoctets, soit 160 fois plus que les télégrammes diplomatiques de WikiLeaks.

Ces documents étaient très divers : actes juridiques de création de sociétés, échanges de lettres ou de courriers électroniques entre intermédiaires financiers ou avocats d'affaires, récépissés de factures toujours anodines, puisque le but des montages est justement la dissimulation. Le Monde a exploité les fichiers pour remonter le fil des trusts ou des compagnies financières internationales aux Îles Vierges britanniques. Malgré ces montages, nous avons retrouvé, derrière les prête-noms, les véritables bénéficiaires économiques.

Le résultat, c'est la fameuse liste française de 130 noms, que nous n'avons pas tous publiés. Nous avons en effet choisi de nous concentrer sur ceux qui faisaient sens : des personnes emblématiques, censées incarner certaines valeurs, en situation de responsabilité, ou des institutions bien en vue. Nous avons également procédé par thèmes, pour arriver à deux conclusions essentielles : d'une part, le recours aux sociétés offshore s'est banalisé au point de concerner gros et petits entrepreneurs de province, et pas seulement les oligarques russes ; d'autre part, les intermédiaires financiers ont un rôle très actif dans ces montages pour lesquels la régulation n'est pas forcément adaptée.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Le deuxième volet de cette commission d'enquête et les textes qui arrivent dans les prochaines semaines sont là pour cela.

Aviez-vous des compétences économiques suffisantes pour exploiter ces données ; les avez-vous vérifiées et avez-vous monté une équipe ?

Mme Anne Michel. – La vérification des données est essentielle. Nous avons ainsi interrogé les bénéficiaires identifiés sur l'éventuelle activité économique de leurs sociétés. L'opération engagée par l'ICIJ fait sens ; elle est différente de ces bases de données brutes publiées sur internet, puisqu'elle résulte d'un travail de filtrage et de vérification. La rédaction a fait appel à moi parce que je suis une journaliste économique, et que j'ai pour interlocuteurs réguliers les entreprises et les banques.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Ma question n'avait rien de personnel : la technicité des produits et l'inventivité des fraudeurs posent la question de la formation des personnes ayant à connaître de ces sujets.

Mme Anne Michel. – L'administration fiscale bute sur l'impossibilité de remonter au bénéficiaire final. En l'absence d'aveu, elle ne peut rien faire. Il n'y a pas de registre des sociétés offshore, ni d'obligation de les déclarer pour les intermédiaires. Cette enquête est une chance ; même s'il a été nécessaire de se plonger dans une masse de données pour les trouver, toutes les informations utiles y sont : noms de sociétés, intermédiaires, noms de dirigeants ou d'actionnaires – presque toujours les mêmes prête-noms – et, enfin, bénéficiaires économiques réels, que l'on retrouve facilement, par des recoupements entre fichiers, que je vous montrerai. Nous n'avons jamais été démentis, ce qui prouve que la matière était saine. Nous n'avons rayé de la liste que les sociétés qui avaient une réelle activité économique.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Votre enthousiasme est contagieux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qui sont les mécènes du consortium ?

Mme Anne Michel. – Le site de l’ICIJ est très bien fait sur ce point. Il existe quelques dizaines de fondations de ce genre aux états-Unis, dont l’indépendance n’a jamais été mise en doute. L’ICIJ ne pouvait pas connaître à l’avance les résultats du dépouillement, ce qui rend des conflits d’intérêt peu probables. Les résultats ont en outre touché des intérêts très puissants en Asie ou en Russie, jusqu’à l’entourage de Vladimir Poutine.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pourriez-vous nous communiquer les coordonnées de votre alter ego à Washington ?

Mme Anne Michel. – Bien sûr.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Votre investigation a duré plus d’un an ?

Mme Anne Michel. – Deux mois, pour la part du Monde. Les disques durs étaient parvenus au président du consortium alors qu’il n’était que journaliste d’investigation en Australie. Il lui a fallu attendre de disposer de moyens financiers pour exploiter les données.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – C’est une opération d’envergure, qui a mobilisé du temps, de l’argent, des compétences, de l’énergie. Quel était l’objectif assigné ?

Mme Anne Michel. – Nous n’avions pas d’objectif assigné, sinon de faire notre métier de façon exemplaire en exploitant un matériau précieux. Nous avons travaillé en réseau, échangeant des informations de manière sécurisée pour explorer des pistes à l’étranger. J’ai par exemple découvert des montages offshore impliquant des bénéficiaires grecs – des armateurs, selon mon confrère grec. Depuis, les administrations fiscales des Etats-Unis, de Grande-Bretagne et d’Australie ont obtenu ces informations ; la France a demandé à y avoir accès.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelles suites vont être données à cette enquête ? Le Monde se serait désolidarisé de l’idée d’une publication...

Mme Anne Michel. – Peut-être pour trouver des fonds, l’ICIJ a décidé de publier, de manière restrictive et pédagogique, une partie des listes sous forme de base de données accessible à tous. Le Monde s’est désolidarisé de cette initiative, qui n’avait pas été annoncée et qui nous semble contraire à la démarche suivie jusqu’ici, consistant à passer par le filtre d’un grand média ne publiant que des informations vérifiées. J’ai retrouvé dans la base de données des noms que j’avais rayés, parce qu’ils correspondaient à de vraies activités économiques. Cela ne remet pas en cause le travail antérieur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous été en contact avec l’administration fiscale depuis ?

Mme Anne Michel. – Non. Certains pays ont été plus offensifs que la France pour réclamer des comptes aux intermédiaires financiers. À ma

connaissance, l'administration fiscale n'a pas demandé d'explications aux banques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Et le G8, avec sa fracassante déclaration finale ?

Mme Anne Michel. - Le G8 donne l'impulsion politique au niveau international. En inscrivant dans la loi l'obligation pour les banques de publier la liste de leurs activités et bénéficiaires par pays, paradis fiscaux inclus, la France a fait bouger les lignes en Europe. S'agissant des autres multinationales, en revanche, elle préfère attendre une décision européenne. Après le G8 et avant le G20 de Saint-Pétersbourg début septembre, nous suivrons le G20 finances de juillet, qui portera sur la généralisation des échanges automatiques de données.

Mme Corinne Bouchoux. - Avez-vous cherché à faire la jonction entre votre travail et celui de Denis Robert sur Clearstream 1 ? J'ai cru comprendre que vos relations s'étaient refroidies.

Chacun est surveillé, tout le monde espionne tout le monde, dit Le Monde de ce soir. Malgré les précautions prises, avez-vous des raisons de penser qu'il a pu y avoir des fuites ? Le secret a-t-il été préservé ou certaines personnes ont-elles été contactées ? Vous auriez pu vouloir épargner certains anciens responsables politiques...

Mme Anne Michel. - Nous n'avons cherché à épargner personne. M. Augier a été cité en raison de son rôle public, d'où des questions de légalité et d'éthique. Nous avons découvert incidemment qu'il était bénéficiaire de sociétés offshore ; il nous a répondu de manière très transparente.

Nous n'avons subi aucune pression. La confidentialité a été maintenue jusqu'au 4 avril ; l'accès aux fichiers était sécurisé, l'équipe peu nombreuse. Les données dont nous disposions ne nous ont pas permis de poursuivre des pistes politiques, mais le travail continue.

Mme Corinne Bouchoux. - Confirmez-vous avoir rencontré des noms de responsables politiques ?

Mme Anne Michel. - Je ne peux vous le dire avec certitude, compte tenu de la masse de données.

Mme Corinne Bouchoux. - Peut-on parler de présomption ?

Mme Anne Michel. - Je ne saurais m'avancer. D'autres enquêtes parallèles sont en cours, je laisse à ceux qui les mènent la responsabilité de leurs propos.

Outre le thème général de la transparence, je ne vois guère de lien avec Clearstream 1. Denis Robert a été l'un des premiers à dénoncer l'opacité du secteur financier. Il n'a toutefois pas accepté que Le Monde relève certaines inexactitudes dans son livre...

Mme Corinne Bouchoux. – Denis Robert s’était focalisé sur l’exemple argentin ; c’est en cela que l’on peut tracer un parallèle avec la Grèce et la crise des dettes souveraines.

M. Yvon Collin. – Nous comprenons votre prudence sur ces dossiers délicats. Plusieurs de nos interlocuteurs, notamment des responsables de la lutte contre la fraude, nous affirment que l’on avance à grands pas, que la crise a aidé à faire avancer les choses. D’autres nous ont dit que certains grands États pratiqueraient un double langage, car les espaces de liberté que sont les paradis fiscaux leur seraient bien utiles. Partagez-vous ce sentiment ?

Mme Anne Michel. – Les crises financières sont en effet l’occasion de réformer les angles morts de la régulation. Cependant ces occasions passent très vite, et l’on revient rapidement aux vieilles habitudes : ou les mêmes excès se reproduisent, ou les dérives financières se déplacent. L’ingénierie financière est inventive.

La disette budgétaire contraint les États à récupérer de la matière fiscale, d’où de nouvelles politiques de régulation. Les États-Unis ont été moteurs en la matière. Il faut toutefois distinguer l’évasion fiscale des particuliers de celle pratiquée par les multinationales, car les montants en jeu ne sont pas comparables.

L’OCDE a repris les combats des années 1960 : après l’échange de données à la demande, acté lors du G20 de 2009, l’engagement public de passer à un échange automatique. L’OCDE me paraît être le bon échelon pour avancer, sachant que l’Union européenne peine à faire aboutir la directive « Epargne ».

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Si la volonté politique est réelle, qu’attend-on pour mettre un terme à la règle de l’unanimité sur les questions fiscales ?

Mme Anne Michel. – Le G8 d’Irlande du Nord a affiché un front uni contre l’évasion fiscale. C’est dans cette instance resserrée que peuvent se prendre de vrais engagements politiques, disent les diplomates. Que David Cameron n’ait pas fait d’exception pour les territoires d’outre-mer et les dépendances britanniques, souvent cités parmi les paradis fiscaux, est un signe majeur. Le mouvement politique qui s’amorce est très intéressant à observer.

M. Michel Bécot. – Pourquoi ne pas citer les noms de sociétés commerciales ? Avez-vous reçu des témoignages à la suite de la publication de votre enquête ? Les États-Unis et le G8 jouent un rôle moteur, dites-vous ; y a-t-il vraiment un espoir de voir les choses évoluer ?

Mme Anne Michel. – En prenant des engagements de principe, le G8 donne une impulsion au G20. Les chefs d’État y discutent de manière plus frontale, et il est plus facile de prendre des décisions à huit qu’à vingt.

Notre enquête a mis au jour 122 000 sociétés offshore, trusts ou compagnies financières internationales dont la finalité est de dissimuler les bénéficiaires économiques réels. Certaines sociétés exercent toutefois de vraies activités économiques. J'ai ainsi enquêté sur un entrepreneur du textile du nord de la France qui possédait une société à Singapour ; le montage, peu sophistiqué, recouvrait de vraies activités d'import-export.

Oui, j'ai reçu après mon enquête des témoignages de financiers repentis, souvent des retraités ayant participé à des montages opaques dans des paradis fiscaux. La crise des subprimes a été un détonateur pour certains, qui ont pris la mesure des choses une fois le scandale révélé.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quand nous l'avons auditionné, votre confrère Marc Roche, fin connaisseur de la City, nous a expliqué qu'il faut quatre ingrédients pour faire de l'évasion fiscale : un client, un avocat, un paradis fiscal et une banque. Pouvez-vous décrire le rôle des banques françaises sur les territoires concernés ?

Mme Anne Michel. – Deux banques françaises reviennent souvent dans nos fichiers : BNP Paribas et le Crédit agricole, mais toutes les grandes banques fonctionnent de cette façon. Les clients souhaitant passer par une banque française se rendaient dans une filiale, à Jersey ou en Asie ; la banque faisait alors appel à un prestataire de services financiers spécialisé dans la création de quick companies, Portcullis TrustNet ou Commonwealth Trust Limited. Les banques françaises sont censées vérifier que le client final n'est pas de nationalité européenne. L'enquête a montré qu'il y avait bien des Européens parmi les bénéficiaires ; les banques disent y avoir mis bon ordre depuis 2010 – mais nous ne disposons pas de données postérieures à cette date.

Les fichiers de l'ICIJ font apparaître 56 montages de sociétés offshore à partir de filiales de BNP Paribas à Jersey, à Singapour, aux Iles Vierges, aux Samoa, aux Seychelles ou à Hong Kong, et 36 montages à partir des filiales du Crédit agricole en Suisse et en Asie. La vraie question reste celle des moyens d'investigation des régulateurs européen et français : selon sa présidente Danièle Nouy, l'Autorité de contrôle prudentiel ne pouvait mener à bien ses investigations dans les paradis fiscaux, faute de fondement légal pour intervenir à l'étranger. La loi bancaire a corrigé cette anomalie.

Concrètement, BNP Paribas Jersey Trust Corporation Limited a ainsi été prestataire de services pour Triple 888 Fortune Limited, société offshore sise aux Iles Vierges britanniques, dont les administrateurs, fictifs, sont domiciliés à Jersey, aux Iles Vierges et aux Caïmans. Parmi ses actionnaires, UBS Nominees Limited, sise à Jersey... Bref, un montage opaque par excellence.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Qui sont les ayants droit ?

Mme Anne Michel. – Je vous communiquerai la réponse.

M. Charles Revet. – Le consortium est financé par le mécénat, avez-vous dit. N’y avait-il pas une idée directrice derrière, un objectif particulier ? Comment expliquez-vous que les États ne se soient pas davantage investis dans ce travail ? Avez-vous des pistes à suggérer au législateur ? Enfin, avez-vous subi des pressions pour freiner la diffusion de certaines informations ?

Mme Anne Michel. – La presse française est indépendante. Nous n’avons subi aucune pression directe. Interrogez l’ICIJ : tout est transparent, ils vous communiqueront la liste de leurs donateurs et mécènes.

Les États n’ont pas accès à une information complète. Ce n’est que si le bénéficiaire passe aux aveux que l’administration fiscale peut remonter le fil. L’échange automatique des données et la coopération entre administrations fiscales devrait toutefois faciliter les choses.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – N’avez-vous jamais pensé à prendre contact avec l’administration fiscale ?

Mme Anne Michel. – J’ai interrogé les spécialistes de la lutte contre la fraude fiscale sur les montages théoriques, les questions de légalité et d’éthique.

M. Charles Revet. – Vous êtes-vous beaucoup déplacée pour cette enquête ?

Mme Anne Michel. – J’ai recueilli une partie des données informatiques auprès de la correspondante permanente de l’ICIJ à Madrid. Pour le reste, j’ai travaillé à distance sur les fichiers.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Pouvez-vous nous communiquer les documents que vous avez évoqués ?

Mme Anne Michel. – Oui, il s’agit de documents de travail qui ont été publiés.

Plus largement, les failles dans la régulation des secteurs bancaire et financier sont en train d’être colmatées, au niveau national et international. Le G8 a validé un accord politique pour remédier à l’absence de registre des sociétés offshore, en prévoyant des obligations déclaratives nouvelles et renforcées pour les particuliers, les entreprises mais aussi les intermédiaires financiers, banques ou cabinets d’avocats.

La liste noire de l’OCDE sera réactualisée en 2014 : on verra si les engagements pris en 2009 par les États concernés ont été suivis d’effet. De son côté, la France souhaiterait qu’on lève l’interdiction faite à l’Union européenne de désigner des moutons noirs en son sein. Notre pays joue un rôle moteur, dans la lutte contre l’opacité. Ainsi, sous pression française, la principauté d’Andorre a adopté une nouvelle politique fiscale, instauré un impôt sur le revenu et pourrait passer à l’échange automatique de données. Reste le cas de Monaco.

Autres pistes : l'obligation pour les banques de déclarer les opérations auxquelles elles participent ainsi que les comptes bancaires ouverts dans leurs filiales à l'étranger, ou encore le renforcement de la responsabilité pénale des intermédiaires financiers. N'oublions pas que la transparence est le principe fondateur de l'économie de marché.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – La commission aura à cœur de vous entendre à nouveau avant de remettre son rapport. Les schémas d'optimisation fiscale sont dans notre viseur, et nous ne désespérons pas de faire adopter nos amendements sur ce sujet.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – « La preuve du pudding, c'est qu'on le mange », dit Friedrich Engels. Bon appétit !

**AUDITION DE MME DANIÈLE NOUY, SECRÉTAIRE
GÉNÉRALE DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL**

(mardi 9 juillet 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos

**AUDITION DE MM. MICHEL PÉBEREAU, PRÉSIDENT
D'HONNEUR DE BNP PARIBAS ET JEAN CLAMON,
DIRECTEUR DE LA CONFORMITÉ ET DU CONTRÔLE
INTERNE**

(mardi 9 juillet 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.

AUDITION DE M. CHRISTIAN NOYER, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

(mardi 9 juillet 2013)

Mme Nathalie Goulet. – Je vous remercie, Monsieur Noyer, d’être parmi nous aujourd’hui. Compte tenu de la séance du Sénat qui doit se dérouler à 18 heures, cette audition en sera écourtée.

Vous devez à présent prêter serment devant la Commission d’enquête. Toute information relative aux travaux non publics d’une Commission ne peut être divulguée ou publiée qu’en cas de faux témoignage. Il est passible des peines prévues par les articles 434-13, 413-14 et 413-15 du Code Pénal.

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

M. Christian Noyer. – Je le jure.

M. Eric Bocquet. – En premier lieu, je souhaiterais revenir sur les expériences de la Banque de France relative aux zones offshore, lesquelles jouent un rôle essentiel dans la finance internationale.

Quelle importance attribuez-vous à ces zones offshore d’un point de vue qualitatif et quantitatif ?

Que vous inspire la cartographie des groupes financiers français ?

Quelle responsabilité l’activité bancaire et financière, qui s’est fortement développée dans ces zones non régulées, porte-t-elle dans la crise financière ?

M. Christian Noyer. – L’une des difficultés réside dans la comptabilisation précise des implantations offshore. Nous couvrons des pays importants économiquement pour l’UE et ses exportateurs, tels que la Suisse, le Luxembourg ou l’Autriche. Je ne peux donc pas fournir une réponse uniforme à vos questions.

La Suisse est ainsi un des plus grands pays d’exportation pour les industriels français. Il est donc normal que les banques accompagnent les entreprises françaises en Suisse. Il est vrai que ce pays peut servir de refuge fiscal à de grandes fortunes mais, dans ce cas, les résidents français ne font pas appel à des banques de leur propre pays. Par conséquent, la gestion de fortune concerne plutôt des clientèles d’autres régions du monde, agissant d’ailleurs dans la plus grande légalité pour des raisons de diversification de patrimoine.

La Suisse est d’ailleurs un des pays les plus exigeants en matière de réglementation prudentielle et de contrôle prudentiel. Nous accordons

beaucoup d'importance, conformément aux textes dont nous veillons à l'application, à l'existence d'un système centralisé visant à l'application des réglementations et du contrôle des risques dans les banques françaises.

En revanche, nous accordons assez peu d'importance aux pays des Antilles, sauf sur des créneaux spécifiques comme le financement des navires ou des avions.

J'ai le sentiment que le rôle de ces zones dans le déclenchement de la crise financière est faible. La crise financière est née de l'accumulation de leviers d'endettement trop importants des particuliers, des entreprises, des systèmes bancaires.

Sur une construction déjà fragile, la diffusion de produits innovants complexes a commencé aux Etats-Unis dans des secteurs peu réglementés. Ces produits étaient construits de manière tellement opaque que la répartition du risque attendue a, en fait, abouti à une suspicion généralisée sur la valeur des actifs et donc au déclenchement d'une crise de liquidités, puis au blocage des marchés monétaires et des refinancements entre banques.

Cette crise a donc surgi dans un pays particulièrement développé. Des poches non réglementées ou mal surveillées ont permis l'accumulation des instruments déclencheurs de la crise.

J'en tire la conclusion que nous avons besoin de progresser, tous ensemble au niveau international, pour éviter que des pans entiers de l'activité financière échappent à des règles, aussi communes que possible, et à une surveillance, aussi harmonisée que possible. Bien entendu, nous nous exposons aussi au risque en provenance de zones non réglementées et, pour cette raison, particulièrement attractives d'un point de vue fiscal. Il est donc légitime que les Etats s'unissent pour éradiquer ces zones de sous-réglementation et de sous-fiscalité, même s'il est difficile d'affirmer qu'elles ont joué un rôle essentiel dans le déclenchement de la crise.

M. Eric Bocquet. - La titrisation, phénomène moteur de la crise financière, ne s'est-elle pas développée beaucoup plus aisément dans les paradis fiscaux, compte tenu de l'opacité qui y règne ?

M. Christian Noyer. - La titrisation s'est développée aux Etats-Unis au grand jour. En réalité, il n'existait pas de freins suffisamment performants en face de produits complexes et opaques.

La titrisation en elle-même ne représente pas un problème. Nous travaillons ainsi actuellement avec les grandes banques de la place à la mise au point, d'ici l'automne, d'un produit de titrisation de créances sur les PME. L'idée consisterait à accorder des crédits aux PME. Les banques en conserveraient une partie et en titriseraient une autre partie.

Ce dispositif serait ainsi tout à fait transparent. Il permettrait de dresser une liste précise des crédits aux PME concernés. Ces crédits

recevraient une note attribuée par les services de la Banque de France. Nous pourrions ainsi connaître la nature du risque et son évolution. Cet instrument d'investissement pourrait, par exemple, être utilisé par les organismes d'assurances.

Au niveau de la BCE et de l'Euro Système, nous essayons de favoriser la renaissance d'une titrisation simple et transparente.

La titrisation devient dangereuse dans le cas de produits complexes, eux-mêmes intégrant des produits complexes, dont il est au final difficile de connaître la véritable valeur. Je rappelle toutefois que ces produits complexes, véritables étincelles de la crise, se sont développés au grand jour à New-York, en l'absence de la réglementation nécessaire.

M. Eric Bocquet. – Monsieur Noyer, en qualité de Gouverneur de la Banque de France, vous êtes également Président de l'ACP. A quelles limites de transparence des grands groupes financiers multinationaux avez-vous été confronté ?

M. Christian Noyer. – Je ne pense pas qu'il existe des limites à la transparence dès lors que l'objet de notre enquête correspond bien à nos attributions. Quand il s'agit d'un groupe dont le siège est en France, je pense que nous obtenons toutes les informations que nous souhaitons connaître sur l'ensemble de ses activités en France et de ses succursales dans l'espace économique européen.

Lorsque nous sommes en présence de succursales en dehors de l'espace économique européen ou de filiales, nous devons distinguer, d'une part, ce que nous exigeons pour asseoir notre contrôle consolidé et, d'autre part, le détail des opérations qui relève des superviseurs locaux.

Nous veillons à ce que tous les groupes possèdent un contrôle centralisé des risques et des procédures. Il importe de se doter les moyens de repérer les activités risquées d'une succursale où qu'elle soit dans le monde.

Je n'ai pas le sentiment que nous nous sommes déjà confrontés à des refus. Bien entendu, il convient de préciser que nous nous limitons à ce que la loi nous permet de demander. Nous avons le sentiment que les exigences de la loi nous suffisent à vérifier les risques pris par l'ensemble des banques, même s'il est impossible de se prémunir contre tout risque d'accident. Cependant, nous ne connaissons pas de limites réelles qui seraient un obstacle à notre contrôle.

Dans les cas où notre action ne s'inscrit pas dans le cadre d'un accord international, nous avons pris l'habitude de demander l'autorisation au superviseur local de conduire une enquête ciblée sur ce que nous souhaitons vérifier. Dans la plupart des cas, nous obtenons des réponses favorables, y compris dans des places financières asiatiques (Hong-Kong, Singapour) ou des Antilles.

Nous avons connu un cas où l'ACP, après enquête, avait initié une procédure de sanction. La commission des sanctions a finalement jugé que nous n'avions pas la base juridique nécessaire pour lancer cette procédure. Nous avons demandé au gouvernement de nous fournir une base juridique suffisante. Le gouvernement a donc proposé d'inclure une telle disposition dans la loi actuellement en délibération au Parlement.

M. Éric Bocquet. – Quel est le niveau de coopération des superviseurs locaux dans les pays où le secret bancaire est institué ?

M. Christian Noyer. – Dans les pays dotés d'une réglementation et d'un contrôle sérieux et exigeant, nous ne rencontrons aucune difficulté.

En revanche, dans des territoires plus petits, où l'autorité de contrôle est relativement faible, les informations fournies par le superviseur manquent parfois de précision. Dans ce cas, nous pouvons nous assurer que le contrôle des risques est bien réalisé, avec une remontée d'informations suffisante de la part de la succursale vers la maison-mère.

M. Eric Bocquet. – Estimez-vous que la responsabilité des banques est directement engagée dans le déclenchement de la crise financière du fait de manquements au respect des règles prudentielles ? Quelle est, à vos yeux, cette responsabilité ? Quelles mesures pourraient être prises pour garantir qu'une nouvelle crise ne survienne pas prochainement ?

M. Christian Noyer. – Je pense, en premier lieu, que la réglementation n'était pas suffisamment adaptée. La crise est essentiellement liée à une crise des liquidités.

Certains pays, contrairement à la France, étaient dépourvus de toute règle en matière de liquidité. L'expérience nous a montré que les exigences de capital ne donnaient pas un matelas suffisant. Il était insuffisant au regard des opérations menées. Tous les efforts fournis ces dernières années, par le G20, le Conseil de stabilité financière ou encore le Comité de Bâle, ont consisté à établir des exigences internationales de liquidité et relever le niveau d'exigence de solvabilité.

Les banques avaient des pratiques dangereuses et aucune règle internationale ne les en empêchait. Ainsi, le développement de la politique de rémunérations variables, fondée sur la rentabilité immédiate d'opérations, a créé un risque de déformation de la structure des opérations.

Dans certains pays, les risques pris par les banques ont été beaucoup plus excessifs qu'en France. En effet, certains pays n'avaient pas l'habitude d'une supervision intrusive comme elle l'est en France. Ces pays estimaient que le jeu des forces de marché suffisait à équilibrer la situation. La France avait la réputation d'avoir une administration particulièrement pointilleuse. Ce reproche ne nous a plus jamais été adressé après le déclenchement de la crise.

Je ne dis pas cela pour nous dédouaner de toute erreur car, en vérité, tout le monde a sous-estimé les vulnérabilités du système. Cependant, je tiens à souligner que la France a connu moins de problèmes que beaucoup d'autres pays.

Mme Corinne Bouchoux. – Je me demandais s'il n'existait pas un paradoxe entre la quête de transparence et l'espionnage généralisé. En fait, il semble que la situation générale soit connue de tout le monde mais que, pour préserver l'intérêt des affaires, personne n'ose lever un pan du voile de peur de déclencher un « grand déballage ».

Certaines révélations sont parues dans la presse ces derniers mois. Pensez-vous que nous sommes encore à la merci de nouvelles révélations ?

Comment percevez-vous l'évolution de la situation depuis l'an dernier ?

Mme Nathalie Goulet. – Croyez-vous que nous ayons avancé dans le règlement des conflits d'intérêts ? Le Sénat examine en ce moment même un texte relatif à ce problème. Nous avons observé les dommages que le conflit d'intérêts avait occasionnés aux Etats-Unis.

De votre point de vue, peut-on régler mieux les conflits d'intérêts ?

Dominique Strauss-Kahn, auditionné récemment par le Sénat, a expliqué que le Fonds Monétaire International avait évalué le besoin de refinancement des banques, y compris des banques françaises, à un niveau plus important que ce qui avait été estimé dans un premier temps.

Pensez-vous que la situation du système bancaire français et européen est totalement apurée ?

M. Christian Noyer. – Nous avons réalisé beaucoup de progrès dans les échanges d'informations entre superviseurs. La coopération active est la seule manière d'avoir une image fidèle de la situation. Il est satisfaisant d'observer une prise de conscience générale en la matière.

Sur la question des conflits d'intérêts, je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à votre interrogation. Il s'agit d'une question de déontologie. Nous disposons en France d'une autorité de contrôle prudentiel essentiellement composée d'agents statutaires de la Banque de France, c'est-à-dire de quasi fonctionnaires qui y passent l'essentiel de leur carrière. Ils bénéficient donc d'une culture du service public et d'indépendance profondément ancrée dans leurs pratiques. Tous les pays n'ont pas la chance de pouvoir s'appuyer sur une telle tradition. Il convient de s'assurer du respect des règles déontologiques dans chaque pays pour limiter les risques de conflits d'intérêts.

Enfin, je ne partage l'avis exprimé par Dominique Strauss-Kahn. Le FMI a toujours émis des avis pessimistes sur l'état de l'Europe. Le FMI avait

raison de s'inquiéter du développement de bulles immobilières dans certains pays européens, insuffisamment couverts par des provisions.

Toutefois, le FMI a tort, de notre point de vue, de penser que les banques européennes sont moins capitalisées que les banques américaines. Je pense que nous avons trouvé, dans le monde actuel, un équilibre optimal entre le souci de recapitaliser les banques pour surmonter des accidents sans faire appel aux contribuables et l'objectif de ne pas exiger des ratios de capital trop élevés. En effet, cela risquerait d'entraîner une réduction du crédit et, in fine, un financement insuffisant de l'économie. Je recommande de conserver cet équilibre pour la prochaine décennie.

Nous avons encore des progrès à réaliser dans la compensation du maximum de dérivés OTC, du suivi transparent de toutes les opérations, et du calibrage des exigences de marges sur dérivés. L'empilement des dérivés a été, à mon avis, un des facteurs déclenchant de l'épisode Lehmann Brothers.

Nous avons besoin d'une règle internationale sur le contrôle des dérivés. Elle est en cours d'élaboration et sera au point probablement avant la fin de l'année.

M. Eric Bocquet. - Les dernières questions figurent sur le questionnaire qui vous a été adressé. Nous attendons à présent de recevoir vos réponses détaillées sur chacune de ces questions.

Mme Nathalie Goulet. - Nous aurons certainement l'occasion de vous entendre de nouveau sur ce sujet.

M. Christian Noyer. - Je suis toujours à la disposition de votre Commission.

**AUDITION DE M. BRUNO BÉZARD, DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES FINANCES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES**

(mercredi 10 juillet 2013)

M. François Pillet, président. - Nous auditionnons cet après-midi M. Bruno Bézard, directeur des finances publiques, ainsi que ses collaborateurs, qu'il va nous présenter...

M. Bruno Bézard. - M. Alexandre Gardette est chef du service du contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ; M. Edouard Marcus est sous-directeur E de la direction de la législation fiscale...

M. François Pillet, président. - Je vous demande à tous trois de prêter serment de dire la vérité, en levant la main droite, et en disant : « Je le jure ».

M. Bruno Bézard. - Je le jure.

M. Alexandre Gardette. - Je le jure.

M. Edouard Marcus. - Je le jure.

M. François Pillet, président. - Monsieur le Directeur, vous avez la parole...

M. Bruno Bézard. - Vous avez souhaité m'entendre au sujet de la fraude fiscale et du rôle d'un certain nombre d'opérateurs économiques -banques, acteurs financiers- dans l'évasion des ressources financières, et ses conséquences budgétaires et économiques.

Je ciblerai mon propos sur le rôle des banques, objet de votre commission -même si les quatre-vingt-huit questions que vous nous avez adressées balayent largement le sujet.

Les banques sont le plus souvent le lieu où se nouent et se dénouent des montages ou des transactions qui sont parfois aidés par le secret bancaire, et l'absence -ou l'insuffisance- de régulation de certains pays.

Dans de très nombreux cas, ces montages s'introduisent dans le circuit économique officiel par l'intermédiaire d'acteurs financiers. Ils n'en ont toutefois pas le monopole, certains acteurs juridiques jouant également un rôle très important, mais il est rare qu'une transaction n'aboutisse pas, à un certain moment, chez un acteur financier.

Par construction, le secteur financier est très directement concerné par les sujets dont vous vous préoccupez. Fort heureusement, il enregistre et facilite également des transactions honorables, mais peut être, de façon

volontaire ou involontaire, le réceptacle d'opérations d'évasion fiscale, de blanchiment de capitaux. Il peut aussi se livrer à du démarchage illicite : l'actualité nous en a donné quelques exemples retentissants. Vous êtes donc au cœur d'un sujet majeur pour nous.

On m'interroge souvent sur le volume de la fraude fiscale annuelle ; je réponds, sous forme de plaisanterie, que je le dirai le jour où l'on m'autorisera à envoyer à chaque Français un formulaire lui demandant de préciser le montant de la fraude à laquelle il s'est livré dans l'année.

Chacun sait que la fraude fiscale est très difficile à évaluer. De très nombreuses études circulent, mais les institutions les plus sérieuses -notamment les deux assemblées, la Cour des comptes- ont estimé qu'il s'agissait d'ordres de grandeur extrêmement discutables.

Nous avons, en 2012, notifié 18 milliards d'euros de droits et de pénalités. Sur ce montant, environ 6 milliards d'euros ont été redressés en base. Il faut diviser cette somme par trois, s'agissant d'impôts sur les sociétés. Ces montants concernent des phénomènes internationaux : prix de transfert, localisations en France d'activités non déclarées ou sous-déclarées -comme certains moteurs de recherche que je ne citerai pas- mise en œuvre de dispositifs anti-abus dont est dotée l'administration...

Il en est résulté plus de 1,8 milliard d'euros de droits. Cela illustre l'importance de ce que nous appréhendons sur ces sujets internationaux, où l'on constate une évolution des schémas et des fraudes absolument stupéfiante. Est-ce beaucoup ou très peu ? Je ne saurais répondre... Je constate que cette part va croissant, la dématérialisation des flux et la globalisation facilitant extraordinairement les choses.

En second lieu, à titre personnel, je trouve très bien de sévir contre les contribuables qui se sont laissés aller à ce genre de dérive, mais je pense que l'on devrait également s'attaquer à ceux qui les encouragent, aux monteurs, aux instigateurs. Il existe un délit d'incitation à la haine raciale, pas à la fraude fiscale ! On peut toujours, par différentes astuces de procédure, utiliser des contextes englobants, recourir à la notion de bande organisée, pour reprendre une expression à la mode, mais nous n'avons pas, dans notre droit, de vecteurs capable d'inquiéter davantage ceux qui démarchent des contribuables pour leur vendre des schémas de fraude fiscale particulièrement lourds.

M. François Pillet, président. - On peut aussi utiliser la notion de complicité...

M. Bruno Bézard. - Certains contribuables ont certes tenté l'aventure, mais d'autres ont objectivement manqué de vigilance.

Nous réfléchissons à la manière de faciliter l'incrimination de ces professions, au sens large, qui ne sont jamais inquiétées. J'ai ainsi de très lourds dossiers en tête...

Par ailleurs, nous sommes particulièrement attentifs aux montages mis en place par certains groupes. Nous avons proposé au Parlement, à l'été 2012, une réforme du dispositif sur les sociétés, qui bénéficient à l'étranger d'un régime fiscal privilégié. Cette première modification nous a permis de faciliter la découverte de certains montages, en renversant la charge de la preuve. Notre objectif est de lutter contre l'un des phénomènes les plus classiques de la fraude fiscale, qui est la délocalisation vers des pays à fiscalité privilégiée.

Cela nous permet d'imposer, en France, même lorsqu'ils ne sont pas distribués, des bénéfices réalisés par les entreprises contrôlées par des sociétés françaises, dès lors qu'elles sont dans des pays à pression fiscale très inférieure -moins de la moitié.

Nous avons également l'intention de lutter davantage contre les phénomènes d'endettement artificiel. Malgré un léger coup de rabot l'année passée, les charges d'intérêts sont déductibles pour une entreprise. Il est assez facile d'optimiser son assiette de l'impôt sur les sociétés par de la dette au passif, dont la seule motivation est fiscale. Le plaisir est complet lorsque cette dette est constituée auprès de sociétés du même groupe, qui sont donc créancières, et localisées dans un pays où l'on taxe peu les produits !

Nous luttons aussi contre ce phénomène dans la sphère internationale, en négociant des aménagements aux conventions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les produits hybrides, entre actions et obligations, entre capital et dette.

Avant de rejoindre l'administration fiscale, j'ai eu l'occasion de travailler sur ces produits hybrides. Il s'agit d'ingénierie financière classique en tout bien tout honneur, mais ils peuvent aussi constituer un moyen de réduire l'assiette fiscale de manière importante.

Quelques mots sur la dimension pénale et les relations avec l'autorité judiciaire...

Nous déposons environ mille plaintes pour fraude fiscale par an. Ce point a fait l'objet de longs débats ; le ministre du budget dispose, en matière de fraude fiscale, du monopole des poursuites. Nous sommes très attentifs à ce que nos directions, sur le terrain, nous fassent remonter des dossiers relevant du pénal et s'intéressent davantage la criminalité en col blanc.

Cela suppose que nos propres services ne se laissent pas déborder par la complexité, ni décourager, et ne se reportent pas sur les dossiers les plus faciles. Nos partenaires de l'autorité judiciaire doivent également poursuivre ces dossiers. Ceux-ci ne semblent toutefois pas représenter une priorité absolue, si j'en juge par le nombre de personnes incarcérées en France pour fraude fiscale -une seule pour mille poursuites par an ! Sans doute les choses vont-elles changer très vite -en tout cas, nous le souhaitons !

Nous avons d'autre part modifié le dispositif, grâce à l'aide du Parlement, et avons désormais accès à la police fiscale. Ce service est placé sous l'autorité du ministère de l'intérieur, mais composé de personnels venant à la fois de la police et de mon administration. Il dispose de pouvoirs bien plus importants que ceux de l'administration fiscale, proches des services de la police judiciaire, notamment en matière d'écoutes et de perquisitions. Nous nous saisissons désormais de cas plus complexes, comme ceux relatifs à la domiciliation fictive à l'étranger, alors que la personne réside en France.

L'évasion fiscale recourant à des comptes à l'étranger constitue un sujet que la police fiscale peut désormais étudier de près. La police fiscale compte treize agents de l'administration fiscale, et j'ai décidé, en liaison étroite avec mon collègue directeur général de la police, d'en renforcer les effectifs.

Je n'ai pas besoin d'insister sur les raisons qui font que la lutte contre les avoirs non déclarés à l'étranger est un sujet d'actualité. Jusqu'à fin 2010, il était certes connu des services fiscaux, mais pas tant que cela, les découvertes de tels comptes étant peu nombreuses, compte tenu du blocage complet d'accès à l'information des pays hébergeant ces comptes. Les choses ont beaucoup changé. Elles se sont extrêmement accélérées depuis quelques mois, même en matière internationale.

Nous constatons l'évolution d'un certain nombre de pays, parmi lesquels les plus rétifs historiquement à toute forme de coopération. Certains en arrivent même à affirmer qu'ils pourraient être favorables à l'échange automatique d'informations, alors qu'ils ne répondaient jamais à nos demandes ponctuelles... Singapour connaît ainsi un changement d'état d'esprit complet. Je ne sais si cela durera, mais c'est notable.

Nous revisitons notre portefeuille de conventions bilatérales pour y introduire des clauses anti-abus, et négocions également avec certains partenaires, comme la Suisse.

L'actualité sur la détention de comptes occultes à l'étranger est très importante. Nous assistons bien évidemment à un certain nombre de phénomènes médiatiques déclenchés par différentes affaires -Cahuzac, HSBC, Offshore Leaks, etc.

Le bilan des échanges d'informations est vraiment très contrasté. Nous avons d'immenses difficultés avec certains pays, qui ne répondent pas, ou qui le font dans un délai extrêmement long, pour dire, dans la plupart des cas, que nos demandes ne sont pas pertinentes, faute d'une documentation suffisante, ou l'adresse ne correspondant pas exactement... Il y a ainsi tout un tas de prétextes utilisés pour ne pas nous répondre. Avec d'autres pays, cela fonctionne en revanche très bien !

C'est un sujet extrêmement important, notre arsenal juridique passant par une certaine coopération des pays hébergeant ce type de

comptes. Il y a encore beaucoup de travail à faire dans ce domaine. Nous maximisons l'utilisation de ces conventions. Depuis 2010, 4 500 demandes d'information ont été adressés par la DGFIP à ses homologues étrangers.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Combien avez-vous eu de retours ?

M. Bruno Bézard. - Cela dépend des pays. C'est très variable. Il faut également tenir compte du délai de la réponse.

Nous travaillons beaucoup avec les enceintes multilatérales, au sein de l'OCDE. On utilise, dans le domaine fiscal, comme dans d'autres, la technique de la revue par les pairs, chaque pays étant noté en fonction d'une grille de critères aussi objectifs que possible. L'éventualité d'un examen qui se passerait mal peut, avec d'autres arguments, aider à changer les mentalités.

Nous plaidons d'autre part fortement, sur la scène européenne, en faveur d'un Foreign account tax compliance act européen (FATCA), généralisant l'échange automatique d'informations. Un échange d'informations éviterait bien des pertes de temps !

Vous remarquerez que l'accord "Rubik", dont tout le monde parlait il y a quelques mois, a quasiment disparu de la scène médiatique. Chacun a compris, après l'échec de l'Allemagne et le changement complet de nombre d'ambiance depuis quelques mois, que ce sujet n'était plus à l'ordre du jour. Les promesses budgétaires faites par la Suisse à la Grande-Bretagne, pour l'appâter, afin qu'elle signe cet accord, vont décevoir, malheureusement pour le budget britannique, et ne sont plus de mise. On n'est plus dans un contexte où il est possible de garder le silence en échange d'un gros chèque !

L'économie de l'accord "Rubik" reposait sur le versement par la Suisse d'un chèque, toujours intéressant en période de disette budgétaire, en contrepartie d'un mécanisme de retenue à la source forfaitaire, sans que l'on puisse connaître le nom des contribuables concernés. Nous avons refusé depuis longtemps d'entrer dans ce dispositif...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La position de la France n'a donc pas bougé sur ce point ?

M. Bruno Bézard. - Non, mais elle a été rejointe par les autres pays. L'Allemagne n'a pas ratifié cet accord. Les Suisses avaient présenté les conclusions de la discussion avec l'Italie comme imminentes. Dans l'ambiance actuelle, la signature d'un tel accord me paraît peu probable. Les choses peuvent changer, mais l'atmosphère n'est plus du tout la même. En moins d'un an, j'ai pu voir le contexte international se modifier radicalement. On a là une fenêtre de tir politique majeur. Il faut en profiter...

Nous sommes particulièrement attentifs à la question des prix de transfert. Il n'y a rien de plus facile, pour délocaliser de la valeur, que de jouer sur ces prix. Ceux-ci n'étant pas une science, ils sont toujours discutables.

Nous remettons beaucoup en cause des optimisations fiscales sur la base de prix de transfert. La Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), qui vérifie les grandes entreprises, s'en est fait une spécialité. Beaucoup de dossiers sont assez connus. Il convient de rester vigilant. Nous travaillons sur des consensus internationaux, de façon à pouvoir remettre plus facilement en cause les prix de transfert.

M. François Pillet, président. - La parole est au rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vos propos liminaires sont extrêmement intéressants. Ils dressent un catalogue assez intéressant d'informations concrètes.

Nous nous intéressons au rôle des banques et des acteurs financiers au sens large. Vous évoquez l'existence d'établissements de financement et de crédit d'un autre type. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par là ?

Vous affirmez que le secteur financier, « de manière volontaire ou involontaire », pratique ou aide à pratiquer l'évasion fiscale. Pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par ces termes ?

Par ailleurs, je vous rejoins lorsque vous dites qu'on n'incrimine jamais les instigateurs de ces pratiques. Classeriez-vous les banques ou autres opérateurs financiers parmi ceux-ci ?

Enfin, vous avez évoqué des dossiers très lourds. Pourriez-vous en illustrer le détail de manière concrète ?

M. Bruno Bézard. - Je dois, pour répondre à votre première question, faire appel à mes souvenirs -quelque peu anciens- qui remontent à l'époque où j'étais à la direction du trésor...

Dans le langage courant, on parle des banques. Employons plutôt le terme de « sphère financière ». Il ne faut en effet pas oublier les assureurs. Je n'ai rien contre eux : j'ai été directeur des assurances, il y a quinze ans. C'est une partie de l'activité économique fondamentale, mais on peut pratiquer la fraude fiscale par le biais des assurances, comme par le biais des banques.

En second lieu -mais cela a pu changer- il existait d'autres catégories dans la sphère financière proche de l'activité bancaire, comme les intermédiaires en opérations bancaires (IOB), les gestionnaires de fortune, les courtiers, les sociétés d'investissement. Un continuum quasiment infini de professions plus ou moins définies et plus ou moins réglées gravite donc autour de l'activité d'établissement de crédit.

Ces activités, si mes souvenirs sont bons, sont définies précisément par la loi bancaire de 1984, qui vient d'être révisée. Elles nécessitent un agrément et comportent des spécificités très précises. D'ailleurs, exercer l'activité de banquier sans autorisation constitue un délit pénal.

Autour de la profession de banquier, qui consiste à accepter des dépôts, existent certains métiers, qui consistent à structurer les opérations. Une banque peut être une banque commerciale ou une banque d'affaires. Ce sont deux professions complètement différentes. Quand une banque de la place conçoit un montage financier optimisant, c'est une banque d'affaires. La valeur ajoutée haut de gamme, que vantent les brochures publicitaires -ce « jus de crâne » utilisé pour produire de la fraude fiscale- se situe davantage du côté de la banque d'affaires que de la banque commerciale...

Toutes les activités que le génie humain a inventées dans la sphère de la finance sont donc potentiellement concernées. Je ne veux pas dire qu'elles le font toutes. Ce ne serait pas très responsable de ma part !

Dans un dossier très célèbre, sur lequel une commission d'enquête est en cours, l'une des questions est de savoir quel a été le rôle d'un établissement qui n'était pas vraiment une banque, mais qui le serait devenu, qui a été gestionnaire de fortune... Ce sont ces institutions qu'il est parfois intéressant d'étudier. Cela fait partie des professions qu'il faut regarder de près. Il en va de même des conseils en investissement.

Certaines de ces professions sont surveillées, d'autres moins. L'Autorité des marchés financiers (AMF) a des responsabilités en la matière. Tous les auxiliaires financiers peuvent, à un moment ou à un autre, avoir la tentation ou, au contraire, refuser de se prêter à ce type d'exercice.

Vous avez par ailleurs l'air de douter qu'un établissement de crédit puisse, de façon involontaire, avoir participé à une opération de fraude fiscale. Je pense que si ! Je ne suis pas sûr que les diligences qu'on demande à une banque, qui consiste à connaître ses clients, aillent jusqu'à devoir sonder les reins et les cœurs sur la motivation fiscale de telle ou telle opération.

Je ne crois pas qu'on puisse dire que toute opération d'optimisation ou de fraude fiscale passant par un établissement de crédit implique que celui-ci ait eu une parfaite connaissance du fait qu'il s'agissait d'une fraude fiscale.

Il existe bien entendu des cas où l'établissement savait et a en outre encouragé la fraude, mais je ne vous dis pas que c'est systématiquement le cas.

Par ailleurs, les établissements de crédit ont une obligation de déclaration à l'organisme de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) d'un certain nombre d'opérations financières douteuses...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Où classez-vous les banques ?

M. Bruno Bézard. - Les banques peuvent être instigatrices, qu'il s'agisse de banques d'affaires ou de dépôts, mais je ne cherche pas à stigmatiser telle ou telle profession. Je tente de répondre à la question que la commission se pose : la fraude fiscale est-elle un phénomène spontané ? Les

montages financiers les plus sophistiqués sont-ils nés dans le cerveau des contribuables ou cela a-t-il transité par d'autres cerveaux ?

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ceux des avocats, par exemple ?

M. Bruno Bézard. - Certains, tout comme les experts comptables. Toutes les professions du chiffre, mais aussi du droit, peuvent s'y livrer.

C'est pourquoi je pense qu'il serait souhaitable que la France puisse, dans son champ domestique, expliquer que les promoteurs de la fraude fiscale ne peuvent rester impunis.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous été confronté à de telles situations ?

M. Bruno Bézard. - Oui, il existe des dossiers où on a le sentiment que les contribuables se sont vus proposer des schémas de fraude fiscale. Certes, ils n'étaient pas obligés de signer, mais on ne leur fait pas de cadeau pour autant !

Se voir proposer un schéma de fraude fiscale « clés en main », réputé sans problème, et en monter un soi-même ne relève pas de la même démarche... Nous poursuivons les fraudeurs au pénal pour complicité, mais nous n'avons aujourd'hui pas assez d'outils juridiques pour avancer.

L'état actuel du droit ne nous permet pas, collectivement, de donner aux agissements de certains opérateurs les suites qu'ils méritent. Je pense qu'il faut réfléchir à la façon de mieux appréhender l'incitation à la fraude fiscale. Je parle ici de montages qui permettent de percevoir 20 millions d'euros sans être taxé, grâce à trois trusts, quatre sociétés panaméennes, cinq comptes offshore, avec des titres hybrides, qui masquent en fait une distribution de revenus illégale !

Quant aux exemples, je suis quelque peu gêné par le secret fiscal. Celui-ci n'est toutefois pas opposable au rapporteur d'une commission d'enquête. Nous pourrions donc vous communiquer ces éléments dans le cadre d'un dialogue bilatéral, Monsieur le Rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je prends acte de votre proposition.

M. François Pillet, président. - Vous vous étonnez que l'on ne compte qu'une seule personne emprisonnée pour fraude fiscale, alors que 1 000 plaintes sont déposées par l'administration fiscale, et 900 passées au filtre de la Commission des infractions fiscales (CIF). Déposez-vous suffisamment de plaintes ?

M. Bruno Bézard. - Nous réalisons 52 000 contrôles sur place et déposons 1 000 plaintes pour fraude fiscale par an. Dit ainsi, on peut penser que l'administration fiscale n'est pas particulièrement attachée à la répression pénale ou consent à de petits arrangements avec tel ou tel qui évitent d'aller au pénal.

La réalité est différente ! Parmi les 52 000 contrôles que nous réalisons, beaucoup ne méritent pas une quelconque pénalisation. Fort heureusement : dans quel pays serait-on si on envoyait en prison des gens qui se sont trompés en déclarant une demi-part de plus, ou qui n'ont pas mis la bonne fenêtre à double vitrage pour obtenir une réduction d'impôts...

M. François Pillet, président. - On leur enlève des points sur leur permis lorsqu'ils font 53 kilomètres à l'heure au lieu de 50 !

M. Bruno Bézard. - Je suis moins compétent pour filer la métaphore sur la sécurité routière, car ce n'est pas mon métier, mais nous avons déjà une justice largement embouteillée, qui fonctionne comme elle peut. Si, en plus, on devait envoyer vers la justice des contribuables de bonne foi... La bonne foi existe, on la rencontre tous les jours ! Notre code général des impôts prend 20 % de poids en plus chaque année. Les choses sont de plus en plus compliquées. Mes propres collaborateurs ne sont pas toujours d'accord entre eux sur un même dossier fiscal. Imaginez donc les contribuables !

Je n'accepte pas l'idée qu'un contribuable qui aurait été pris en flagrant délit de non-respect de la loi fiscale soit par construction de mauvaise foi. Beaucoup de gens sont de bonne foi car la complexité du droit fiscal est redoutable.

M. François Pillet, président. - En matière d'abus de droit, l'article L. 64 permet cependant de s'appuyer sur une certaine présomption de fraude !

M. Bruno Bézard. - L'abus de droit oblige à démontrer qu'un montage a un objectif exclusivement fiscal, ce qui est extrêmement restrictif. Je comprends qu'il existe, dans cette maison, quelques idées pour nous faciliter la tâche, il s'agit là en effet de cas pathogènes. La grande masse de nos contrôles ne relève toutefois pas du pénal.

Faut-il déposer plus de plaintes au pénal ? Evitons de verser dans une politique du chiffre ! C'est ridicule ! Nous essayons de gérer un curseur, et de mieux réprimer la criminalité fiscale en col blanc. Nous donnons des instructions à nos services en ce sens.

Je ne dis pas que tout est parfait. Je pense qu'il convient d'améliorer un certain nombre de choses et, probablement, de clarifier nos critères de pénalisation. Je crains toutefois qu'en déposant plus de plaintes au pénal, on embouteille davantage encore les services de la justice, qui ne sortent pas énormément de dossiers de fraude fiscale -mais ils ont sans doute leurs raisons.

On peut cependant sans doute améliorer les choses...

M. François Pillet, président. - Vous avez parlé de la technique d'endettement d'une société française qui, par ce biais, transfère des bénéficiaires dans un autre Etat ; vous avez fait ainsi implicitement allusion à un

acte anormal de gestion. Sauf erreur de ma part, il s'agit d'une conception jurisprudentielle, qui ne fait pas l'objet d'un texte. Pensez-vous que l'on puisse améliorer la possibilité de réprimer de tels actes si, dans le cadre de l'abus de droit, on précisait que l'objectif ne doit plus être exclusivement fiscal, mais majoritairement fiscal ? Vous trouveriez certainement là l'appui de la commission...

Par ailleurs, vous avez évoqué la fraude des banques, mais non l'optimisation, qui constitue une ingénierie bien plus intelligente, mais non un délit. Je puis comprendre qu'une petite banque, peu connue, soit tentée par la fraude, mais une grande banque nationale prend un risque fou à devenir complice d'un tel stratagème ! En revanche, elle ne prend pas de risques à faire de l'optimisation et de l'ingénierie fiscale !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Dans le même ordre idée, auriez-vous une évaluation des enjeux des boucles d'endettement et une cartographie des montages ?

M. Bruno Bézard. - Globalement, nous sommes demandeurs d'un soutien du Parlement pour renforcer nos textes, car nous sentons bien que nous arrivons à la limite. L'abus de droit n'est pas facile à plaider.

Par ailleurs, la rédaction actuelle de l'article L. 64 est en effet extraordinairement difficile à mettre en œuvre. J'ai quelques exemples de dossiers dans lesquels, si j'étais avocat de la partie adverse, je pourrais prouver assez facilement que l'objectif n'était pas exclusivement fiscal.

Dans certains autres cas, le montage est destiné à berner non seulement l'administration fiscale, mais probablement également l'AMF...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous arrive-t-il de gagner en matière d'abus de droit ?

M. Bruno Bézard. - Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Dans quelle proportion ?

M. Bruno Bézard. - Je n'ai pas les chiffres avec moi.

Le mécanisme est en deux temps. Il y a d'abord le Comité de l'abus de droit...

M. François Pillet, président. - On le saisit rarement...

M. Bruno Bézard. - Il me semblait que c'était obligatoire...

M. Alexandre Gardette. - Non, c'est au choix du contribuable -mais nous pouvons le saisir également...

M. Bruno Bézard. - Le juge de l'impôt en décide également. Je n'ai pas les statistiques. Nous allons regarder...

Il serait paradoxal de ne pas réussir à prouver l'abus de droit, alors qu'une société a non seulement réussi à abuser le fisc, mais également les autorités prudentielles...

M. François Pillet, président. - Dans ce cas, vous pouvez poursuivre pour fraude !

M. Bruno Bézard. - Rassurez-vous : nous essayons tous les moyens possibles !

M. François Pillet, président. - J'imagine...

M. Bruno Bézard. - On pourra toujours trouver un autre objectif pour contester le terme « exclusivement »...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Cela pourrait-il être le cas concernant le récent dossier LVMH-Hermès ?

M. Bruno Bézard. - Nous en parlerons dans un cadre bilatéral...

S'agissant de l'acte anormal de gestion, il est toujours délicat de légiférer sur une jurisprudence extrêmement subtile. L'idée tourne autour du fait que tout doit être fait dans des conditions normales de marché. Il s'agit de dire à une grande entreprise -que je ne citerai pas, mais qui fait plutôt de la métallurgie- qu'en transférant ses activités vers la Suisse, elle a enlevé de la valeur à l'entité française, sans parler d'acte anormal de gestion, qui relève éventuellement d'un abus ou d'un délit pénalement sanctionnable.

Budgétairement, on considère qu'elle a modifié l'assiette fiscale, en transférant une activité rentable. Dans une économie de marché normale, l'entreprise aurait reçu une soulte, qui n'est que la somme actualisée des flux de bénéfiques, dont on s'est ainsi anormalement privés.

L'économie et le fiscal se rejoignent donc, ce qui n'est pas toujours le cas. C'est une façon de répondre à votre question...

M. François Pillet, président. - Compte tenu de vos impératifs horaires, nous allons entendre les questions de nos collègues, avant que le rapporteur n'évoque un second point, concernant les conventions bilatérales...

Mme Nathalie Goulet. - Monsieur le Directeur, la Haute Assemblée discute la semaine prochaine d'un texte, dont on ne peut dire qu'il emporte notre conviction, concernant les aspects de droit pénal, au sujet de l'augmentation du quantum...

J'ai déposé à ce propos un amendement de suppression de la CIF -qui sera sûrement repoussé- celle-ci constituant une procédure d'exception nécessaire aux poursuites. Connaissez-vous le montant des sommes récupérées dans le cadre de cette procédure ?

En second lieu, pourriez-vous lister les dispositions qui nécessiteraient qu'on inverse la charge de la preuve, notamment en matière fiscale ?

D'autre part, j'ai également déposé un amendement au sujet du Fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), afin d'adjoindre à ce fichier les contrats d'assurance-vie. Quel est votre avis sur ce point ?

Enfin, de quelle marge de manœuvre disposez-vous quand le Gouvernement décide d'une convention fiscale bilatérale internationale ? Nous avons eu un débat il y a quelques semaines sur l'efficacité de celles-ci. Je pense notamment ici à celle qui nous unit au Qatar, et qui fait de la France une extraterritorialité de ce beau pays...

Cette convention fait non seulement des jaloux dans les pays voisins, mais a en outre eu un impact relativement important sur nos finances publiques...

Mme Corinne Bouchoux. - Une question vire au feuilleton. Nous avons reçu, lors de la précédente commission d'enquête sur les banques, une avocate spécialisée dans la succession Wildenstein. Nous avons interrogé le ministre Cahuzac sur ce dossier ; nous n'avons pas eu de réponse. Nous avons interrogé le ministre Cazeneuve ; nous n'avons pas reçu de réponse. Notre collègue député, Yann Galut, a adressé une lettre circonstanciée : il n'a pas non plus obtenu de réponse !

Il était question, dans le Canard enchaîné, d'un recouvrement de 650 millions d'euros pour fraude et évasion fiscales. A qui faut-il demander des explications sur ce dossier, sans qu'on nous oppose un secret faisant obstacle à ce que l'on sache où en est ce recouvrement ?

M. Bruno Bézard. - Le secret fiscal n'est pas un parapluie dont se sert l'administration pour éviter de répondre aux questions. Le secret fiscal me pèse, mais j'y suis tenu, c'est la loi. Je ne puis donc répondre à des questions sur des dossiers individuels frappés par le secret fiscal. En revanche, il existe un certain nombre de mécanismes qui permettent aux commissions des finances, à leurs présidents et à leurs rapporteurs généraux, ou à des commissions d'enquête, de venir chez nous consulter les dossiers. Nous en recevons de temps à autre. Certains le font à grand bruit médiatique ; d'autres le font plus sérieusement, pour consulter un certain nombre de dossiers.

Cela fait partie du rôle, dans une démocratie, du Parlement, de contrôler des sujets aussi sensibles que l'action du Gouvernement et des services. Je suis toujours ravi lorsque le Parlement nous pose des questions extrêmement précises, voire dérangeantes, sur un certain nombre de dossiers.

Mme Corinne Bouchoux. - Dois-je comprendre que vous accepteriez la visite de M. le rapporteur et de M. le président, ainsi que d'autres collègues, sur ce dossier précis, à leur demande ?

M. Bruno Bézard. - Je n'aurais pas le choix et ce sera avec plaisir, dans le respect des textes, s'il s'agit du rapporteur de votre commission d'enquête, sur un objet qui la concerne.

M. François Pillet, président. - Il s'agit uniquement du rapporteur...

M. Bruno Bézard. - Il faut que ce soit directement lié à l'objet de la commission d'enquête. Celle-ci me semble porter plus largement sur la description d'un mécanisme générique, et non sur le contrôle d'un dossier fiscal individuel.

En revanche, les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances ont tous pouvoirs pour demander des précisions à l'administration.

Sans commettre d'infraction au secret fiscal, je puis dire que l'administration est particulièrement attentive au dossier que vous avez évoqué. Je ne puis aller plus loin.

S'agissant de la CIF, celle-ci ne réalise aucune transaction et ne récupère aucun fonds. Ce n'est un organisme ni de recouvrement, ni de transaction, mais une commission, dont le seul objet est de donner un avis conforme, que l'on est obligé de suivre, donc sur le fait d'aller au pénal ou non.

Beaucoup de choses ont été dites sur la CIF. Il faut la démystifier. Il s'agit d'une commission composée d'un certain nombre de personnes qui ont de l'expérience, dont l'objectif est de vérifier si un dossier mérite ou non un traitement pénal. Elle ne fait rien d'autre. Il n'existe donc pas de chiffres de recouvrement, ni de transactions.

Nous ne pensons pas qu'il faille la supprimer...

M. François Pillet, président. - Nous avons bien intégré cette position !

M. Bruno Bézard. - Je ne vous surprends donc pas ! Faites-moi cependant la grâce de penser que ce n'est pas uniquement un réflexe corporatiste, mais que cela repose sur un raisonnement.

M. Francis Delattre. - Le droit européen nous l'impose !

M. Bruno Bézard. - Ce que certains visent à travers sa suppression, c'est la disparition du monopole...

M. François Pillet, président. - Bien sûr !

M. Bruno Bézard. - Ce n'est toutefois pas l'objet de votre commission ; peut-être pourrions-nous en débattre une autre fois...

Nous sommes par ailleurs très favorables à l'inclusion des contrats d'assurance-vie dans le FICOBA...

Mme Nathalie Goulet. - Il y a un excellent amendement, rédigé par mes soins, dans le texte qui arrive mardi prochain en séance publique...

M. Bruno Bézard. - Nous y travaillons, l'assurance-vie peut être un moyen de paiement, dont les contrats sont rachetables. J'ai en tête quelques contribuables très connus qui organisent leur insolvabilité en plaçant leurs liquidités dans des contrats d'assurance-vie, tout aussi liquides qu'autre chose. Nous sommes donc en parfaite harmonie avec votre volonté.

Quelle est la marge de manœuvre des services administratifs concernant les conventions bilatérales ? Je me permets d'étendre votre question à des milliers d'autres sujets : dans une démocratie, c'est le politique qui commande, et non les fonctionnaires ! Les fonctionnaires sont là pour formuler des recommandations, avec énergie lorsqu'ils pensent que l'on est sur la mauvaise voie. Ils ne sont pas toujours entendus, mais c'est leur rôle. C'est sur la base de ces recommandations que les ministres ou les échelons supérieurs de la République prennent leurs décisions, ainsi que vous le savez.

Je propose que MM. Marcus et Gardette complètent à présent mes réponses...

M. Edouard Marcus. - Comme le disait le directeur général, nous nous inscrivons dans une politique définie par les responsables ministériels.

Vous aviez interpellé M. Cazeneuve, dans l'hémicycle du Sénat, en avril dernier, à propos de l'efficacité des conventions fiscales et de la question du Qatar. Il avait répondu qu'il s'agissait d'un précédent qui ne se reproduirait plus. Pourquoi ? Au-delà de l'aspect anecdotique du dossier, notre politique, en matière de convention fiscale, a évolué pour s'adapter à l'optimisation fiscale internationale, aux principes internationaux et, notamment, à la réflexion sur l'érosion des bases fiscales des entreprises et le transfert de profits (BEPS).

La réflexion sur la politique conventionnelle a commencé il y a quelques années, afin de limiter les abus. Elle se traduit par de nouvelles clauses dans les conventions, visant à éviter les montages d'abus de droit, comme par exemple le recours à un homme de paille, dans un pays bénéficiant d'une convention favorable. Dans le langage technique, on parle de bénéficiaire apparent. Ceci permet de percevoir la commission. On peut également transformer la nature de flux financiers -c'est un peu la logique des titres hybrides- pour bénéficier, grâce à la convention, d'un traitement plus favorable...

Il existe aussi un nouveau type de disposition assez intéressant, que l'on a notamment inclus dans la convention avec le Royaume-Uni, en 2008. Deux Etats peuvent se partager le droit d'imposer, mais si l'un des deux ne

l'utilise pas, l'Etat ayant abandonné son droit le retrouve si le premier ne l'utilise pas, le but n'étant pas de créer une situation de double exonération, qui favorise l'exil et la fraude fiscale.

Ces préoccupations sont partagées par la France, l'OCDE et le G20. L'Union européenne travaille également sur les directives, afin qu'elles n'offrent pas la même permissivité. On essaye ainsi d'éviter que les directives concernant les flux d'intérêts, de redevances, de dividendes, conduisent à des doubles exonérations, celles-ci créant des distorsions que les personnes mal intentionnées peuvent fort bien utiliser.

Ces politiques viennent aussi d'un souci du Gouvernement et sont portées par le Gouvernement dans les instances internationales ; nous les mettons en œuvre dans les négociations.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Où en sommes-nous de la renégociation de la convention avec la Suisse ? Sur quels points porte-t-elle ?

M. Edouard Marcus. - C'est un sujet d'actualité. Nous avons conclu les conventions fiscales avec nos voisins immédiats à des dates assez anciennes -Suisse, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg. Depuis, la législation française et les principes internationaux ont évolué.

En France, depuis les années 1950, date à laquelle la France a signé avec la Suisse une convention sur les successions, la fiscalité du patrimoine français s'est largement développée. Aujourd'hui, le traité conclu à l'époque avec la Suisse ne nous permet plus vraiment d'exercer ces droits.

Le droit français permet dans certains cas de taxer les successions quand l'héritier est en France et qu'il réside bel et bien en France depuis un certain nombre d'années. La convention actuelle ne nous le permet pas.

On peut également taxer les biens immobiliers situés en France, même lorsqu'ils font l'objet d'une succession en Suisse quitte, en cas de double imposition, à éliminer cette dernière. La convention ne le permet pas non plus.

La précédente commission d'enquête s'était également préoccupée de la possibilité de souscrire des placements mobiliers en Suisse, afin que ceux-ci échappent à une imposition en France...

Tous ces aspects n'étaient pas réglés par la convention précédente et favorisaient l'exil fiscal.

C'est sur ces points que porte la renégociation. D'autres aspects sont liés à l'échange de renseignements. On en est à la dernière phase, et la signature doit intervenir demain.

M. Bruno Bézard. - Nous avons bon espoir de pouvoir corriger un certain nombre de dysfonctionnements des textes portant sur l'échange d'informations, que nous avons soulignés devant la commission d'enquête chargée du dossier Cahuzac.

M. Alexandre Gardette. - S'agissant des 1 000 poursuites par an, sur 52 000 opérations de contrôle fiscal externe, 16 000 sont constitutives des fraudes les plus graves, qui reçoivent des pénalités au taux maximum. Ce sont elles qui constituent d'une certaine manière le vivier des poursuites pénales, et non les 52 000 dans leur ensemble, qui comportent des personnes de bonne foi.

En second lieu, la CIF s'est dotée d'une jurisprudence interne qui fixe au seuil de 100 000 euros de droits les fraudes qu'elle juge pénalisables. Les contrôles qui peuvent lui être soumis passent alors de 16 000 à 4 000.

D'autre part, les pénalités fiscales, en droit français, ont un caractère pénal. Les contribuables qui ne vont pas devant le juge pénal n'échappent donc pas à une pénalisation fiscale.

S'agissant du fichier FICOBA et de l'assurance-vie, je serai étonné que les membres du Gouvernement, la garde des sceaux ou le ministre délégué au budget soient en désaccord avec l'objectif que vous poursuivez au travers de votre amendement dans la mesure où -sauf erreur de ma part- c'est le Premier ministre lui-même qui, au mois de février, lors du Comité national de lutte contre la fraude, a annoncé une mesure à ce sujet. Le fichier FICOBA ne recense que les propriétaires de comptes bancaires, mais ne permet pas de connaître le solde de ceux-ci. Les services fiscaux peuvent ensuite s'adresser aux banques pour le savoir.

En matière d'assurance-vie, l'objectif poursuivi par le Gouvernement est plus complexe. Il s'agirait de constituer un fichier indiquant les montants et les bénéficiaires. C'est assez compliqué si l'on veut éviter de frapper trop large et ne pas inclure des contrats qui ne présentent aucun intérêt en matière d'optimisation fiscale.

M. Bruno Bézard. - Mais nous sommes en phase...

M. Alexandre Gardette. - En effet.

Je n'ai pas dressé la liste exhaustive des propositions de l'année dernière, mais je puis essayer de me livrer à cet exercice. Entre le collectif de fin d'année et le projet de loi de lutte contre la fraude, si tout n'a pas été transposé, certaines choses se sont néanmoins traduites dans le droit positif. Les travaux de la commission d'enquête précédente nous ont été très utiles pour progresser.

Enfin, l'inversion de la charge de la preuve est un concept assez compliqué à manier, le juge de l'impôt et le juge pénal étant fort attentifs à la protection des contribuables. Certaines preuves, comme la preuve négative, sont impossibles à apporter.

Nous travaillons, avec la Direction de la législation fiscale (DLF), sur un projet destiné à inverser la charge de la preuve en matière de documentation que les entreprises doivent apporter, afin de nous permettre

d'étudier si les choses se seraient traduites de la même manière en situation de concurrence.

M. François Pillet, président. - En matière de prix de transfert, le fait que l'entreprise ne réponde pas à ses obligations déclaratives inverserait donc la charge de la preuve, comme en matière de taxation d'office...

M. Alexandre Gardette. - C'est l'idée...

M. François Pillet, président. - Nous retenons cette proposition. Elle n'est pas révolutionnaire, mais peut être utile.

M. Francis Delattre. - Il existe un projet à ce sujet en discussion devant la commission des finances, dont la commission des lois a été saisie...

Si nous sommes d'accord concernant beaucoup de dispositifs purement juridiques, notamment en matière de délais de prescription, un amendement nous pose cependant problème. Il s'agit de l'origine délictueuse des informations. A-t-on vraiment besoin d'un tel dispositif ? Cela pose un problème dans un Etat de droit, même si l'on peut penser que c'est parfois dans l'intérêt général. Je pense personnellement que nous disposons déjà de suffisamment de moyens...

Par ailleurs, pensez-vous disposer des moyens suffisants en matière de contrôle de la comptabilité dématérialisée ?

D'autre part, la non-déductibilité des frais financiers des entreprises qui souscrivent des prêts pour investir pose un véritable problème aux entreprises. Je considère, à titre personnel, le dispositif comme fort discutable et antiéconomique, les entreprises ayant besoin d'investir. Y a-t-il un réel problème fiscal à ce sujet ?

Le vrai sujet reste le prix de transfert : M. Mittal va-t-il véritablement discuter de son redressement fiscal, eu égard aux pertes qu'il a fait subir aux entreprises de l'Est de la France ? Pensez-vous que ce processus soit internationalement acceptable ?

M. François Pillet, président. - Je pense qu'il sera utile que notre rapporteur vous rencontre, ce qui lui permettra d'élargir le dossier à des aspects plus confidentiels, ainsi que vous l'avez proposé...

M. Bruno Bézard. - Je pense aussi, s'agissant des frais financiers liés au passif des entreprises, qu'il est indispensable d'en maintenir la déductibilité d'une bonne partie, ceci permettant de favoriser l'investissement. Selon moi -mais c'est un avis personnel- il serait absurde de le remettre en cause !

M. Francis Delattre. - C'est pourtant ce qui a été fait !

M. Bruno Bézard. - Non, cela a été limité à la marge, pour des raisons budgétaires, mais parfaitement respectables, parce qu'il faut redresser les finances publiques.

D'un point de vue économique -et je souhaiterais que mes propos ne soient pas mal interprétés- cette déductibilité des frais financiers fait sens. Cela ne veut pas dire que, dans des temps de disette budgétaire sévère, on ne peut limiter un peu la déductibilité.

Je parlais d'un phénomène pathogène, non d'un phénomène classique, où les entreprises organisent, à l'intérieur d'un groupe, des créances et des dettes, faisant en sorte que les dettes génèrent des passifs financiers déductibles, et que les créances ne produisent pas de produits financiers taxables.

Je n'en tire absolument pas pour conclusion qu'il faut arrêter de déduire les frais financiers de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Economiquement, cela n'irait pas sens globalement dans le bon sens. Cela ne veut pas dire que des mesures de limitation de la déductibilité, pour des raisons de rendement budgétaire, ne font pas sens.

M. Francis Delattre. - C'est destructeur !

M. Bruno Bézard. - Ceci dépasse le cadre de cette commission d'enquête et de mon mandat, mais je ne suis pas, à titre personnel, convaincu que cela ait produit des effets importants sur l'investissement. Les déterminants de l'investissement ne sont aujourd'hui pas liés à cela.

Je ne puis vous répondre dans le détail à propos du dossier fiscal de Mittal. Discutera-t-il du sujet ? Il est probable qu'il y ait des discussions contentieuses sur le redressement qui lui a été infligé. La chose étant publique, je puis l'indiquer. Une négociation est prévue entre la France et le Luxembourg, comme pour tout prix de transfert.

En tant que citoyen, je comprends tout à fait que vous vous posiez la question de savoir s'il faut vraiment un texte pour nous autoriser à exploiter un certain nombre de documents, obtenus de façon illicite, mais qui nous sont transmis par la justice ou par l'assistance administrative internationale. Oui, il le faut vraiment ! Comme toujours en effet, la protection des libertés publiques, auxquelles nous sommes tous attachés, profite surtout aux gros délinquants. Les dossiers que je vois, qui sont tirés de la liste HSBC, relèvent de pratiques parfaitement organisées. Les personnes qui ont bénéficié du flou juridique entourant la capacité à utiliser ces informations bénéficient de très bons conseils !

Notre pays ne rémunère pas les aviseurs et n'achète pas de listes. Beaucoup de choses stupides ont été écrites à propos de l'administration fiscale, qui n'aurait pas bien traité l'affaire HSBC : il est désormais prouvé que cela a été fait parfaitement, mais si on nous empêche d'utiliser ces listes, cela fragilise toute notre action. Je pense donc qu'il convient de nous permettre de le faire.

Enfin, nous sommes prêts à recourir à la comptabilité informatisée, que vous avez qualifiée de « dématérialisée ». Nous disposons de consultants

informatiques dans la plupart des brigades, qui sont en contact avec les grandes entreprises. Toutefois, le texte ne nous permet pas, aujourd'hui, de le demander. Certains vérificateurs -à qui l'on réclame par ailleurs du rendement- reçoivent de la part des entreprises des armoires entières de papiers, alors qu'un CD-ROM suffirait ! S'il ne s'agit pas là d'une opposition qui ne dit pas son nom, cela y ressemble beaucoup ! En dépit de la baisse des moyens, nous nous organisons pour être à la pointe du numérique : c'est notre ambition stratégique. Nous en parlerons à un autre moment, si cela intéresse la Haute assemblée...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je prends de la proposition que vous nous faites : nous prendrons date avec vos services pour vous rencontrer, évoquer les dossiers lourds, HSBC et autres sujets.

Pour conclure, existe-t-il une traduction concrète de l'appel lancé par le ministre aux contribuables à venir régulariser leur situation auprès des services de Bercy ?

M. Bruno Bézard. - Oui. Je ne puis vous donner de chiffres aujourd'hui, mais le message a été entendu. Un certain nombre de contribuables souhaitent se mettre en conformité avec la loi fiscale.

Je rappelle les points importants de ce dispositif, auxquels je tenais personnellement beaucoup : il n'existe plus d'anonymat, les choses se passent dans un service de contrôle classique qui a pignon sur rue et -point à mes yeux le plus important- le barème a été rendu public le 21 juin. Il serait toutefois présomptueux de ma part de dire si c'est un succès ou non, mais les chiffres augmentent rapidement.

M. François Pillet, président. - Jusqu'à quand la circulaire s'applique-t-elle ?

M. Bruno Bézard. - Nous n'avons pas fixé de terme, mais nous pensons que les contribuables qui sont dans cette situation ont intérêt à se présenter très vite. Je rappelle qu'on ne peut bénéficier de ce barème si le dialogue a déjà été établi par ailleurs avec l'administration fiscale à notre initiative. Il s'agit donc de personnes qui se déclarent spontanément.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) s'est-elle rapprochée de la DGFIP au sujet de l'affaire UBS ? Si oui, quand et comment ? Vous êtes-vous rapprochés de TRACFIN pour vérifier si des signalements avaient pu être réalisés dans le cadre de l'affaire Cahuzac ?

M. Bruno Bézard. - Je suis un peu gêné par rapport à cette dernière question, car une commission d'enquête est en cours à l'Assemblée nationale sur le fonctionnement de l'Etat dans l'affaire Cahuzac. On est donc un peu hors du champ de votre propre commission d'enquête.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - C'est quand même notre sujet !

M. Bruno Bézard. - Nous allons essayer de vous fournir quelques éléments, mais je ne voudrais pas que l'on me reproche d'avoir empiété sur les travaux d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale !

M. Alexandre Gardette. - S'agissant de l'affaire UBS, l'ACP n'a pas directement pris contact avec l'administration fiscale, pour autant que je le sache.

En revanche, nous traitons ce dossier depuis près d'un an, en liaison étroite avec l'autorité judiciaire, qui nous transmet un certain nombre d'informations -dont certaines provenant de l'ACP. Nous travaillons également avec la justice pour les demandes d'assistance administrative adressées au pays de résidence principale du siège de cette banque.

D'une manière générale, TRACFIN reçoit quelques milliers de déclarations de soupçon chaque année, et fait son propre tri de celles qu'il juge susceptibles d'intéresser la justice ou les services fiscaux -parfois les deux à la fois. M. Carpentier ou son adjoint nous transmettent chaque mois un certain nombre de déclarations. Dans le dossier que vous évoquez, nous n'avons pas reçu d'éléments de cette nature. Je ne puis toutefois savoir si TRACFIN a transmis quelque chose à la justice.

M. Bruno Bézard. - TRACFIN n'est pas le réceptacle normal d'informations relatives à des comptes détenus à l'étranger.

La philosophie de cet organisme, à la création duquel j'ai participé, lorsque j'étais plus jeune, consiste à obliger les banques françaises à centraliser leurs déclarations de soupçon à propos de mouvement bizarres consistant à blanchir de l'argent en France.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous-même auriez pu diligenter une enquête sur ce sujet...

M. Bruno Bézard. - Vous avez pu noter que nous avons fait beaucoup d'investigations, Monsieur le Rapporteur !

M. François Pillet, président. - Merci.

**AUDITION DE M. FRANÇOIS PÉROL, PRÉSIDENT DU
DIRECTOIRE DU GROUPE BPCE**

(mardi 16 juillet 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.

AUDITION DE M. HERVÉ FALCIANI, ANCIEN CADRE INFORMATICIEN DE LA BANQUE HSBC

(mardi 16 juillet 2013)

M. François Pillet. - Monsieur Hervé Falciani, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Hervé Falciani. - Je le jure.

M. François Pillet. - Je vous en remercie.

Mes chers collègues, puisqu'il s'agit d'un sujet dont nous connaissons un certain nombre de contours, je vous propose de laisser directement le rapporteur interroger Monsieur Hervé Falciani. Nous aurons ainsi davantage de temps pour échanger.

M. Eric Bocquet. - Je vous remercie, Monsieur le Président. Je remercie également Monsieur Falciani d'avoir accepté notre invitation. Vous avez été auditionné hier par l'Assemblée nationale, démontrant les nombreuses sollicitations dont vous faites l'objet depuis le début de cette « affaire HSBC ». Vous le savez, cette commission a trait particulièrement au rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion fiscale. Face à l'immensité et à la complexité de cette thématique, nous poursuivons nos travaux démarrés lors d'une première commission l'année dernière. Notre objectif est de formuler des propositions concrètes afin de sortir de la situation actuelle. Je me félicite par ailleurs que ce sujet soit régulièrement évoqué dans les médias.

Monsieur Falciani, ma première question porte sur les fichiers révélés. Comment y avez-vous eu accès ? Dans quelles conditions avez-vous soupçonné que des documents HSBC contenaient des preuves de transferts illicites ?

M. Hervé Falciani. - Je vous remercie de me recevoir et de me donner l'occasion de partager ces éléments qui relèvent de la préservation de nos intérêts fondamentaux.

Afin d'avancer vers la justice de manière consistante, j'ai récolté un ensemble de preuves à même de supporter ce que je souhaitais dénoncer au plus haut niveau. J'ai entrepris cette démarche en constatant que l'une des plus grandes banques mondiales, dont la mission première était de protéger l'intérêt de ses clients, avait en réalité pour seule intention de se soustraire à ses obligations. Sa logique de contournement se traduisait par des manquements en termes de régulation et de contrôle du cœur de l'activité bancaire d'aujourd'hui : les outils informatiques.

J'ai pu récolter des preuves par l'intermédiaire de personnes ayant accès à des fichiers que je ne pouvais moi-même consulter. Je rappelle que lorsque j'ai quitté HSBC, j'étais en charge des analyses techniques au sein du département des projets stratégiques. Ces projets devaient permettre à la banque de s'adapter aux réglementations et aux tentatives de régulation. Pendant des années, j'ai été témoin de son évolution, non pas vers un renforcement du contrôle des opérations qui avaient lieu en son sein, mais vers la soustraction à ses responsabilités.

M. Eric Bocquet. - Vous évoquez « nos intérêts fondamentaux » : quels étaient les vôtres ? Pourriez-vous également nous expliquer vos fonctions exactes et le déroulement de votre carrière au sein d'HSBC ? Je salue par ailleurs votre attitude. Quels éléments vous ont mené à agir ainsi ?

M. Hervé Falciani. - Je suis né à Monaco, où mon père exerçait au sein d'une banque privée. J'associais alors ces banques à la préservation des biens de personnes. La situation des clients de l'époque était souvent singulière. Nombre d'entre eux se partageaient entre plusieurs pays en raison de leur activité professionnelle ou avaient quitté leur pays pour cause de guerre civile. Ils mettaient alors leurs biens en sécurité, à Monaco notamment.

Lorsque je rejoins HSBC en 2000, j'intègre le service de recherche et développement local de l'antenne monégasque. Dans la continuité de ma vision de protection des biens, mon ambition est de doter la banque d'outils informatiques permettant un meilleur contrôle des opérations bancaires. Dans le même temps, je souhaite participer à la réflexion sur la traçabilité des biens. Pourtant, je m'aperçois rapidement que la volonté réelle de la banque est d'élaborer des systèmes moins performants en termes de sécurité et de contrôle. J'ai participé à des projets allant à l'opposé de la protection des intérêts du client. Des gestionnaires présentant un risque pour la réputation de la banque sont invités à quitter leur fonction avant même que la réputation de l'établissement ne soit mise à mal. Les outils d'analyse et de suivi des opérations permettent de dédouaner la banque. Elle ne l'aide pas à agir en tant qu'acteur responsable de la place financière.

M. Eric Bocquet. - Veuillez m'excuser de revenir sur ce point, Monsieur Falciani, mais quel élément vous décide à exploiter ces fichiers ?

M. Hervé Falciani. - Dès mon arrivée, un projet est mis en place à Monaco. Il permet de révéler les malversations d'un gestionnaire au détriment des clients. Stephen Troth sera ainsi confondu. Dans ce cadre, je participe à des programmes européens au sein de la direction établie à Genève. Je collabore par exemple au projet EDMS relatif à la gestion électronique des documents. Officiellement, le système doit conserver une version numérique des fichiers. En réalité, il nous est demandé de substituer à un système fiable, un système permettant de modifier les données. Ces dernières ne sont en effet plus enregistrées sur des supports inaltérables tels

que les disques optiques. Je prends alors conscience que nous entrons dans une nouvelle ère, dans laquelle il devient possible d'agir sur les éléments qui attestent du patrimoine d'un client.

M. Eric Bocquet. - Est-ce ce que vous entendez par « malversations » ?

M. Hervé Falciani. - Il s'agit effectivement de malversations. Je réalise le décalage entre l'action et l'intention affichée. Avant d'être lanceur d'alerte, j'ai tenté d'œuvrer de l'intérieur afin de redresser la barre. Dans le cadre de ce projet, et avec la participation de consultants IBM, nous réalisons un rapport attestant des manquements et des risques sécuritaires qu'implique le remplacement de l'ancien système. C'est dans ce contexte que je continue mon avancée au sein de la banque, d'analyste technique à *head of technical analyst*. J'ai organisé un colloque international sur la sécurisation des passages d'ordre ; il s'agit de l'une des dernières actions que j'ai menées en interne en vue d'assainir le fonctionnement d'HSBC. Jusqu'à la fin, même si je savais que je ne pourrais rien réaliser de probant depuis l'intérieur de la banque, j'ai continué à alerter les responsables. J'ai tenté de lutter contre ces agissements. Depuis, nous avons tous été témoins des conséquences des manquements de régulation de l'outil informatique.

Suite à leur arrestation pour blanchiment d'argent issu du trafic de drogue, les frères Elmaleh ont mis en cause HSBC. La banque a fermé le département dans lequel officiaient les personnes incriminées et a demandé aux clients de clôturer leurs comptes. Elle aurait dû chercher à savoir si certains de ses clients étaient répréhensibles ou si des employés étaient complices. Encore une fois, au lieu d'aider à l'efficacité financière et à la probité des opérations, la banque entre dans une démarche d'évitement. Chaque dérive dont je suis témoin m'incite à prendre des risques afin d'amener la justice à s'intéresser à ces agissements.

Malgré mes sollicitations, les autorités suisses ne sont pas intervenues. J'ai donc contacté les autorités françaises et appelé la brigade de la police judiciaire contre la haute délinquance financière. C'est elle qui me met en relation avec l'Administration fiscale. J'insiste sur le contact préalable de la justice suisse. Pour que ces éléments de preuves soient à disposition de la justice française, j'ai reçu le soutien logistique des services de renseignements. Je le répète, mon poste au sein d'HSBC ne me donnait pas accès aux informations sensibles. Après avoir été sécurisées, les données ont été remises à la justice. Des agents des services secrets de renseignements nous ont fourni le support logistique. Une des limites diplomatiques réside dans l'absence d'alternative aux renseignements lorsqu'il s'agit de transparence et d'opacité. Nous devons acter leur utilité. Il faut comprendre que l'observation mutuelle entre alliés peut être réalisée pour d'excellentes raisons.

Je n'ai pas tenté de faire parvenir les documents aux médias. Je différencie en effet l'étalage public et la transparence nécessaire à la préservation de notre intérêt général. Seules des personnes mal intentionnées ont un intérêt à l'absence de transparence.

M. François Pillet. - Avez-vous toujours des contacts personnels avec des salariés disposant d'informations mais n'ayant pas accepté de les communiquer ?

M. Hervé Falciani. - Je connais effectivement différentes personnes qui seraient à même d'apporter des éclaircissements. Le plus difficile n'est pas de connaître leur existence mais bien de savoir comment leur permettre de communiquer sans risques.

M. François Pillet. - Avez-vous toujours des contacts avec ces personnes ?

M. Hervé Falciani. - Oui, et je continue d'avoir des informations sur l'évolution du système. Je sais que d'autres pays s'équipent de systèmes de renseignements leur permettant de conserver une vision à jour de ce qu'il se passe.

M. Eric Bocquet. - Je comprends mal les éléments vous ayant conduit à avoir de forts soupçons quant au contenu de fichiers auxquels vous n'aviez pas accès.

M. Hervé Falciani. - J'ai bénéficié de l'aide de personnes en interne afin d'accéder à ces documents. Afin de m'assurer que ces preuves seraient uniquement à disposition de la justice, j'ai dû recourir à des expertises pour sécuriser et transporter ces informations. Il faut distinguer l'obtention et la mise à disposition. C'est sur ce dernier point que j'ai bénéficié de l'aide des services de renseignements. Ils ne sont, à ma connaissance, pas intervenus dans l'obtention. Leur intervention faisait suite à une demande de ma part. Je me suis en effet trouvé dans une situation inextricable, sans savoir comment faire parvenir à la justice des informations sécurisées. J'ai alors alerté les services d'Etat à même de m'aider dans ma démarche. Aujourd'hui, malgré l'aide factuelle qu'elles m'ont apportée, je n'ai toujours pas l'assurance de la réelle identité de ces personnes.

M. François Pillet. - Les pièces vous ont-elles été fournies anonymement ?

M. Hervé Falciani. - J'ai eu deux rôles : l'acheminement des éléments vers la justice et la vérification de leur consistance. J'ai obtenu tous les documents par l'intermédiaire de personnes que je connaissais. Après m'être assuré de leur intégrité, j'ai bénéficié de l'assistance des services de renseignements afin de les mettre à disposition de la justice.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous pris le temps d'analyser une partie des fichiers avant de vous en saisir ? Le cas échéant, qu'en avez-vous retenu ?

Des noms ou des montants d'encours ont-ils particulièrement retenu votre attention ?

M. Hervé Falciani. - Je ne me suis en aucun cas intéressé aux opérations bancaires ou aux noms figurant dans ces documents. J'ai tenu à récupérer l'intégralité des systèmes montrant la permissivité de la banque. Ces systèmes contiennent effectivement les noms des clients. Cependant, mon unique objectif était de récupérer les éléments explicatifs du fonctionnement de la banque. J'ai transmis tous les documents en l'état afin que personne ne puisse attaquer leur authenticité. Je ne me suis en aucun intérêt aux listes de noms.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Le Ministre des Finances de l'époque avait déclaré ne pas pouvoir utiliser la liste de noms qu'il avait à sa disposition puisque cette dernière avait été « volée » et illégalement fournie à la justice. Les mécanismes de transmission sont-ils, de votre point de vue, illégaux ? Vous évoquez par ailleurs les systèmes de compétences au service de projets stratégiques. Nous réfléchissons à la manière dont les Etats pourraient organiser leur riposte devant l'évasion fiscale. La mise en place d'une *task force* travaillant sur des projets stratégiques de lutte contre l'évasion fiscale vous semble-t-elle pertinente ? Pouvez-vous nous en dire davantage sur ces projets stratégiques ?

M. Hervé Falciani. - En réponse à votre première question relative aux procédures judiciaires, je tiens à souligner que les services de renseignements ont permis la transmission des informations à la justice française par la justice suisse. Il s'agit là d'une première. Les demandes de saisies et de scellés de la commission rogatoire internationale ont permis à la France de récupérer ces informations. La transmission ne saurait se réaliser de manière plus directe et naturelle. Les déclarations d'un ministre évoquant des données volées constituent une manipulation ainsi qu'une entrave. Aujourd'hui encore, aucun jugement n'a été prononcé dans cette affaire. Un vol de données n'a jamais été évoqué. De mon point de vue de citoyen et de témoin, un élu qui prétend cela alors même qu'il doit soutenir les lois, agit à l'encontre de nos intérêts propres. Ce ministre a par la suite brandi une liste de noms ; il aurait pu n'en parler qu'un an plus tard, laissant ainsi le temps aux institutions judiciaires d'enquêter sans que les personnes visées ne soient alertées. De nombreuses obstructions ont eu lieu au plus haut niveau. Il a été demandé que les scellés soient retournés à la Suisse. Judiciairement, il s'agit d'une destruction de preuves. Ces preuves constituent par ailleurs une première dans la lutte contre l'opacité financière et l'évasion fiscale.

En réponse à votre seconde question, sachez que je trouve extrêmement important de lutter contre les différentes menaces. Je le disais, certaines personnes, au lieu de participer à la lutte contre la délinquance financière, prennent soin d'éviter toute exposition aux risques. Nous manquons d'autorités de substitution à ces acteurs. Il me semble primordial d'adopter la même dynamique d'adaptation de nos défenses que celle

adoptée par les banques. Dans ce cadre, la constitution d'équipes comparables à celles d'un département de projets stratégiques me semble nécessaire. L'Espagne a mis en place un tel système autour du parquet anti-corruption. Ces équipes réuniraient un ensemble de compétences capables de récupérer des informations et de les analyser. Elles connaîtraient le métier ainsi que les opportunités offertes aux banques. L'évolution réglementaire est selon moi leur principale opportunité. Les banques se servent des tentatives d'entraves à leurs agissements afin de proposer un service d'évitement. En connaissant leur stratégie de contournement, nous pourrions prévoir un plan d'actions qui la contrecarrerait. Actuellement, ces services sont mis en place avant même l'application des réglementations.

M. Eric Bocquet. - Qui a formulé la commission rogatoire ayant permis de récupérer les fichiers ?

M. Hervé Falciani. - La commission rogatoire a été demandée par la justice suisse. Je n'ai pas quitté Genève avec les preuves que je souhaitais remettre à la justice française ; je les ai récupérées une fois en France. Lorsque la commission rogatoire s'exécute, les éléments sont saisis à mon domicile. Les scellés sont effectués par la gendarmerie nationale et directement transmis au parquet.

M. Eric Bocquet. - Sont-ils transmis par les services secrets ?

M. Hervé Falciani. - Non, les documents sont transmis directement suite à l'exécution de la commission rogatoire, sous la tutelle de la Suisse. Lorsqu'ils parviennent à la justice française, j'alerte le procureur Eric de Montgolfier sur l'intérêt de ces informations pour la préservation de nos intérêts fondamentaux. Je lui ai conseillé de ne pas les transmettre à la Suisse sans les regarder, contrairement à ce que cette dernière demandait. Grâce à son action, les preuves ont pu parvenir à la justice française.

M. Jacques Chiron. - Vous évoquiez un système d'évitement reposant sur des actes considérés comme criminels à l'échelon international. Si j'interprète correctement vos propos, la banque souhaitait éviter de déclarer certains comptes.

M. Hervé Falciani. - La problématique ne concerne malheureusement pas seulement cette banque. Si vous le permettez, je vais reformuler mes propos afin d'être certain de m'être bien exprimé.

Le système financier est, comme un œuf, constitué d'une coquille ainsi que d'une matière molle. Dans la coquille se concentrent les responsabilités au regard notamment des institutions judiciaires suisses. Elle est constituée des gestionnaires de fortune. Les responsabilités du système financier reposent sur ces quelques individus. Pour des raisons commerciales, la banque leur accorde tous les services qu'ils demandent. S'ils agissent en contradiction avec ce qu'il leur est demandé, ils seront légalement responsables. Or nous ne pouvons pas leur attribuer cette responsabilité si nous ne décelons pas leur activité. Il s'agit là de la

problématique de la banque ; sans contrôle auprès de la partie molle, nous ne pourrions que très difficilement restituer aux gestionnaires leurs responsabilités. La démarche est très subtile puisqu'en affinant la coquille et en l'éloignant de la matière molle de l'œuf, la banque participe à notre incapacité d'action face aux comportements délictueux.

J'évoquais les frères Elmaleh ; j'aurais également pu vous citer l'exemple de Gao Ping, un chef de la mafia chinoise en Espagne. Il utilisait la banque HSBC de Genève pour deux cas de blanchiment. Judiciairement, seuls les intermédiaires seront exposés face à ces pratiques. La banque s'est, jusqu'ici, toujours maintenue hors de toute poursuite. Les réglementations ne permettront pas d'interférer avec ces comportements. Nous devons développer nos aptitudes et mettre en place des actions dynamiques. Il faudra se rapprocher des intermédiaires financiers. Lorsque les Etats-Unis demandent à la Suisse l'échange automatique des noms des clients, celle-ci accepte bon gré mal gré puisqu'elle aura trouvé un mécanisme d'évitement le temps que le processus entre en vigueur. En revanche, lorsque nous demandons à la Suisse de communiquer le nom de ses intermédiaires, nous assistons à une levée de boucliers. Nous arrivons ici à la limite de la coopération. Il ne s'agit pas de gros œuvre mais d'orfèvrerie. Pour rivaliser avec les banques, nous devons acquérir leurs compétences. Pour ce faire, nous devons construire un environnement permettant à ces compétences de se développer.

M. François Pillet. - Les personnes ayant eu accès aux informations que vous révélez minorent le nombre de comptes incriminés, prétextant des doublons, l'existence de comptes déclarés ou soldés... Estimez-vous crédible que le nombre de départ se trouve ainsi divisé par quatre ou cinq ?

M. Hervé Falciani. - Je ne remettrai jamais en cause le travail de l'administration. Jusqu'ici, nous ne lui avons pas donné les moyens d'effectuer parfaitement sa mission. Or, sans une connaissance parfaite des mécanismes, nous ne pourrions exploiter les preuves à notre disposition. J'ai vécu ce phénomène puisque l'administration fiscale n'était pas en mesure d'étudier l'intégralité de la quantité astronomique d'informations que je lui ai apportées. Plusieurs mois ont été nécessaires afin d'exploiter la partie la plus intéressante, dans le seul cadre de leurs recherches fiscales qui n'épuise pas le problème. L'administration fiscale n'a pas été en mesure d'exploiter certaines informations relatives notamment aux intermédiaires car elle ne connaissait pas leur format de présentation.

Lorsque nous parlons de liste, nous parlons d'extraction, c'est-à-dire d'une prise de vue ciblée de l'organisme. De quels doublons parlons-nous ? Plusieurs centaines de milliers de comptes bancaires sont concernés. Des doublons existent puisqu'une personne peut en détenir plusieurs. Cela ne signifie pas pour autant que les informations sont redondantes. Par ailleurs, si nous ne connaissons pas les produits financiers disponibles, l'évaluation du patrimoine est faussée. Le dépôt fiduciaire consiste par exemple à

déléguer la propriété d'un bien. Ainsi, un bien d'un million d'euros délégué pendant quelques mois apparaîtra en négatif. Le premier réflexe lors de l'évaluation des biens sera de soustraire cette somme au total. Or elle doit bien être incluse dans le patrimoine. Le patrimoine d'un client n'est pas un élément intuitif. Il ne peut être établi simplement à partir de quelques informations. Même en disposant de ces données, vous aboutirez à un décalage conséquent si vous n'êtes pas à même de les interpréter correctement.

M. François Pillet. - Comment un client déléguant la propriété de ses biens dans un contexte si occulte peut-il être assuré de récupérer l'intégralité de son argent, sans être lui-même victime de fraude ?

M. Hervé Falciani. - L'un des premiers éléments de compréhension transmis par mon père est que la banque est l'abnégation de la confiance. Chaque opération doit être visée et supervisée afin qu'une personne malintentionnée ne puisse détourner des biens. Lorsque mon père me transmettait ses connaissances, les supports ne pouvaient être effacés. Désormais, l'informatique permet des disparitions. Lorsque nous parlons de secret, nous revenons notamment aux fonds en déshérence. Ces derniers ne sont pas spécifiques à la Suisse ou aux autres Etats imposant un secret bancaire exigeant. Leur évaluation en France permet d'imaginer ce qu'il peut se produire derrière le mur du secteur bancaire suisse.

M. Eric Bocquet. - Vous disiez avoir quitté la Suisse sans les documents. Qui vous a aidé au transfert de ces données ? Les services secrets ont-ils eu un rôle concret dans cette opération ? Par ailleurs, dans quelles conditions la justice suisse vous a-t-elle identifié comme étant en possession de ces informations ? Enfin, quels ont été vos interlocuteurs au sein du Ministère des Finances français ? Un témoin a fait état de tractations au sein des services fiscaux. Pourriez-vous nous préciser leur objet ?

M. Hervé Falciani. - Je ne suis pas certain de bien comprendre votre dernière question.

M. Eric Bocquet. - Le juge de Montgolfier, que nous avons auditionné l'année dernière, faisait état de cette situation.

M. Hervé Falciani. - Je vais vous indiquer ce qui s'est passé entre mon départ de Suisse et le moment où j'ai commencé à travailler avec l'administration fiscale.

J'ai effectivement quitté la Suisse sans emporter d'informations avec moi. Les services de renseignements ont travaillé à la sécurisation des données afin qu'elles soient disponibles depuis n'importe quel pays. Nous évitons ainsi le risque qu'elles disparaissent avec moi. Les services de renseignements ont également organisé la perquisition suisse en France. Une fois les données perquisitionnées, donc à disposition de la justice française, j'ai simplement apporté mes éclaircissements quant à la nature des informations. Même les personnes les plus expertes dans ce domaine ne

pourraient exploiter efficacement les documents tels quels. Lorsque j'ai fourni ces données, je ne disposais d'aucune information sur les compétences des agents. Ces derniers sont revenus vers moi en reconnaissant ne pas être en mesure d'exploiter le contenu des documents. C'est à ce moment-là que j'ai commencé à travailler avec eux.

Les seules tractations que j'ai connues afférait à l'organisation de séances de travail. Tout au long de ces années, j'ai gracieusement et volontairement apporté ma contribution à l'administration fiscale et à la justice. Ma seule limite était le temps qui m'était imparti pour réaliser cette tâche. Nous avons été victimes d'un certain nombre d'obstructions ; tout a en effet été organisé afin que je ne puisse apporter toute mon aide dans l'explication des mécanismes ou dans la mise en place d'une défense à la hauteur des menaces reçues. Aujourd'hui, les intentions sont différentes. Je suis certain que nous parviendrons à redresser la barre.

M. François Pillet. - Vous avez incontestablement une expertise très précieuse, donc monnayable. L'Etat français vous a-t-il proposé de vous indemniser pour cette expertise ?

M. Hervé Falciani. - L'Etat ne m'a jamais proposé de rémunération. J'ai gracieusement offert mon aide qui n'a été acceptée que dans des domaines limités. Nous cherchons un moyen afin que je puisse continuer cette lutte qui est devenue un engagement personnel et familial.

M. François Pillet. - Comment expliquez-vous les blocages qui vous sont opposés malgré votre expertise ?

M. Eric Bocquet. - Vous dites en substance qu'« on » ne vous a pas aidé. Qui nommez-vous par ce pronom ?

M. Hervé Falciani. - Je vais évoquer l'exemple le plus emblématique : le précédent Président de la République. Ce dernier prétend que les paradis fiscaux n'ont plus cours. Or sa seule action concrète dont je puisse témoigner a été de laisser le Panama continuer ses agissements. Le précédent gouvernement et son représentant ont mené une action afin de favoriser les dérives du Panama dans la gestion des patrimoines immobiliers. La présidence de Monsieur Sarkozy a été néfaste pour nos intérêts généraux. Au regard de ma connaissance des moyens de lutte nécessaires, je ne peux faire état d'une aide allant dans ce sens.

M. François Pillet. - Est-il exact que vous n'avez pas pu rencontrer Monsieur Cahuzac lorsque vous avez souhaité lui remettre des informations ?

M. Hervé Falciani. - Je vous le confirme. Cette lutte dépasse les visions politiques puisqu'elle touche l'intérêt général. Le pire est de laisser faire et de ne pas apporter son aide. De réelles actions contre une telle menace nécessitent un engagement. L'enjeu annuel s'élève à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Un tel enjeu requiert un investissement qui ne

peut être réalisé *a minima*. Je suis heureux de constater qu'un changement intervient dans l'administration. Si nous maintenons cet effort, nous pourrions enfin nous doter d'une défense adaptée à la menace.

M. Eric Bocquet. - Monsieur Falciani, pouvez-vous préciser ce que vous entendez par « actions contre » ? Pouvez-vous nous donner des exemples concrets d'opérations ?

M. Hervé Falciani. - Les exemples sont nombreux. Les Etats-Unis sont un acteur phare de la lutte contre l'évasion fiscale. Ils ont cherché à mettre la pression sur les acteurs en révélant les mécanismes en place. Ils ont ainsi pu obtenir des informations. Ils ont également mis en place des réglementations telles que le *qualified intermediary*. Ce dernier permettait de taxer les ressortissants américains sur la base de l'origine des produits. Dans ce cadre, la banque agissait en percepteur pour les Etats-Unis. L'Europe a tenté de mettre en place ce système avec l'*European Savings Directive*. Seulement, la réglementation prévoyait de ne taxer que les personnes physiques et non les personnes morales. Les banques ont alors identifié les personnes pour lesquelles il se trouvait intéressant d'abriter leurs avoirs derrière une structure légale ou pouvant bénéficier de montages tels que les dépôts fiduciaires. Ces personnes devaient incontestablement modifier la nature de leurs avoirs afin d'éviter la taxation. Ainsi, les banques fournissent un service, payant certes, mais permettant aux personnes pénalisées de ne pas se soumettre à la loi. Nous sommes bien là dans une logique de contournement et de saisie d'opportunité commerciale.

M. Eric Bocquet. - Quelles ont été vos démarches en France afin de faire connaître ces fichiers ? Un récent rapport de l'Assemblée nationale fait état de votre déconvenue après que la DNIF vous ait orienté vers le Ministère de l'Economie et des Finances. Quelles étaient les raisons de cette déconvenue ? Avez-vous été protégé dans l'intervalle ? Ce même rapport indique que vous regrettez le manque d'approfondissement de l'exploitation informatique. Est-ce exact ? Quelles lacunes identifiez-vous sur ce sujet ?

M. Hervé Falciani. - J'ai constaté un problème au niveau réglementaire. Nous avons en effet besoin de lanceurs d'alertes puisque la protection des témoins n'est pas satisfaisante. Nous touchons là à des lacunes dans la démocratie ainsi que dans la justice. J'aurais souhaité m'adresser directement à la justice, sans passer par une commission rogatoire internationale, mais la France ne le permet pas. Malgré la dangerosité avérée de HSBC, dont je rappelle qu'elle a déjà été condamnée à hauteur de 1,9 milliard de dollars, je ne pouvais pas transmettre ces informations à la justice française depuis la Suisse, à moins d'être dans le cadre d'une enquête déjà ouverte. J'ai été en contact avec l'administration fiscale probablement car il n'existe pas d'arsenal judiciaire permettant d'agir autrement. Des pays frontaliers tels que l'Espagne disposent d'un système sans ces lacunes. Je regrette sincèrement ce constat.

Concernant les moyens d'exploiter les données de manière plus proactive, je crois que nous devons être capables d'acquérir une connaissance et de l'enrichir. Je regrette que le précédent gouvernement n'ait pas pris les mesures nécessaires. Je suis optimiste sur le fait qu'ensemble, grâce à vous, nous arriverons à proposer des moyens d'avancer.

M. Eric Bocquet. - L'année dernière, nous avons auditionné Monsieur Parini, alors responsable de la DGFIP. Il nous avait confié ne pas avoir pu exploiter l'ensemble des fichiers. Que pensez-vous de cette appréciation ? Avez-vous été associé à ces travaux ?

M. Hervé Falciani. - J'ai récemment recontacté les agents de l'administration fiscale avec lesquels j'ai commencé à collaborer il y a cinq ans. Je leur ai demandé si, rétrospectivement, ils referaient cette aventure, démarrée dans la chambre d'un hôtel niçois. A ce moment-là, rien n'était prévu pour assurer notre sécurité ou celle du traitement des informations. Des personnes courageuses de l'administration fiscale ont participé à ce travail, à leurs dépens. Sans d'autres mécanismes parallèles, je ne m'y serais personnellement pas soumis. Il ne revient pas aux agents mais à leur hiérarchie de réunir les moyens nécessaires aux traitements de ces informations.

M. François Pillet. - Vous dites que la France ne dispose pas des moyens de l'Espagne. L'administration fiscale peut pourtant porter plainte. Le parquet peut directement ouvrir une enquête et éventuellement susciter une instruction pour blanchiment de fraude fiscale. Les pouvoirs des enquêteurs français ne sont certainement pas moindres que ceux des enquêteurs espagnols. Je comprends mal votre réserve et votre critique du système juridique.

M. Hervé Falciani. - Lorsqu'en 2008, j'entre en contact avec la police judiciaire, j'exerce encore au sein de HSBC. On me dit alors : « Nous ne pourrions pas utiliser vos informations dans un cadre judiciaire puisque nous ne pouvons attester de leur origine ; elles nous serviront de renseignements ». On me met alors en contact avec l'administration fiscale.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - En cas de fraude fiscale, l'administration est considérée comme compétente, sauf si cette dernière saisit la justice.

M. Hervé Falciani. - Nous nous situons avant cette problématique. Si je me présente en tant que témoin afin de dénoncer certains faits, je n'engage que ma parole. En revanche, si je fournis des éléments de preuves dont je ne peux attester l'origine, je peux être poursuivi pour recel. Il faut modifier ce régime.

M. Eric Bocquet. - Des banques françaises figuraient-elles parmi les personnes morales concernées par ces données ? Un rapport de l'Assemblée nationale cite certaines d'entre elles. Je vous pose la même question pour des

entreprises non financières, des personnalités connues, notamment des personnalités politiques de premier plan.

M. Hervé Falciani. - Ma véritable expertise se trouve dans les mécanismes d'adaptation de la banque. Sur des données relevant des clients et des intermédiaires de la banque, ma contribution se limite au rappel du fonctionnement de la banque. La myriade d'intermédiaires avec lesquels elle travaille a nécessité que nous réunissions les efforts de différents ministères et de différents Etats.

L'intermediate banking, qui amène une banque à détenir des avoirs dans d'autres établissements, établit un maillage entre une multitude d'institutions financières. Sans n'avoir jamais consulté aucune liste, je ne peux imaginer que cette banque suisse ne soit pas en relation avec des banques françaises. Le fait que HSBC soit cliente d'établissements français peut nous exposer à un risque. Nous devons surveiller ces éléments. Les relations entre les banques françaises et suisses peuvent s'avérer dangereuses compte tenu de la présence de comptes miroirs ou *nostro-loro*. Les maillages sont répartis entre plusieurs banques. Une banque espagnole peut par exemple avoir un compte dans des banques françaises et suisses. Ainsi, sans avoir de comptes déclarés en Suisse, la banque française bénéficiera d'un circuit s'achevant à Genève. Il existe deux manières de concrétiser les relations entre les banques : les comptes et les transactions. La complexité des moyens de communication et des relations existantes montre le niveau du défi.

Concernant les noms de ministres potentiellement présents sur les listes, je crois qu'il ne faut pas présumer qu'un homme politique soit plus bête qu'un autre : il ne déclarera pas nécessairement son compte en nom propre. De nombreux moyens d'intermédiation permettent d'être rétribué de façon indirecte. Ainsi, vous n'avez aucun intérêt à vous exposer directement en détenant des biens en Suisse. Mieux vous connaîtrez les mécanismes, moins vous serez directement exposé.

M. Eric Bocquet. - De grandes entreprises sont-elles concernées par cette liste HSBC ?

M. Hervé Falciani. - Pour répondre, permettez-moi de revenir sur les logiques d'évitement. Lorsque HSBC voit que la FATCA conduit à des changements dans les déclarations de comptes au Luxembourg, elle cède ses activités de banque privée dans le pays afin de se concentrer sur les clients *corporate*. Aujourd'hui, le secteur économique se réoriente vers des éléments d'intermédiation.

M. Eric Bocquet. - Notre collègue, Christian Eckert, rapporteur de la commission à l'Assemblée nationale, fait état de centaines de salariés HSBC qui serviraient de prête-noms. Confirmez-vous cet état de fait ?

M. Hervé Falciani. - Certains employés disposent de droit de regard ou de signature. Il est nécessaire de connaître la nature du compte et la

raison pour laquelle il procure ces droits. Un employé qui gère un fonds de pension est associé au compte alors que les avoirs ne lui appartiennent pas. Si des milliers d'employés sont concernés, les cas de figure seront nombreux. Encore une fois, la banque fonctionne de manière cloisonnée. Elle évite ainsi de s'exposer directement. Ce que vous dites m'interpelle ; il faudrait examiner ce sujet de plus près. A ce jour, je n'ai pas d'éléments permettant de confirmer ces propos. Je pourrai peut-être vous répondre différemment dans quelques mois.

M. Eric Bocquet. - Pourquoi avez-vous fui vers l'Espagne ?

M. Hervé Falciani. - Le contexte change lorsque Monsieur Hollande accède à la fonction présidentielle. La demande d'entraide judiciaire formulée par l'Amérique avait été refusée pendant des années. Quelques semaines après l'élection, la France reprend la collaboration judiciaire avec les Etats-Unis. A ce titre, je suis entendu à Paris par un procureur américain. On m'indique alors que les mesures nécessaires ne sont pas à même d'être prises. Une partie seulement de l'aide espérée de la justice française sera apportée. Cela relève alors du domaine du magistrat et non de l'exécutif. Je me retrouve à nouveau exposé, sans mesure de protection adéquate. Les personnes qui m'avaient aidé à sécuriser les preuves me proposent différentes options. La solution qui m'apparaît préférable, compte tenu de mes convictions et de mon combat, est de me rendre en Espagne. Je savais que je serais emprisonné. Je devais cependant fuir les menaces auxquelles j'étais exposé le temps que l'entraide et la lutte contre l'opacité financière reprennent.

M. Eric Bocquet. - Quel commentaire pouvez-vous faire sur la situation de Monsieur Pierre Condamine-Gerbier, votre collègue auditionné ici même le 12 juin dernier et que les autorités suisses viennent d'incarcérer ?

M. Hervé Falciani. - Je ne le connais pas. Je sais cependant qu'il s'est présenté à la justice, devenant ainsi témoin dans des enquêtes françaises en cours. Le fond de la démarche de la justice suisse est d'empêcher une instruction en cours sur le territoire français. C'est un fait, indépendamment de la personne. Je ne connais pas la nature des informations qu'il a transmises mais il est témoin dans une procédure française. Nous ne sommes pas en guerre avec la Suisse. Nous pourrions donc nous attendre à une meilleure collaboration des justices.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. - Vous indiquez ne pas avoir en France toutes les garanties de pouvoir aller au bout de l'exploitation de vos observations. Vous mettez également en exergue le danger que cela représente pour votre personne. Avez-vous choisi de partir en Espagne parce que le mécanisme judiciaire espagnol vous permettait d'aller vers un traitement judiciaire du dossier ou était-ce uniquement lié aux menaces reçues ?

M. Hervé Falciani. - Plusieurs paramètres ont influencé mon choix. La nomination de Monsieur Cahuzac au Ministère du Budget ne me semblait pas favorable. Certaines démarches avaient par ailleurs été menées avec succès par les autorités espagnoles alors qu'elles ne possédaient que peu d'informations. Des personnes de plus haut rang se sont intéressées à ces données. Je rappelle que le représentant de Santander, la banque européenne la plus puissante, a été reconnu coupable d'évasion fiscale de plusieurs centaines de millions d'euros. J'insiste sur le fait que l'évasion fiscale est pratiquée par des dirigeants des plus grandes instances bancaires européennes. Ce point est acquis en Espagne. Je reconnais que je ne m'attendais pas à passer cinq mois en prison. En comparaison, sachez que l'un des frères Elmaleh a été condamné à six mois de prison.

M. Eric Bocquet. - Dans quel pays avez-vous été emprisonné ?

M. Hervé Falciani. - J'ai été emprisonné en Espagne. HSBC a demandé à Interpol mon extradition vers la Suisse au prétexte que je ne m'étais pas rendu disponible pour l'enquête. Je souligne que la justice suisse a toujours eu à sa disposition mon adresse, mon numéro de téléphone ainsi que celui de mes avocats. Je me suis par ailleurs rendu en Suisse en février 2012 suite à une convocation. Nous voyons la gravité de la situation lorsque des représentants de la justice se comportent ainsi. La justice espagnole a rempli son rôle ainsi que ses engagements européens. Elle remplit également son rôle en me permettant d'aider le parquet anti-corruption. Je n'étais pas assuré de pouvoir apporter cette contribution ; je suis ravi d'avoir pu le faire. Je représente une menace pour le bien le plus précieux des banques privées : leur réputation. Le simple fait que vous me receviez ici et que des moyens de lutte soient engagés va affaiblir les menaces à mon encontre.

M. Eric Bocquet. - Vous expliquez que l'exploitation intégrale des systèmes n'a pas été accomplie. Travaillez-vous encore à cette exploitation ? Pensez-vous qu'une autorité indépendante et transparente soit nécessaire pour cette tâche ? Le procureur de Montgolfier évoquait ici même la question de l'intégrité des données : pensez-vous que celle-ci ait été préservée ? Enfin, vous parliez de menaces à votre endroit. De quels types de menaces s'agit-il ? De qui proviennent-elles ?

M. Hervé Falciani. - Aujourd'hui, nous sommes en mesure de nous assurer de l'intégrité des données. Nous pouvons également déterminer si elles ont été tronquées par une quelconque administration. Nous avons en effet transmis les mêmes informations à la justice française et à la justice espagnole. Nous pouvons ainsi les comparer.

M. Eric Bocquet. - La justice suisse a-t-elle également reçu ces données ?

M. Hervé Falciani. - Oui, les informations ont également été transmises à la justice suisse. Un rapport de la justice suisse avance que certaines données auraient été altérées. Sur ce point, nous devons distinguer

l'intégrité logique de l'identité matérielle d'une information. Les autorités suisses ont soulevé une modification matérielle de certains fichiers, par ailleurs toujours inexploités. Or ces altérations physiques peuvent révéler une simple copie des fichiers. Elles ne sauraient attester d'une altération logique.

Je souhaite bien sûr poursuivre la lutte et exploiter ces informations. Elles permettent selon moi, d'une part, de révéler le dynamisme de la banque et d'autre part, la diversité des outils dont elle dispose pour contourner les réglementations. Nous devons mettre en place les mécanismes nous permettant de faire face à ces comportements. Je suis optimiste quant à nos chances de réussite.

La menace qui pèse sur moi est tributaire de ces mécanismes. Tant que je resterai un élément unique et marginal dans la lutte contre l'opacité financière, je serai exposé. Lorsqu'une démarche étatique sera mise en place, les risques sur ma personne seront réduits. Je serai peut-être l'un des éléments déterminants dans la constitution d'une force de défense mais nous serons sur un pied d'égalité ; je ne serai plus l'élément déclencheur.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous été approché par les autorités de supervision françaises que sont l'AMF et l'ACP ?

M. Hervé Falciani. - Jusqu'à mon retour d'Espagne, en dehors de l'administration fiscale et de la justice, la seule autorité m'ayant approché est Monsieur Arnaud Montebourg.

M. François Pillet. - Monsieur Falciani, je vous remercie pour cette audition.

AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE TRICHET, GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

(mardi 16 juillet 2013)

M. François Pillet. - Monsieur Trichet, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité : voulez-vous lever la main droite et dites « Je le jure » ?

M. Jean-Claude Trichet. - Je le jure.

M. François Pillet. - Je vous en remercie.

Je vous propose que vous preniez la parole pendant quelques instants afin de nous donner vos premières observations sur le sujet qui nous intéresse. Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur et, s'ils le souhaitent, à mes collègues ici présents. Monsieur Trichet, vous avez la parole.

M. Jean-Claude Trichet. - Je vous remercie, Monsieur le Président, de m'avoir convié à vous rejoindre. J'ai vu que les questions que vous aviez listées tournent majoritairement autour de la crise financière mondiale que nous vivons. Ainsi, il me semble opportun d'inclure dans mes propos introductifs les leçons provisoires que je tire de ces événements. J'ai eu le privilège, un peu triste, de les vivre aux premières loges avec quelques banquiers internationaux tels que les présidents des banques centrales des grands pays avancés. Il s'agit bien, en effet, d'une crise des pays industrialisés.

J'ai quitté mes fonctions de Président de la Banque Centrale Européenne il y a seulement un an et demi. De ma propre analyse, cette crise, la plus grave des pays avancés depuis la Seconde Guerre mondiale, aurait pu être plus grave encore si certains dispositifs extrêmement audacieux n'avaient pas été pris par les banques centrales et les gouvernements. Je crois cependant que nous avons vécu, et vivons encore, des événements d'une gravité absolument exceptionnelle.

Les causes de cette crise sont certainement multiples. Je note évidemment une dérégulation financière généralisée. Née aux Etats-Unis, elle s'est ensuite étendue à l'ensemble de l'économie mondiale. Elle reposait sur l'idée que les marchés étaient capables d'identifier l'optimum. Il s'agit là de la théorie des marchés efficients, qui est paradoxalement sortie renforcée par le passé lors de la crise des « *dot.com* ». En dépit d'un impact considérable dans divers domaines, l'explosion de la bulle financière n'a alors eu aucune conséquence grave sur l'ensemble du système financier ou sur l'économie réelle. Ainsi, cette crise a été facilement digérée. Elle a pu

même renforcé dans l'esprit de beaucoup d'économistes le sentiment que le système était beaucoup plus résilient que nous ne le pensions.

La « procyclicité » constitue une seconde dimension de la crise financière. Il s'agit de l'amplification des bulles et leur éclatement en fonction d'un certain nombre d'éléments. Les agences de *rating* ainsi que les règles comptables notamment jouent un rôle procyclique important. Elles amplifient ce que nous savions être au cœur des oscillations des économies réelles et financières : la spéculation, les « esprits animaux » décrits par Keynes ainsi que les progrès technologiques. Ces derniers ont permis de transmettre des informations extrêmement complexes en temps réel et à moindre coût. Ainsi, les grandes structures financières ont pu vivre en symbiose avec des machines. Nous n'avons pas encore pleinement mesuré les conséquences de ce phénomène expérimental. Au compte de ces causes multiples, j'ajoute la conversion et l'interconnexion de l'ensemble des très grandes économies mondiales. Je ne parle pas seulement des pays avancés : la Chine et l'ensemble du bloc de l'Est ont également créé certaines caractéristiques de l'économie financière internationale. Ces causes multiples ont créé la menace d'un effondrement systémique.

Je vous propose une étude de la crise en trois temps. Le premier est la crise des *subprimes*. Nous avons découvert la médiocrité de certaines valeurs négociables réputées très bonnes. Je pense que nous pouvons dater le début de cette crise au 9 août 2007. A cette date, voyant que notre marché monétaire ne fonctionnait plus, les banques européennes ont décidé de fournir une liquidité illimitée à un taux fixe de 4 %. Il s'agissait de la première décision dite « non standard ». Le premier épisode s'achève le 15 septembre 2008, lorsque Lehman Brothers dépose le bilan.

Face à l'extrême gravité de ce second épisode, le système financier menace de s'effondrer, non pas parce que Lehman Brothers avait d'innombrables canaux de communication avec l'ensemble du marché mais parce que l'ensemble des institutions financières mondiales ont pensé, au même instant, que si une grande banque de Wall Street pouvait déposer le bilan, toutes le pouvaient. Elles ont alors cherché à rendre liquides l'ensemble de leurs actifs et à changer l'horizon de leurs investissements. Elles ont pris toutes les mesures afin de se prémunir contre la défaillance de leurs partenaires. La simultanéité et l'ampleur mondiale de ces actions ont nécessairement eu des conséquences. Au sein des banques centrales, nous avons observé une menace d'effondrement extrêmement grave qui n'a pu être évité que grâce à la prise de décisions très audacieuses. Ces dernières ne correspondaient à l'évidence pas à ce que nous pouvions imaginer en des circonstances plus normales. Elles ont évité l'effondrement du système et, ainsi, ce qui aurait selon moi été une dépression plus grande que celle de 1929 compte tenu de la rapidité de la contagion. Dans l'ensemble des pays avancés, nous n'avons pas connu de grande dépression mais une grande récession. J'ai mentionné les banques centrales ; je dois également

mentionner les gouvernements. Nous l'avons oublié mais ces derniers se sont mobilisés de façon tout à fait considérable. Nous devons avoir en tête les ordres de grandeurs. La majorité des pays européens a dû mobiliser des engagements considérables pour leurs contribuables, à hauteur de 25 à 50 % de leur PIB. La France a mobilisé 18,6 % de son PIB tandis que pour les plus menacés, la somme s'élevait à plusieurs centaines de pour cent. Lorsque la crise a atteint sa plus grande intensité, tous les chefs d'Etat et de gouvernement des pays avancés ont expliqué que des dépôts de bilan d'entreprises systémiques étaient inenvisageables au sein de leur pays. Le système ne s'est pas effondré car ils ont été crus. Cette prise de risque « politique » représentait plusieurs centaines de pour cent du PIB. Il s'agissait en effet d'une garantie générale donnée à des institutions financières dont les bilans représentent un ou plusieurs PIB.

La situation actuelle est complètement différente. L'ensemble des mesures prises a permis d'aboutir à un système plus solide et plus résilient. Nous devons bien sûr rester vigilants. Nous sommes en présence de mécanismes qui doivent encore être expérimentés. Le sentiment de confiance actuel a cependant permis de changer de paradigme. Nous entrons dans une logique de réflexion et de prise de décisions internationales. Désormais, si une entreprise financière a des problèmes, le contribuable doit être protégé. Nous devons organiser la liquidation de l'entreprise ou son redémarrage sur des bases saines. Dans les deux cas, le contribuable arrive en dernier ressort. La perspective est donc complètement différente. Les décisions qui viennent d'être prises en Europe reposent sur des concepts internationaux discutés à l'échelon mondial, dans le cadre du G20 ou du Conseil de stabilité financière. Votre commission travaille dans ce contexte de supervision bancaire au niveau européen.

Le dernier point important est la proposition de la commission portant sur l'institution d'un mécanisme d'examen de redémarrage ou de liquidation des institutions bancaires européennes. La proposition, qui ne fait pas consensus, sera examinée avant la fin de l'année.

Monsieur le Président, j'interromps là mes propos introductifs. Je suis bien sûr prêt à répondre à vos questions.

M. François Pillet. - Je vous remercie pour ces propos. Je passe la parole à Eric Bocquet.

M. Eric Bocquet. - Monsieur Trichet, je vous remercie pour la richesse et la clarté de votre introduction. Vous évoquez « le système que nous avons créé » : qui entendez-vous par « nous » ? Vous citez par ailleurs de nombreuses causes à l'origine de la crise. Pourtant, vous n'évoquez pas le monde de l'*offshore*, au cœur de nos préoccupations : est-ce parce qu'il n'a selon vous aucune responsabilité dans cette crise ?

M. Jean-Claude Trichet. - Par « nous », j'entends la communauté internationale. Je n'identifie pas de responsable particulier. Depuis la

Seconde Guerre mondiale, nous avons assisté à une évolution extraordinaire des technologies ainsi que de l'économie et de la finance internationalisées. Ce phénomène est fondamental. La très large partie du monde récemment convertie à l'économie de marché, fait partie du « nous ». Nous devons nous garder d'identifier un bouc émissaire qui disculperait tous les autres acteurs. Chacun a sa responsabilité. Le monde était tellement certain d'être solide et résilient que lorsque les deux directeurs généraux successifs du FMI ont été nommés, il leur a été dit : « Le monde est désormais suffisamment solide pour que nous n'ayons plus besoin du FMI pour aider les pays : les marchés financiers privés pourront les financer ». Cette croyance, finalement extrêmement naïve, était partagée par tous, indépendamment de leur sensibilité. Je me permets de dire, avec prudence, que les seules institutions qui continuaient à prêcher une certaine sagesse, étaient généralement les banques centrales. Durant pratiquement toute ma carrière, j'ai été considéré comme trop prudent. Cette analyse ne s'est retournée qu'avec le déclenchement de la crise. Auparavant, « l'accommodation » et l'ouverture d'esprit étaient quasi unanimement prisées.

Je n'ai pas mentionné l'*offshore* comme l'une des causes principales de la crise car je considère qu'il s'agit d'un élément parmi d'autres. J'aurai pu le mentionner. Au-delà de l'*offshore*, la négligence générale en matière de réglementation et de contrôle est importante. L'*offshore* m'apparaît comme l'un des points d'application particulièrement dangereux de cette négligence. Je distingue trois concepts autour de ce thème. Le premier est l'*offshore* en tant qu'entité se prêtant au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Ces deux activités sont criminelles. La communauté internationale s'est penchée sur ce sujet en 1989 lors du sommet des pays industrialisés. J'intervenais à l'époque en tant que négociateur. Nous avons alors créé le GAFI auprès de l'OCDE. Son objectif est de combattre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Le GAFI a été le premier point d'application universelle. S'il n'était pas dirigé uniquement sur l'*offshore*, il s'impliquait particulièrement dans les pays appliquant le moins les règles internationales visant notamment à combattre ces deux activités. Un second élément est intervenu plus tard : la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Une partie du délit de fraude est traitée dans la lutte contre le blanchiment d'argent. L'évasion fiscale n'a quant à elle été que récemment reconnue par la communauté internationale comme un problème important. Le dernier point, absolument essentiel, est apparu avec la crise : l'universalisation des règles de prudence à toutes les entités mondiales, y compris aux places *offshore*. La crise a renforcé ces deux derniers points, le premier remontant lui au début des années 1990.

M. Eric Bocquet. - Vous étiez à la tête de la BCE au début de la crise. Avez-vous été surpris par sa survenance puis son ampleur ou aviez-vous perçu des signes avant-coureurs de ce risque potentiel ?

M. Jean-Claude Trichet. - J'ai eu le privilège de présider certaines des réunions des banquiers centraux. Je rendais régulièrement compte de ces réunions qui n'étaient pas particulièrement suivies par la presse internationale. Elles permettaient cependant de faire le point sur la situation. En 2006 et 2007, cette communauté de banquiers centraux estimait que les risques pour l'économie internationale étaient sous-estimés. Nous voyions des marges, une volatilité ainsi que des primes de risques extrêmement faibles. Elles dénotaient une appréciation extrêmement optimiste des risques de la part de l'ensemble de l'économie financière internationale. Nous considérons qu'il était de notre devoir de le signaler. En janvier 2007, j'ai fait la Une du *Financial Times* en mettant en garde contre cette sous-estimation.

La crise des *subprimes* nous est apparue, à certains de mes collègues et à moi-même, comme le début de la correction nécessaire. Nous avons d'ailleurs observé, en une journée, une augmentation relativement considérable des marges et des primes de risques. Durant l'année qui a suivi, nous avons assisté à de nombreuses corrections sur les marchés. Les premières graves évolutions d'institutions sont alors apparues, au sein de Bear Stearns, Freddie Mac, Fannie Mae et Lehman Brothers. Nous étions en présence d'un système potentiellement instable. Je ne crois pas qu'une seule institution ultra-lucide pouvait estimer que nous allions expérimenter une menace grave et immédiate d'effondrement du système. Lorsque la décision a été prise de lâcher Lehman Brothers, nous avons, au sein de la BCE, soutenu ce choix. Cela n'a pas été le cas partout dans le monde. Dans beaucoup d'analyses, la résilience du système était surévaluée. Je l'ai dit précédemment : si le système semble moins fragile qu'auparavant, nous ne devons cependant pas être complaisants puisque nous ne connaissons pas avec certitude la solidité du système mondial actuel. Les succès prodigieux que nous avons connus au niveau mondial comportent des contreparties. Ainsi, nous explorons des territoires encore inconnus.

M. François Pillet. - Vous évoquiez l'extrême rapidité des décisions sur le marché, favorisée par les nouvelles techniques de communication. Le progrès technique sert-il la vie économique ou la spéculation ?

M. Jean-Claude Trichet. - Les autorités prudentielles et les banques centrales doivent se poser cette question en permanence, particulièrement dans ce contexte de trading à haute fréquence où les fractions infinitésimales comptent pour gagner en efficacité. Nous explorons des territoires totalement nouveaux. La quasi-totalité des acteurs en vient à réfléchir à un déplacement de quelques centaines de mètres afin d'être plus proche de la machine centrale faisant fonctionner un marché pour gagner ainsi le temps que la lumière met à parcourir cette distance. Nous ne pensions pas avoir à expérimenter de tels phénomènes. Nous devons tenter de maîtriser au mieux les avancées technologiques, le problème étant que dès qu'une technologie nouvelle apparaît elle est adoptée sans évaluation préalable. Je ne peux

répondre à votre question ; comme les langues d'Esopé, la technologie est capable du meilleur comme du pire.

M. François Pillet. - Pensez-vous que les grands acteurs financiers confisquent régulièrement l'information ? Le cas échéant, les superviseurs sont-ils en mesure de remédier à cette situation ?

M. Jean-Claude Trichet. - Je pense que, pour les superviseurs du monde entier, le réveil brutal de la crise a été extraordinairement utile. Certains ne se déplaçaient pas pour contrôler les entités financières. Ils se contentaient de regarder les éléments envoyés par les banques et les institutions financières et se reposaient sur les éventuels rapports d'audit. La crise a totalement balayé cette conception de la surveillance prudentielle. Désormais, la supervision implique nécessairement de se déplacer et d'interroger tous les acteurs afin de se forger une idée aussi fidèle que possible de la culture et de la pratique par l'entité de sa propre activité. Cette démarche fait désormais partie des bonnes pratiques et ne souffre d'aucune contestation. Sous le choc de la crise, l'exercice de la surveillance prudentielle a dramatiquement changé.

M. Michel Becot. - Pourquoi le gouvernement américain a-t-il laissé tomber Lehman Brothers ? Selon vous, comment peut-on lutter efficacement contre les places *offshore* qui nous posent tant de difficultés ?

M. Jean-Claude Trichet. - La question de l'attitude du gouvernement américain est extrêmement importante. L'ensemble de la démocratie américaine s'y est d'ailleurs penchée. Je vais vous donner ma propre interprétation des faits.

Lehman Brothers est la quatrième entité que j'évoquais tout à l'heure. La première était Bear Stearns. Elle a pu être sauvée par une intervention privée, considérablement favorisée par les autorités américaines. Il y avait alors eu consensus au sein de l'administration et de la banque centrale face à la gravité de la situation et à l'important risque de contagion. La reprise, bien que privée, avait tout de même été très critiquée. Beaucoup d'Américains considèrent en effet que le propre de l'économie de marché est l'abandon des mauvais gestionnaires. Le débat public avait fortement critiqué l'administration.

Par la suite, Freddie Mac et Fannie Mae, deux entités spécialisées dans le financement du logement, ont également connu d'importantes difficultés. Si Bear Stearns était une banque d'investissement réputée conservatrice, les deux suivantes correspondaient à une sensibilité opposée, spécialisées dans le logement des plus pauvres. L'administration américaine a dû se mobiliser pour sauver ces deux entités. Leur disparition aurait été absolument abominable. La mobilisation d'argent public a été considérée comme très critiquable. Le débat portait sur l'utilisation de l'argent du contribuable afin d'empêcher l'effondrement d'entités mal gérées. En

simplifiant outrageusement, je dirais que les critiques de gauche d'une part, et de droite d'autre part, ont convergé.

Lehman Brothers arrive suite à ces trois expériences et aux critiques qui ont suivi. Pour cette quatrième entité, aucune solution privée n'est apportée. Je pense que l'exécutif américain a estimé qu'il devait arrêter cette série de sauvetages très critiqués dont il ignorait quand elle prendrait fin. En effet, si Lehman Brothers avait été sauvé, l'exécutif aurait dû faire de même pour AIG et d'autres. Une rationalisation *a posteriori*, montre que nous avons face à nous un risque systémique majeur. L'arrêt de l'effondrement séquentiel du système devait lui-même être de nature systémique ; il ne pouvait se limiter à une série ininterrompue de sauvetages. Effectivement, les conséquences redoutables du dépôt de bilan de Lehman Brothers sur l'ensemble du système, ont amené l'exécutif américain à présenter le programme TARP devant arrêter l'effondrement systémique. Le refus, dans un premier temps, de ce programme par le parlement américain démontre à quel point l'élite américaine était inconsciente de la gravité des événements.

Rétrospectivement, nous voyons que ces sauvetages ont été critiqués puisque l'opinion ignorait que l'ensemble du système était en cause. Lorsqu'il est apparu, après notamment l'effondrement des valeurs boursières, que le risque systémique se transformait en véritable sinistre, le programme TARP a été voté par le Congrès des Etats-Unis. Il s'agissait là de la première grande opération d'arrêt de la menace d'effondrement. Je me suis concentré sur les Etats-Unis mais l'ensemble des pays avancés ont dû faire face à des défis de même nature, dans des conditions aussi difficiles.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx. - Monsieur le Gouverneur, j'ai bien entendu vos propos relatifs à la supervision prudentielle. Parallèlement à cela, je tiens à dire que nous sommes un certain nombre dans cette commission à être extrêmement surpris par le nombre de filiales dont disposent les banques. BNP Paribas par exemple, possède 300 filiales. Nous suspectons un manque évident de transparence. En effet, je crois comprendre que le contrôle porte sur les comptes consolidés. Les opérations ne sont donc pas vérifiées. Il nous a d'ailleurs été dit qu'il était territorialement impossible d'accéder aux opérations réalisées à l'étranger. Quel est votre avis sur cette situation ? Il s'agit selon moi d'une question fondamentale.

M. Jean-Claude Trichet. - Cette question est effectivement très importante. Je sais que votre commission se concentre sur l'*offshore*. Cependant, le problème se pose pour tous les pays. Certains Etats européens tels que le Luxembourg ou l'Autriche sont moins coopératifs que d'autres, particulièrement dans le domaine fiscal. Quelques toutes petites entités disposent d'une position particulière en raison de leur complaisance à l'endroit du financement criminel ou de la fraude fiscale. Mais, nous devons admettre que le problème est beaucoup plus général que l'*offshore* au sens *stricto sensu*. Le problème est bien évidemment important puisqu'il regroupe la plus grande partie des juridictions non coopératives. Je vous l'ai dit, nous

ne devons pas être complaisants. Cependant, l'invention en 2009 du concept de juridiction non coopérative dans les trois dimensions, criminelle, fiscale et prudentielle ainsi que la création du GAFI en 1989 démontrent qu'un consensus émerge. Des outils de contrôle existent. Le reste relève de l'énergie et de la détermination des pays. La publication régulière de la liste des Etats n'appliquant pas les standards internationaux, couplée à une demande de la communauté internationale de leur mise en place, soulignerait cette détermination.

En réponse aux problèmes de filiales que vous soulevez, il faut savoir que beaucoup de pays souhaitent être maîtres chez eux et ce, pas nécessairement dans le but de pratiquer des fraudes, une évasion fiscale ou des activités criminelles. Ces pays peuvent alors exiger des filiales afin que leur autorité prudentielle exerce le contrôle. Nous revenons à ce que je viens de dire : nous devons disposer, partout dans le monde, de standards communs contrôlés par une entité responsable au niveau de l'économie internationale.

M. Yvon Collin. - Je vous remercie Monsieur le président d'éclairer notre commission de votre compétence et de votre expérience. En tant qu'observateur privilégié, pourriez-vous nous dire qu'elles sont les zones de plus forte opacité financière ? Dans ses recommandations relatives à l'assainissement des finances publiques, la BCE a-t-elle eu l'occasion de mentionner des mesures destinées à harmoniser les prélèvements obligatoires ou à lutter contre la concurrence et l'évasion fiscales ? Enfin, et même si cela n'est pas directement lié à notre commission, pensez-vous que l'euro est définitivement hors de danger ?

M. Jean-Claude Trichet. - Nous vivons, sur une longue période, une transformation du monde. Les entités obscures dissimulant leurs activités préoccupent la communauté internationale depuis 1989. Ce processus va, me semble-t-il, formidablement s'accélérer à cause de la crise que nous venons de connaître. Les lieux de forte opacité se trouvaient indéniablement dans certaines places *offshores*. Elles faisaient commerce de cette absence de transparence, certes, auprès des personnes pratiquant l'évasion fiscale mais également et particulièrement, auprès de celles ayant des activités criminelles. Certains pays avancés parfaitement respectables considéraient que l'opacité fiscale faisait partie de leur culture. Les pratiques de ce genre disparaissent depuis peu et extrêmement rapidement ; il faut s'en féliciter. En dehors de l'Europe, beaucoup de pays se prêtent encore à cette obscurité. Je n'établirai pas de liste même si, je l'ai dit, je souhaiterais qu'il en existe une sur les pays dont nous considérons qu'ils constituent une juridiction non-coopérative.

Concernant l'assainissement des finances publiques, j'ai demandé que le traité soit respecté. La BCE ne prétend pas inventer ni la loi, ni la législation secondaire. J'ai énormément regretté que le pacte de stabilité et de croissance ne soit pas appliqué. Durant toute ma vie professionnelle, j'ai

expliqué l'importance de ce pacte. Nous avons en effet été très audacieux en établissant une monnaie unique. Celle-ci nécessite cependant un cadre. Cela n'allait malheureusement pas de soi, notamment en France, en Allemagne ou en Italie. Ma première bataille en tant que Président de la BCE a consisté à rompre des lances pour le pacte de stabilité et de croissance. Le respect même des règles fixées a été difficile.

Je sais que notre pays est attaché à l'harmonisation des fiscalités et des prélèvements obligatoires. Cependant, je crois qu'il existe un malentendu. Le niveau de la fiscalité dépend du niveau de dépense jugé approprié par le pays. Nous ne pouvons pas forcer un Etat qui souhaite peu dépenser, à disposer de gigantesques excédents budgétaires sur l'autel de l'harmonisation fiscale. De la même manière, nous ne pouvons imposer à un Etat souhaitant dépenser une importante part de son PIB un déficit permanent. J'insiste sur ce point : nous ne pouvons traiter l'harmonisation des recettes fiscales sans traiter l'harmonisation des dépenses. Je sais que ces propos sont impopulaires. La France est, au sein de la zone euro, le pays dont les dépenses publiques en proportion du PIB sont les plus élevées. Cette position n'est pas dans les chromosomes français. Lors du choc pétrolier de 1973, nos dépenses publiques étaient inférieures à celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni. L'évolution de notre pays, presque à son insu, nous place dans une position beaucoup plus défavorable pour la croissance et la création d'emplois. La Suède a connu une évolution similaire. Le montant de ses dépenses publiques en proportion de son PIB a même été supérieur au nôtre. Pourtant, grâce à ses efforts, elle a pu abaisser de 10 % ses dépenses publiques, améliorant ainsi sa situation.

Dans votre dernière question, vous utilisez sans doute le terme « euro » en pensant à l'intégrité de la zone euro. L'euro en tant que monnaie a prouvé sa capacité à se protéger contre la crise. La seule remarque émise à son égard est qu'il est trop solide. Depuis le début de la crise, il a constamment préservé son propre crédit ainsi que la confiance que nous avons en lui. Depuis le 9 août 2007, l'euro est resté très solide. Je ne dis pas qu'il a été trop solide ; il a rempli la tâche qui lui avait été confiée par les démocraties européennes. La BCE devait préserver la stabilité des prix : cela a été fait puisque sur quatorze ans, la hausse des prix s'est élevée à 2,3 % dans l'ensemble de la zone. Ce résultat explique la stabilité monétaire tout au long de la crise. Si votre question est « *La zone euro, dans son intégrité, va-t-elle demeurer ?* », je vous réponds que cela n'était pas le sentiment de l'ensemble des observateurs après le troisième épisode de la crise. Cependant, le sentiment général des observateurs depuis un an est que quatre éléments ont joué un rôle majeur dans la stabilisation de l'intégrité de la zone euro. Le premier est que les pays auparavant très mal gérés ont réalisé d'énormes progrès. La balance des paiements courants des cinq pays attaqués est désormais pratiquement à l'équilibre. Le deuxième tient dans l'important renforcement de la gouvernance économique et budgétaire de la zone. Le troisième est la démonstration qu'aucun pays ne souhaitait expulser ceux en

difficulté. Enfin, l'action de la BCE a joué un rôle. Nous avons démontré à deux reprises que nous pouvions intervenir sur les valeurs du Trésor afin d'assurer l'efficacité de la politique monétaire dans l'ensemble de la zone. Cette intervention pouvait se faire en cas, d'une part, de conditionnalité appropriée et d'autre part, de solidarité de l'ensemble de la zone. Ces quatre raisons expliquent que, vu du reste du monde, l'intégrité de la zone euro paraît solide. Son élargissement à 18 pays le démontre. Tous les problèmes ne sont bien évidemment pas réglés. Nous sommes selon moi au milieu du gué mais nous prouvons notre résilience à tous ceux qui pensaient que la zone était extrêmement fragile. J'entends par « nous », l'ensemble des Européens de la zone euro.

M. François Pillet. - Monsieur Strauss-Kahn, lorsque nous l'avons auditionné, a estimé que ce n'était pas le système bancaire qui avait failli mais les hommes. Pensez-vous également que le système bancaire ne mérite aucune amélioration car seuls les hommes le font déraiser ? Si vous ne le pensez pas, que préconiseriez-vous aux niveaux européen et français ?

M. Jean-Claude Trichet. - Je ne sais pas si la métaphore de l'automobile est appropriée. Votre interlocuteur voulait certainement dire qu'il ne fallait pas faire de l'industrie bancaire un bouc émissaire. Je suis entièrement d'accord avec ce point de vue. Le système tout entier a prouvé une faiblesse inacceptable. Tout, sans exception, doit être amélioré. Avec une très grande force, la communauté internationale est d'ailleurs intervenue auprès des banques : nous avons incroyablement renforcé les exigences en capital ; nous avons généralisé les ratios de leviers entre le capital et l'ensemble des bilans ; nous avons multiplié les exigences à leur égard notamment en renforçant considérablement la surveillance prudentielle. Les institutions de surveillance des établissements bancaires de tous les pays du monde ont été transformées. En Europe par exemple, la BCE se voit confier de nouvelles responsabilités. La communauté internationale a diagnostiqué la nécessité de renforcer les banques et les infrastructures de marchés ainsi que le besoin d'exigences à l'encontre des dérivés. Nous commettrions une grave erreur en faisant des banques un bouc émissaire. Il est en revanche parfaitement légitime et nécessaire de renforcer l'ensemble des banques et des institutions. Ces dernières doivent bien sûr être traitées de manière égalitaire. Nous ne devons plus nous livrer à des compétitions afin d'identifier quel Etat sera le plus laxiste ou le plus complaisant en vue d'obtenir certains marchés.

Je crois que l'une des erreurs de la France est d'oublier que le système financier finance l'économie. Sans financement, il ne peut y avoir ni croissance, ni emploi. Ainsi, nous devons être attentifs à ce que le système fonctionne le mieux possible. Si le système financier est pointé comme bouc émissaire, nous risquons de tuer l'un des éléments de la prospérité. J'ajouterai que l'emploi dans le secteur financier des pays avancés est un enjeu très important. Il est nécessaire de posséder la meilleure surveillance

prudentielle, inspirant aux entités la plus grande confiance possible dans les places financières. Je plaiderai volontiers pour les places de la zone euro, considérant que le monde de l'industrie financière est un enjeu considérable pour sa prospérité.

M. Eric Bocquet. - Ma dernière question porte sur le financement de l'économie réelle par les banques, dont la part est en régression. Vous parlez de nouvelles responsabilités de la BCE. Incluent-elles une réflexion sur les problèmes posés par l'*offshore* ? Dans notre quête de recettes nouvelles, nous aurions tort de ne pas nous intéresser à celles de l'évasion fiscales.

M. Jean-Claude Trichet. - La fiscalité n'est du ressort ni de la BCE, ni des autorités prudentielles. La BCE va certainement avoir l'autorité prudentielle unique de la zone euro très près d'elle. Les deux ne se confondent cependant pas. La fiscalité est réellement du ressort des gouvernements. A ma connaissance, la BCE n'a jamais essayé de se saisir d'un dossier de fiscalité *ex nihilo*. Si elle venait à être consultée, elle ne manquerait cependant pas de donner son sentiment. Les gouvernements prennent en charge la lutte contre l'évasion fiscale et ce de manière accrue depuis la crise. En tant que banque centrale, nous sommes impliqués dans les opérations de lutte contre la criminalité organisée incluse dans l'action du GAFI. La surveillance prudentielle fera également partie des responsabilités de la BCE. Sur le plan fiscal, il revient aux gouvernements d'organiser leur propre coopération, dans le cadre de l'OCDE et du Forum mondial. Le concept de juridiction non coopérative est certainement le concept adéquat afin de ne pas brouiller le message et d'être clair vis-à-vis des pays concernés, au-delà des places *offshore*.

M. François Pillet. - Monsieur le Gouverneur, je vous remercie, au nom de notre commission, pour la profondeur, la précision ainsi que la pédagogie de vos propos.

AUDITION DE M. RAMON FERNANDEZ, DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR

(mardi 16 juillet 2013)

M. François Pillet. - Monsieur Fernandez, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Ramon Fernandez. - Je le jure

M. François Pillet. - Je vous en remercie.

Vous avez reçu un certain nombre de questions de notre part. Je vais vous laisser une dizaine de minutes pour présenter la synthèse de vos propos. Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur et, bien sûr, à nos collègues qui souhaiteront intervenir.

M. Ramon Fernandez. - J'ai envisagé une introduction répondant à la plupart de vos questions. Vous inscrivez l'évasion et la fraude fiscales, cœur de votre commission, dans un cadre plus général visant à mieux appréhender les actions menées en vue de réguler la finance.

Je ne rappelle le rôle du Trésor qu'afin de préciser que nous travaillons en lien étroit avec la Direction générale des finances publiques ainsi que la Direction de la législation fiscale sur les sujets d'évasion et de fraude fiscales. Auprès du Ministre, nous participons aux négociations permettant de décliner l'agenda international. Nous sommes mobilisés au G8, au G20, dans l'ensemble des instances financières internationales ainsi qu'à l'ECOFIN. Nous préparons également des projets de loi qui vous sont ensuite soumis.

En matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, notre action poursuit trois objectifs principaux. Le premier est d'identifier puis de faire pression sur les juridictions non coopératives. Ces juridictions sont celles présentant des défaillances en matière de supervision prudentielle. Le Conseil de stabilité financière suit ce sujet. Je suis d'ailleurs Président du groupe d'experts qui prépare les délibérations de ce conseil. Nous agissons également pour la transparence fiscale au sein du forum mondial, appuyé par l'OCDE. Enfin, nous luttons contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Dans ce cadre, le Trésor représente la France au GAFI.

Notre second objectif est de promouvoir une plus grande transparence des personnes morales et des constructions juridiques internationales, autrement appelées les *trusts*. Depuis quelques années, nous avons sensiblement progressé dans ce domaine.

Notre troisième objectif est de renforcer les cadres législatifs et réglementaires nationaux en matière de lutte contre le blanchiment et l'évasion fiscale. Les règles naissent généralement au sein d'instances internationales avant de se décliner en droit international. Nous tentons de donner l'exemple en initiant des réformes. Notre coopération avec la DGFIP et la DLF a été récemment renforcée dans ce domaine. Nous avons en effet mis en place un comité de coordination qui nous aide à échanger l'information et la « technique » en amont des négociations.

L'agenda en matière de régulation financière est plus que conséquent depuis la crise de 2008. Les actions que nous avons menées dans différents domaines permettent de mieux réguler les banques et les acteurs financiers. La capacité à gérer les crises a été significativement améliorée. Nous avons considérablement renforcé la résilience des banques en augmentant leurs fonds propres dans le cadre de Bâle 3. Nous avons également renforcé leur supervision en mettant en place un collège de superviseurs pour les groupes transnationaux. La loi de séparation et de régulation bancaire a accru la capacité de l'ACP dans ce domaine. Enfin, nous avons amélioré la gestion ordonnée de la liquidation d'une banque en période de crise. Il s'agit de l'« Agenda de la résolution ». Dans ce cadre, nous venons d'adopter un texte à l'ECOFIN. Il met en place le droit de la résolution. Ce texte est complété par une nouvelle proposition de la Commission européenne mettant en place un système européen de résolution. Une agence en charge de ces procédures sera mise en place. Un fonds de résolution financera l'agenda. Nous espérons adopter ce nouveau texte avant la fin de l'année 2013.

Au-delà de la sphère bancaire, un agenda porte sur le *shadow banking*. Il vise à réguler et superviser les acteurs exerçant des activités bancaires sans pour autant être des banques. Une régulation excessive de la sphère bancaire qui délaisserait ces acteurs aboutirait au déplacement des activités. Un agenda s'intéresse également aux assureurs systémiques. Un travail est à réaliser afin d'améliorer la supervision et l'appréhension des enjeux que présentent ces acteurs.

Si vous me le permettez, Monsieur le Président, je vais décliner les domaines faisant, selon moi, l'objet d'importants progrès en matière d'évasion et de fraude fiscales. L'essentiel des initiatives a été lancé en 2009 au G 20 de Londres. Les actions ont cependant connu une forte accélération en avril 2013. Le renforcement de la politique publique en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales a été rendu possible par deux facteurs. Le premier tient aux événements particuliers dans certains pays ayant mobilisé l'attention publique. Le second, plus général, est le mouvement de transparence amorcé, d'une part, par l'agenda de consolidation des finances publiques et, d'autre part, par les informations recueillies par des organes de presse tels qu'Offshore Leaks. Le phénomène de l'évasion fiscale est devenu de plus en plus insupportable dans toutes les économies. Nous devons relier

le poids pesant sur les finances publiques depuis le début de la crise avec cette énergie déployée par les pouvoirs publics de différents pays afin que l'impôt échappe moins aux circuits classiques.

Les initiatives nouvelles portent sur la promotion de l'échange automatique d'informations afin d'identifier les difficultés. De ce point de vue, le mois d'avril a été très important avec une réunion informelle des Ministres des Finances à Dublin, avec une initiative de cinq États dont la France, puis lors du G20 à Washington. Pour la première fois, les pays européens du G20 ont été appelés à considérer cet échange comme le nouveau standard international de lutte contre l'évasion fiscale. Le FATCA, modèle américain, permet aux pays européens d'assurer qu'ils vont endosser cette pratique. 17 pays européens ont désormais pris cet engagement, rejoints par des États du reste du monde tels que le Mexique et l'Australie. Les avancées sont très rapides, en lien avec les négociations sur les directives européennes.

La transparence des personnes morales et des *trusts* est née au GAFI. Il s'agit là d'un axe essentiel dans la lutte contre l'utilisation de structures juridiques opaques. Là aussi, et pour la première fois, la réunion ministérielle du G20 a identifié ces structures ainsi que les *trusts* comme des entités devant faire l'objet d'attention. La mise en place de plans nationaux a été recommandée afin de lutter contre l'opacité.

M. Eric Bocquet. - Excusez-moi de vous interrompre mais il me semble qu'à l'inverse, cette question n'a pas requis l'assentiment de tous au G8 et, si je ne m'abuse, ne figure pas dans la déclaration finale.

M. Ramon Fernandez. - Il y a eu des percées importantes durant le G8, présidé par le Royaume-Uni. Suite au sommet de Lough Erne, les États se sont engagés à publier des plans d'actions nationaux afin d'améliorer la transparence des constructions juridiques, y compris des *trusts*. Je pourrai vous transmettre le paragraphe du communiqué. Même si le texte ne nomme pas directement les *trusts*, le progrès est très important. L'engagement du G20 est également beaucoup plus clair qu'auparavant, notamment parce que les Européens ont adopté une position commune sur ce point.

L'agenda dit « BEPS » est également primordial. Il vise à lutter contre l'érosion des bases fiscales et la sous-imposition des profits. L'OCDE a été missionnée par les États du G20 sur ce sujet. Le sommet de Saint-Petersbourg au mois de septembre sera également saisi du sujet. L'idée générale de cette démarche est d'éviter la double non-imposition. En effet, en optimisant les règles fiscales de certains États, des grands groupes parvenaient à payer très peu d'impôts. L'ensemble des membres du G20 s'accorde pour dire qu'il est inacceptable que des parts importantes de richesses échappent à tout impôt. L'économie numérique est une dimension sur laquelle nous portons tout particulièrement notre attention.

J'en termine en évoquant les initiatives qui visent à mettre la pression sur les juridictions non coopératives. La démarche consiste à lister les territoires qui ne jouent pas le jeu de la transparence. Lors du G20 de Washington, nous avons obtenu une référence aux quatorze juridictions non coopératives en matière fiscale. Ces dernières ne disposent pas du cadre juridique permettant de répondre aux règles souhaitables. Des travaux d'évaluation aboutiront à une notation de chaque juridiction en fonction de leur degré de coopération en matière d'échange d'informations. Les premiers résultats parviendront d'ici à la fin de l'année. Aujourd'hui, 110 Etats font partie du forum global qui s'engage dans cette démarche. En France, des projets de textes prévoient d'identifier les juridictions qui refusent d'entrer dans des négociations et n'appliquent pas les textes. Enfin, vous le savez, le projet de loi de séparation et de régulation bancaire prévoit que les activités des banques de chaque juridiction soient décrites en toute transparence. Nous pourrions ainsi, et cela est devenu une législative européenne, mieux identifier l'activité des entités.

La crise financière de 2008 a entraîné un agenda de régulation financière qui, s'il n'est pas toujours perceptible, est extrêmement puissant. Il reste beaucoup d'actions à mener. Le deuxième temps de la crise, qui a vu les dettes et déficits publics s'accroître et certains pays entrer en récession, a mis sur le devant de la scène les sujets d'évasion fiscale. D'importantes initiatives sont ainsi prises, engageant un mouvement que je considère sans retour.

M. Eric Bocquet. - Monsieur le Directeur général, je souhaiterais connaître votre point de vue sur l'instabilité financière. Quelle est selon vous l'éventuelle responsabilité des places *offshore* ? Nous avons posé cette question à plusieurs intervenants qui estimaient que l'incidence de leurs activités sur la crise financière était faible. Quelles seraient également les responsabilités incombant à la spéculation et à l'ingénierie financière ?

M. Ramon Fernandez. - Je crois qu'il existe un consensus pour considérer que l'ingénierie financière est allée trop loin lorsqu'elle était mobilisée à des fins de spéculation pure. Comme le cholestérol, une partie est bonne, l'autre est mauvaise.

J'ai par ailleurs tendance à dire que les places *offshore* n'ont pas eu un rôle essentiel dans l'instabilité financière. Je ne dis pas pour autant que nous ne devons pas y porter attention. Les principales défaillances de banques étaient le fait d'établissements bancaires *onshore*. Je pense par exemple à Northern Rock au Royaume-Uni ou SNS Reaal aux Pays-Bas.

M. Eric Bocquet. - Il me semble que des actifs douteux de Northern Rock ont depuis été identifiés au sein de leur entité de Jersey.

M. Ramon Fernandez. - Je ne pense pas que cet événement ait mené Northern Rock aux difficultés insolubles qu'elle a connues. De la même manière, je ne crois pas que les problèmes de la banque franco-belge Dexia aient été liés à des activités sur des places *offshore*. Les *hedge funds* n'ont pas

non plus de responsabilité essentielle dans cette crise. Encore une fois, cela ne signifie pas que certains acteurs ou certaines places ne créent pas de problèmes. Pour cette raison, des agendas relatifs au blanchiment, au contrôle prudentiel et à la fiscalité mettent une pression sur les places ne respectant pas les standards internationaux. Ces pratiques ne sont pas pour autant responsables en tant que telles de la crise que nous avons connue. La crise des *subprimes* ou celle du secteur immobilier en Espagne ne concernaient pas des places *offshore*. La responsabilité des acteurs varie selon les sujets.

Des activités spéculatives telles que la titrisation à l'excès ou les montages complexes de produits financiers, ont effectivement joué un rôle important. La présidence française du G20 avait tenté de faire avancer les choses, notamment sur le prix des matières premières. L'agenda n'est pas terminé. Nous venons d'accueillir un séminaire du G20 sur la financiarisation des matières premières. Nous continuons de porter ce sujet au sein du G20.

L'ingénierie financière a également pu jouer un rôle. Je ne reviens pas sur l'existence d'une ingénierie utile et d'une ingénierie dangereuse.

M. François Pillet. - Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je vous propose de grouper les prochaines questions.

M. Yvon Collin. - Monsieur le directeur général, nous écoutons toujours vos propos avec grand plaisir. Pourriez-vous nous dire quelques mots sur les systèmes de compensation ? Vous semblent-ils suffisamment contrôlés ? Quelle analyse faites-vous par ailleurs de la multiplicité des structures dans les grands groupes financiers internationaux ?

Mme Corinne Bouchoux. - Vous évoquiez l'avancée des travaux en cours. Quelles sont selon vous les retombées négatives de la progression du concept de vie privée des personnes morales ? N'allons-nous pas perdre ce que nous gagnons grâce aux pratiques que vous préconisez ? Nous sommes par ailleurs d'accord sur les notions de listes. Quelle est selon vous la meilleure méthode afin d'aboutir à une liste unique ? Enfin, je me permets une remarque à voix haute. Une amélioration du système n'interviendra-t-elle pas uniquement lorsque nous connaîtrons une nouvelle génération de responsables d'entreprises, obligés d'avoir un discours clair ? Une personne que nous avons auditionnée l'année dernière disait qu'à une époque, tout le monde fraudait.

M. Ramon Fernandez. - Je vais commencer en répondant à la question relative aux listes. Au niveau international, trois catégories de listes ont été établies. La première porte sur les territoires non coopératifs en matière fiscale. Le Forum mondial identifie quatorze juridictions n'ayant pas franchi la première phase d'examen. Cette liste a été rendue publique suite au G20 de Londres en 2009. La deuxième est celle du GAFI. Elle identifie les territoires ne respectant pas ses standards en matière de lutte contre le

blanchiment et le financement du terrorisme. Cette liste est publique. Enfin, une troisième, conduite par le Conseil de stabilité financière, porte sur le contrôle prudentiel. Un seul pays figure sur la liste « noire ». Nous considérons qu'il serait difficile de fusionner ces classements. En effet, même si les logiques peuvent être liées, elles restent spécifiques selon leur catégorie.

Ces listes sont déclinées nationalement. La France considère une extension pour couvrir des territoires que la communauté internationale n'a pas nécessairement identifiés comme peu coopératifs. Vous débattrez de ce point, Mesdames et Messieurs les sénateurs, lors des discussions autour du projet de loi contre la fraude. Le texte prévoit en effet que le gouvernement puisse ajouter à la liste les pays qui ont signé les textes mais ne les appliquent pas. Cette initiative nous aidera probablement à établir des listes plus effectives.

Concernant les systèmes de compensation, je dirais que les éléments relatifs aux infrastructures de marché sont complexes mais importants. Ces infrastructures incluent notamment les bourses. La conservation de l'influence et de la capacité d'action sur ces places représente un véritable intérêt. Elles incluent également les chambres de compensation. Il est très important de conserver une visibilité sur la chaîne du titre. Nous devons en effet savoir comment les titres sont échangés et compensés. Cette visibilité est d'autant plus importante sur des segments de marchés tels que celui des produits dérivés. Ces derniers sont essentiellement échangés sur des marchés de gré à gré. Or nous tentons de les ramener sur des plateformes transparentes qui exigent des compensations. Ce point est inclus dans la législation européenne dite « EMIR » et son pendant aux Etats-Unis, le Dodd-Frank Act. Un accord a été conclu le 15 juillet 2013 entre les autorités européennes et américaines afin d'établir une reconnaissance mutuelle des règles régissant les échanges et la compensation des dérivés. Ce point est extrêmement important.

Je ne connais pas le détail de la jurisprudence relative à la notion de vie privée des personnes morales. Je peux tout de même dire que des initiatives telles que la création de registres afin d'identifier les *trusts* ou les fiducies, n'ont pas vocation à être rendues publiques. Les régulateurs doivent avoir accès à ces informations. La DGFIP gère d'ailleurs le registre des fiducies en France. Il permet d'identifier le bénéficiaire effectif d'une transaction. J'examinerai ce sujet qui mérite certainement des points de vigilance, qui concerneraient davantage la DGFIP. Ce que j'en connais m'amène à penser que les registres ne devraient pas se heurter aux difficultés mentionnées.

M. François Pillet. - Je vous rappelle que vous avez la possibilité d'enrichir vos réponses par écrit à l'issue de cette audition.

Quelle est la situation des créances compromises des banques ? Peut-on craindre qu'elles soient fondues dans certains produits et cédées à des clients qui n'en auraient pas pleine connaissance ?

M. Ramon Fernandez. - Je pense que le dispositif de supervision français a fait les preuves de sa robustesse. Nous n'avons d'ailleurs pas rencontré les difficultés de certains pays. Selon moi, nous ne courrons donc pas le risque dont vous faites état, d'autant que les événements de ces dernières années ont renforcé la vigilance du régulateur. Des structures communes à l'ACP et à l'AMF ont été mises en place afin de veiller aux conditions de commercialisation des produits financiers.

Un exercice important va être conduit en Europe. Il concernera toutes les banques européennes de taille significative c'est-à-dire, *a minima*, les 130 établissements ayant vocation à passer sous la supervision directe de la BCE à compter du second semestre 2014. Le grand débat européen relatif à l'union bancaire se traduit en effet par la mise en place d'un superviseur unique. Un fonds de résolution sera également créé. Au préalable, un examen des bilans bancaires sera effectué. Il inclut notamment une revue des actifs. Cette expertise sera menée par les superviseurs nationaux épaulés d'auditeurs externes.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous une estimation des créances douteuses des banques françaises ?

M. Ramon Fernandez. - Le gouverneur de la Banque de France serait certainement plus à même de vous répondre. Nous n'avons cependant aucune inquiétude quant à la robustesse des banques.

M. Eric Bocquet. - La presse évoquait un montant élevé pour la Société Générale.

M. Ramon Fernandez. - Je ne dispose pas d'une telle information. Je me renseignerai afin de vous transmettre d'éventuelles données. Les montants mentionnés m'étonnent tout de même.

Le travail d'examen que j'évoquais intégrera l'hypothèse d'une crise très brutale dont l'impact sur les bilans sera simulé. Les conséquences qui seront tirées de cette étude pourront mener à une recapitalisation des banques pour les segments nécessaires, par des ressources privées, publiques, nationales ou européennes.

M. François Pillet. - Je laisse la parole à Madame des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx. - Dans l'examen des bilans que vous évoquez, allez-vous étudier les comptes consolidés des filiales ?

M. Ramon Fernandez. - L'examen portera sur les groupes bancaires dans un périmètre consolidé. Les filiales seront observées.

Mme Marie-Hélène DES Esgaulx. - J'ai cru comprendre que jusqu'à présent, l'ACP examine uniquement les comptes consolidés, sans étudier la

totalité des opérations. Nous sommes intrigués par le nombre considérable de filiales de ces banques. BNP Paribas dispose de 300 filiales. Ces créations ont bien un intérêt. Je souhaiterais que cette question soit étudiée.

M. Ramon Fernandez. - Vous avez raison de souligner l'importance de regarder les filiales. Vous auditionnez certainement le Président de l'ACP ; vous pourrez lui demander les détails de cet examen. La législation ne suppose pas d'appliquer les exigences prudentielles établissement par établissement et filiale par filiale. Naturellement, lorsque nous étudions les groupes bancaires, nous devons étudier les filiales. Pour cette raison, nous mettons en place des collèges de superviseurs réunissant les superviseurs du pays d'origine et du pays d'accueil.

M. Yvon Collin. - Monsieur le directeur général, estimez-vous que les autorités monétaires européennes doivent davantage tenir compte de la situation de transparence des pays partenaires ? Pourrait-on, en somme, pénaliser des opérations transitant par des zones non conformes au regard des règles prudentielles ou fiscales comme le prévoit le dispositif FATCA aux Etats-Unis ? Exerce-t-on par ailleurs un contrôle des mouvements de capitaux des pays en crise bénéficiant de soutiens européens ?

M. Ramon Fernandez. - Le contrôle des mouvements de capitaux a été au cœur de certains programmes de soutien tels que celui de Chypre. La condition *sine qua non* de ce soutien était la réalisation d'un examen extrêmement précis des dispositifs légaux ainsi que de leur mise en œuvre en vue de lutter contre le blanchiment. Des dispositions ont été prises de manière transitoire afin de contrôler les mouvements de capitaux dans un contexte de crise bancaire très sévère. Ce cas est extrême, la majorité des programmes ne précisant aucune problématique spécifique. Les conditionnalités ne portent donc pas sur l'évolution des mouvements de capitaux. En revanche, nous essayons de mettre en place un programme finançant l'économie. Ce financement requiert de créer les conditions afin que les capitaux reviennent dans des pays qui ont recouru au FMI lorsqu'ils n'avaient plus accès aux marchés.

Concernant l'inspiration des dispositifs FATCA, je pense nous travaillons dans ce sens. L'inscription sur liste est en effet primordiale car les Etats détestent être identifiés comme non coopératifs. Les processus de revues, mis en place notamment par le Forum mondial, identifient si les conventions signées et les actes juridiques considérés sont effectivement mis en œuvre. De notre côté, notre droit positif prévoit des conséquences fiscales s'attachant à l'inscription sur la liste française des territoires non coopératifs. Ces dispositions existent donc dans notre droit fiscal. Le « FATCA européen » aura pour effet de systématiser cet échange d'informations afin de mettre une pression très forte sur les Etats qui ne jouent pas le jeu.

Je présidais hier mon groupe d'experts sur le contrôle prudentiel. Certains Etats considèrent que les sanctions à l'égard de juridictions ne permettant pas l'échange d'informations sont illégitimes.

M. François Pillet. - Avez-vous des exemples de ces Etats ?

M. Ramon Fernandez. - Je ne dispose pas d'exemple précis puisque ce phénomène ne couvre pas nécessairement le périmètre attendu. La logique de sanction ne fait cependant pas consensus au sein de la communauté internationale. Certains considèrent en effet que nous devons rester dans un cadre coopératif dans lequel la confiance prime. Notre vision est plus intrusive. Nous estimons que lorsqu'un Etat ne joue pas le jeu, nous pouvons légitimement interdire à nos établissements d'effectuer des opérations dans ces juridictions. Encore une fois, cette vision n'est absolument pas consensuelle.

M. François Pillet. - Monsieur le directeur général, je vous remercie et vous prie de nous excuser pour le relatif retard pris dans votre audition.

M. Ramon Fernandez. - Je vous remercie, Monsieur le Président. Nous vous transmettrons dans les meilleurs délais les compléments de réponses à vos questions.

**AUDITION DE MME MAÏTÉ GABET, DIRECTRICE,
DIRECTION NATIONALE DES VÉRIFICATIONS DES
SITUATIONS FISCALES, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES**

(mardi 23 juillet 2013)

M. François Pillet. - Je vais devoir vous faire prêter serment. Madame Maïté Gabet, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

Mme Maïté Gabet. - Je le jure.

M. François Pillet. - Je vous propose de vous laisser la parole 10 minutes, compte tenu des questions que vous avez reçues. Le rapporteur vous posera ensuite des questions.

Mme Maïté Gabet. - Vous m'avez adressé un nombre de questions important. Toutes ne relèvent pas directement de la compétence de la DNVSF. Il me paraît important de vous présenter la direction nationale des vérifications des situations fiscales dans le dispositif du contrôle fiscal français. La DNVSF est une des trois directions nationales de contrôle fiscal, la plus petite, la DVNI étant en charge du contrôle des multinationales et la DNEF des enquêtes fiscales. La DNVSF est la direction qui est repérée dans le dispositif comme contrôlant les personnes physiques. La compétence de la DNVSF est double, voire triple puisqu'une nouvelle mission vient de lui être confiée. La DNVSF a été créée en 1983 avec pour but historique de contrôler de façon externe – de faire un examen de situation fiscale personnelle, procédure approfondie – des particuliers les plus significatifs. Son périmètre d'intervention s'apprécie en fonction de critères chiffrés, relatifs à l'importance du revenu ou du patrimoine, ou de critères relatifs à la qualité des personnes, notamment leur notoriété, ou des critères relatifs à la complexité des situations. La DNVSF exerce toujours cette mission historique de contrôle externe avec 600 contrôles externes par an. La DNVSF s'est vue confier en 2011 une nouvelle mission de surveillance et de contrôle des revenus et du patrimoine des contribuables les plus fortunés. Relèvent maintenant exclusivement de la DNVSF les foyers fiscaux déclarant 2 millions d'euros de revenus annuels ou 15 millions d'euros d'ISF. A ce titre, la DNVSF doit assurer la surveillance de ce tissu fiscal, par le contrôle sur pièces au départ des dossiers.

M. François Pillet. - Les seuils mentionnés valent-ils en impôts payés ou en base ?

Mme Maïté Gabet. - Ils s'entendent en base. La DNVSF exerce le contrôle corrélé de ces dossiers, en contrôle sur pièce, dans le délai de reprise

de l'administration fiscale. Dans le délai de trois ans, l'ensemble de ces personnes fait donc l'objet d'un contrôle de la DNVSF. Cette opération a débuté en 2011. A ce titre, la DNVSF pratique 1 000 et 1 250 contrôles sur pièces par an. L'intérêt d'avoir mis cette tâche à la DNVSF est double : s'assurer d'une réelle surveillance de ce tissu, de manière systématique, et pouvoir, le cas échéant, basculer en contrôle approfondi lorsque le dossier le requiert. La DNVSF procède alors elle-même au contrôle fiscal approfondi.

La DNVSF vient de se voir confier une nouvelle mission fin juin, pour monter le service permettant aux personnes détenant des avoirs non déclarés à l'étranger de déposer leur déclaration rectificative conformément à la circulaire du Ministre du 21 juin 2013.

La DNVSF est implantée dans le 17^{ème} arrondissement et compte 280 agents dont 180 vérificateurs inspecteurs.

Pour les problématiques bancaires, la DNVSF a été totalement associée aux contrôles de la liste HSBC puisqu'elle a procédé aux contrôles externes en 2010 et 2011, ainsi qu'aux problématiques des listes dites du Lichtenstein. Il faut bien comprendre que la DNVSF n'est pas une direction d'enquête mais une direction de contrôle. Elle dépend donc des informations et des propositions de contrôle apportées par les autres services de la DGFIP. La DNVSF a son portefeuille dédié. La Direction nationale des enquêtes fiscales lui apporte un certain nombre d'informations. La DNVSF peut également exploiter certains bulletins TRACFIN.

En termes de rendement financier, en 2012, nous distinguons le contrôle externe du contrôle sur pièces. La DNVSF a mis en recouvrement 300 millions d'euros et 458 millions d'euros de pénalités, contre 141 millions d'euros et 200 millions d'euros de pénalités en 2011. 58 % des droits proviennent de l'impôt sur le revenu, 25 % de l'ISF et 10 % des contributions sociales. En matière de contrôle sur pièces, la DNVSF a mis en recouvrement 6,5 millions d'euros de droits en 2011 et 42 millions d'euros de droits en 2012. Cette augmentation se confirme en 2013.

Les grandes problématiques occupant la DNVSF peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- l'offshore et les actifs non déclarés à l'étranger, avec la difficulté immense du contrôle de ces actifs,
- les problématiques liées à la mise en place de schémas visant à éluder, notamment, la taxation des plus-values (apport-cession, donation-cession, donation d'usufruit...), avec les montages patrimoniaux visant à éviter de payer l'impôt et qui relèvent de l'abus de droit,
- les fausses domiciliations ou les faux non-résidents, cœur de métier de la DNVSF depuis sa création en 1983. Nous avons été confrontés à des difficultés réelles et demandé des renforts que

nous avons obtenus via l'élargissement du champ de la police fiscale qui peut maintenant travailler sur les problématiques de domiciliation, sachant que l'administration fiscale n'a pas de moyens d'investigations. Pour démontrer la domiciliation d'une personne physique, l'administration fiscale peut maintenant porter plainte pour présomption de fraude fiscale à la domiciliation et demander à des services de police d'amener des éléments factuels qui permettront ensuite à la DNVSF de localiser les personnes.

La problématique de l'intéressement des dirigeants et des salariés cadres d'entreprise, notamment les mécanismes d'intéressement sauvage.

Ce propos introductif vous permettra de poser des questions qui vous semblent judicieuses.

M. François Pillet. - Je cède la parole à notre rapporteur.

M. Eric Bocquet. - Vous dites opérer 600 affaires de contrôles par an. Ce chiffre est-il issu d'un objectif ou correspond-il aux capacités matérielles de vos services ?

Mme Maïté Gabet. - Des objectifs sont fixés aux services en fonction du nombre d'agents. La volumétrie a varié mais reste toujours autour de 600. Ceci est contractualisé avec l'administration fiscale, dans le cadre d'un dialogue de gestion.

M. Eric Bocquet. - Vous avez cité les critères chiffrés, de notoriété - j'imagine le sport et le show business - et la complexité des situations. Pouvez-vous préciser ce que cette complexité recouvre ?

Mme Maïté Gabet. - La DNVSF a été créée pour prendre en compte les problématiques territoriales de l'impôt. Des contribuables avaient des actifs en France, des actifs à l'étranger, des résidences en France et à l'étranger, critère de complexité qui ne permet pas au service local ou à la direction régionale de gérer la situation. Le décret d'attribution renvoie à la situation des contribuables qui relèvent d'au moins deux conventions internationales signées par la France ; les activités connues sont diversifiées sur le territoire national ou à l'étranger et nécessitent des investigations approfondies. Enfin, la complexité peut résulter du lien avec des instances judiciaires : les suites fiscales d'instances judiciaires relèvent de la DNVSF.

M. Eric Bocquet. - La dimension internationale apporte de l'opacité et de la complexité. Depuis quand vous intéressez-vous à l'offshore ?

Mme Maïté Gabet. - Depuis 2007 environ.

M. Eric Bocquet. - Pouvez-vous déjà formuler des observations particulières sur les circuits et schémas à l'œuvre dans ces phénomènes d'évasion fiscale à partir des territoires non coopératifs ?

Mme Maïté Gabet. - Le mécanisme est toujours le même. Les avoirs, pour ne pas être déclarés, doivent être dans des territoires pratiquant le secret bancaire. Le secret bancaire, depuis 2009 et les travaux de l'OCDE en matière internationale, a subi quelques coups, notamment dans le cadre de l'assistance administrative internationale et de la coopération autour des travaux au niveau du G20 ou de l'OCDE. Il est question d'échanges automatiques dans l'Union européenne : la DNVSF appelle évidemment de ses vœux ce type d'informations.

Nous avons appris qu'il n'existe pas un lieu de l'opacification mais une ingénierie fiscale qui passe par un compte en Suisse, une société à Panama, un compte à Singapour... Cette ingénierie est connue des praticiens du droit. Pour aller contre, il convient d'avoir les outils juridiques internationaux permettant de poser des questions, les outils de taxation de ces avoirs non déclarés, en interne, et des outils coercitifs. Nous avons amélioré notre dispositif depuis 2007. La coercition s'accroît progressivement.

M. Eric Bocquet. - Il existe de nombreuses listes, toutes différentes les unes des autres ce qui pose un vrai problème de définition générale et de périmètre. Comment délimitez-vous le périmètre de l'offshore ?

Mme Maïté Gabet. - L'administration fiscale ne connaît pas l'offshore mais uniquement les pays à fiscalité privilégiée qui, sur une transaction donnée, pratiquent un impôt inférieur à 50 % de l'impôt français. La difficulté consiste à connaître la nature des avoirs dans ces pays, avec la problématique de l'échange d'informations et de l'accès à l'information. Les territoires peuvent décider de leur taux d'imposition mais la problématique, pour la France comme pour d'autres pays, est d'accéder à l'information. Jusqu'en 2009, ces territoires étaient sur la liste grise de l'OCDE qui a servi de base aux négociations. La liste française est actuellement très réduite car elle espère une assistance administrative et des réponses aux questionnements faits par la France. Un rapport doit être présenté au Parlement chaque année. L'offshore regroupe les pays à fiscalité privilégiée, avec une difficulté d'accès aux informations.

M. Eric Bocquet. - Placeriez-vous dans cette catégorie Jersey ou le Luxembourg ?

Mme Maïté Gabet. - Je placerais le Luxembourg car c'est un pays à fiscalité privilégiée. Comme il est membre de l'Union européenne, son traitement fiscal n'est pas le même que Panama. Le Luxembourg ne taxe pas un certain nombre d'avoirs, historiquement. La problématique des plus-values est connue.

M. Eric Bocquet. - Plus concrètement, pouvez-vous nous expliquer comment les avoirs sont transférés dans ces pays? Quel est le circuit ? Que deviennent ces avoirs transférés ? Comment sont-ils rapatriés, le cas échéant ? Quelle estimation chiffrée en feriez-vous ?

Mme Maïté Gabet. - Si j'avais une estimation, je saurais parfaitement ce qui n'est pas déclaré : je suis donc incapable de répondre. Je ne suis pas sûre que tous les circuits soient connus. Les vérificateurs de la DNVSF indiquent que des avoirs sont constitués dans les pays à fiscalité privilégiée, de manière historique, sur la durée (20, 30 ou 40 ans) et ont fructifié. Ils peuvent être alimentés par le commerce, par des sociétés qui versent des commissions dans plusieurs pays. La structure de l'évasion repose sur des structures 'écrans. Cet avoir peut ensuite être réinvesti, en France, pour acheter, par le biais de sociétés écrans interposées, du patrimoine.

L'argent sort toujours à travers des écrans.

M. Eric Bocquet. - Les filiales des banques jouent-elles un rôle déterminant dans ces schémas et transferts ?

Mme Maïté Gabet. - Je n'ai pas eu à connaître ce que je lis dans la presse sur l'implication de filiales de banques étrangères mais je sais que des professions accompagnent ces montages. Ce ne sont pas forcément les banques elles-mêmes : ce peut être des professions du chiffre ou des avocats. L'administration fiscale essaie d'attirer pour complicité, dans certains dossiers pour fraude fiscale, les monteurs. Une réflexion avait été initiée pour savoir s'il fallait faire des déclarations de montage, comme les Américains ou les Britanniques. Ce projet avait été abandonné face à la masse administrative de gestion qu'il impliquait. Un contribuable qui veut procéder volontairement à sa propre évasion fiscale doit être très compétent ou recourir à des monteurs. Nous avons déposé des plaintes de fraude fiscale à l'encontre des monteurs. Ces sujets sont connus.

M. Eric Bocquet. - Quels sont les actifs financiers les plus difficilement décelables dans vos travaux ? L'opacité empêche-t-elle parfois de comprendre les mécanismes ?

Mme Maïté Gabet. - Si vous distinguez les dividendes, des intérêts, des plus-values et les successions, il me semble que l'élément le plus difficile à prendre en compte concerne les successions passées à l'étranger. Il n'existe toutefois pas de hiérarchie entre les dividendes et les plus-values. Le plus difficile, en matière d'évasion, est de lier un contribuable à des actifs puisque des trusts ou des sociétés font écran. La doctrine juridique et fiscale prévoyait pendant un moment que les trusts irrévocables et discrétionnaires n'appartenaient plus à personne. Or, quand nous avons fait la cellule de régularisation, nous nous sommes aperçus que des trusts irrévocables et discrétionnaires étaient révoqués et devaient donner lieu à taxation. Un arrêt de la Cour de Cassation vient de trancher en faveur de l'administration fiscale. L'interaction juridique conduit à une extrême opacité. La difficulté est liée à la traçabilité des structures.

M. François Pillet. - Vous avez indiqué faire 600 contrôles approfondis et 1 200 contrôles sur pièces, uniquement pour les personnes physiques.

Mme Maïté Gabet. - Les contrôles externes doivent comprendre 50 ou 60 dossiers de vérification de comptabilité. Comme les personnes physiques sont des professionnels, nous vérifions le bénéfice non commercial, l'entreprise ou la holding. Si nous devons procéder à un contrôle plus approfondi, nous nous rapprochons de la DVNI.

M. François Pillet. - Sur un total de 1 800 dossiers, combien, selon vous, sont empreints de fraude fiscale ?

Mme Maïté Gabet. - Nous distinguons l'application de pénalités pour manquement et les poursuites fiscales. Le taux de correctionnalisation de la DNVSF est de 11 %. Les manœuvres frauduleuses représentent environ 20 %. Je vous donnerai les chiffres si vous les souhaitez.

M. François Pillet. - Qui décide de transmettre un dossier à la CIF ?

Mme Maïté Gabet. - Toute la chaîne : en amont de la vérification des affaires, nous savons parfois qu'il y a fraude fiscale. Nous devons alors agir rapidement puisque la prescription fiscale, tout comme la prescription pénale, n'est que de trois ans. Le dossier est ciblé comme tel et la directrice fait une proposition d'envoi à la CIF.

M. François Pillet. - Si un contribuable paie tout de suite les pénalités fiscales, abandonnez-vous le recours à la CIF ? Certains dossiers n'ont-ils pas été décorrectionnalisés, en raison d'une décision de vos autorités de tutelle, vos supérieurs hiérarchiques préférant le paiement des sanctions fiscales.

Mme Maïté Gabet. - Nous avons environ 1 000 dossiers par an avec dépôt de plainte. Une politique de diversification des plaintes est en œuvre pour ne pas cibler que l'occulte et le travail dissimulé mais toucher aussi le patrimonial et la délinquance en col blanc. La fiscalité est soumise à un principe général de proportionnalité des peines et des sanctions. Il peut arriver que, dans certaines affaires, en l'absence de caractérisation totalement avérée de la fraude fiscale, le contribuable paie ses droits et pénalités et que le dossier s'arrête là.

M. François Pillet. - A qui faites-vous des propositions ?

Mme Maïté Gabet. - Je les adresse au président de la commission des infractions fiscales, par l'intermédiaire du service du contrôle fiscal.

M. Yvon Collin. - Quels obstacles rencontrez-vous dans vos investigations ? Nous avons l'impression que les fraudeurs ont toujours deux coups d'avance. Avez-vous les moyens d'aller plus vite ? Existe-t-il une liste des meilleurs conseillers pour les fraudeurs fiscaux ? Je ne crois pas que nous soyons dans l'amateurisme.

Mme Maïté Gabet. - Il faut avoir conscience du monde dans lequel nous vivons. Vous transférez des sommes à Singapour en deux minutes ; vous allez à Londres en deux heures ; vous n'avez plus besoin de liquide.

Entre la dématérialisation, la liberté de circulation des personnes et des capitaux, il y a plus de contrôle des changes, cette évolution des sociétés est exponentielle depuis 15 ans. Sur les problématiques de domiciliation, quand vous pouvez être à Londres en deux heures, à Bruxelles en une heure, vous pouvez être dans vos trois maisons la même journée. Les critères du Conseil d'Etat étaient auparavant physiques et tangibles. Aujourd'hui c'est inadapté. Il faut intégrer cette difficulté.

L'administration fiscale française a compris qu'elle ne pouvait rien faire seule. Nous devons instaurer une politique de collaboration avec nos partenaires, comme la politique en œuvre à l'OCDE. Les moyens légaux ont massivement augmenté. En cinq ans, nous avons augmenté toutes les amendes pour non-déclaration des comptes à l'étranger ; nous avons créé une police fiscale qui a vu son champ élargi ; nous venons de créer un article L23 du livre des procédures fiscales permettant, lorsque l'administration fiscale a une suspicion tangible quant à la détention d'un compte à l'étranger, de poser une question à la personne : si elle ne répond pas deux fois de suite, l'administration fiscale est en droit de taxer 60 % du montant connu depuis 10 ans. Les moyens ont été augmentés. La DGFIP fait beaucoup, dans cette collaboration avec la justice, avec les autres services de l'Etat et avec ses collègues extérieurs. La DNVSF pratique l'assistance administrative. Il faut sans doute adapter nos méthodes de travail à nos enjeux et procéder de manière moins normée par rapport aux sujets que nous avons à traiter.

La pratique permet d'établir une liste des conseils mais elle n'est pas publique. L'administration fiscale a mené des actions très coercitives - perquisitions, poursuites... - à l'encontre de monteurs.

M. Jacques Chiron. - Combien de personnes sur le territoire national ont-elles des comptes dans les territoires à fiscalité privilégiée ?

Mme Maïté Gabet. - Je n'ai pas cette vision. Je n'ai la vision que des contrôles effectués par la DNVSF. Au cours des contrôles exercés par la DNVSF au cours des trois dernières années, près des 40 % concernaient des pays dits à fiscalité privilégiée.

M. Jacques Chiron. - Vous avez parlé de pays avec des structures de fiscalité différentes. Certains pays privilégient davantage le patrimoine, comme la Belgique et le Luxembourg, d'autres les commissions et les sociétés écran. Avez-vous cette liste ?

Mme Maïté Gabet. - Nous connaissons à peu près ceci. Si une société est implantée à Panama, il y a peu de chances que le compte soit à Panama.

M. Jacques Chiron. - Les comptes bancaires se trouvent plutôt dans les pays de structure solide : les pays plus exotiques ont des structures plus légères. Vous connaissez ce schéma. J'imagine que tous les pays européens ont la même démarche.

Mme Maïté Gabet. - Le forum des administrations fiscales de l'OCDE comprend un groupe « *agressive tax planning* » d'échange informel entre des vérificateurs des pays membres de l'OCDE qui partagent constamment les schémas qu'ils ont repérés. Cette information est partagée et nous progressons conjointement. Ce travail d'échanges sur nos pratiques est assez constant.

M. Jacques Chiron. - Vous parlez de dématérialisation. La transaction entre le paiement et la banque d'origine laisse forcément des traces. Est-il possible de retracer des paiements relativement lourds ?

Mme Maïté Gabet. - Oui, mais vous avez toujours un effet retard entre la délocalisation des flux et leur utilisation. Nous pouvons, depuis trois ans, poser la question à la société donnée. Le Luxembourg commence à coopérer. Les travaux de police judiciaire et de saisie sont plus efficaces pour ce type d'offshore que les travaux simplement administratifs et fiscaux, d'où notre demande d'élargissement, acceptée par le Parlement.

M. Jacques Chiron. - Intervient ensuite l'utilisation des biens.

Mme Maïté Gabet. - L'administration fiscale est confrontée à la difficulté de faire le joint entre personne morale et personne physique. Ceci passe par du questionnement administratif, de l'enquête fiscale, du recours à la police judiciaire pour avoir des faisceaux d'indices permettant de dire que le bien appartient à une personne physique.

M. François Pillet. - Est-il possible d'utiliser le Delaware pour opacifier un montage ?

Mme Maïté Gabet. - Le Delaware ne communique aucune information.

M. Eric Bocquet. - Il est intéressant de noter que le Delaware refuse toute coopération en dépit des proclamations d'intention vertueuses des Etats-Unis.

Mme Maïté Gabet. - Il ne la refuse pas mais ne dispose d'aucune information. Prenons un exemple administratif : les nouveaux territoires coopératifs n'ont pas de cadastre. Pour savoir à qui appartient le bien, il faut passer par des notaires locaux dont la certitude ou l'objectivité n'est pas forcément garantie. Le travail de l'OCDE porte sur le corpus juridique des Etats en droit civil, droit commercial, droit notarial, droit des successions.... Lors de l'évaluation de la France, nous avons communiqué des tombereaux de documents pour démontrer que nous étions capables de répondre aux questions. Or, il est possible de s'immatriculer au Delaware sans décliner son identité.

M. François Pillet. - Le Delaware ne se dote donc pas des outils juridiques lui permettant de contrôler ses ressortissants ou résidents.

M. Eric Bocquet. - Les banques sont-elles aussi confrontées à ces difficultés pour accéder aux informations au Delaware ?

Mme Maïté Gabet. - Je pense que les professionnels, s'ils ont conseillé cette installation au Delaware, connaissent ces informations.

M. Eric Bocquet. - Ont-elles contribué à la législation en vigueur dans cet Etat ?

Mme Maïté Gabet. - Je l'ignore. Le Delaware n'est pas l'Etat qui a concentré le plus de critiques car il ne concerne pas forcément les personnes physiques.

M. Eric Bocquet. - Pour en revenir à des préoccupations hexagonales, confirmez-vous qu'est opéré un contrôle systématique de la situation des ministres ?

Mme Maïté Gabet. - La DNVSF ne participe pas au contrôle d'entrée des Ministres, à leur entrée dans le gouvernement : ce contrôle républicain consiste en un contrôle sur pièces, piloté par l'administration centrale avec les directions locales de lieu de dépôt des déclarations.

M. Eric Bocquet. - Les dossiers transmis à la CIF sont-ils visés par le cabinet du Ministre ?

Mme Maïté Gabet. - Absolument pas. La fonctionnaire que je suis vous répond, à partir de ce qu'elle a vu, que non, sous serment.

M. Eric Bocquet. - Les affaires HSBC ou UBS vous amènent-elles à entamer des démarches particulières ?

Mme Maïté Gabet. - Sur l'affaire HSBC, le rapport Eckert montre bien que l'administration fiscale a mis en place un dispositif particulier : elle n'a pas terminé. Nous avons porté plainte pour fraude fiscale. Cette affaire a donné lieu à un dispositif d'ampleur. La DNVSF a pratiqué 1 000 contrôles alors qu'elle en fait normalement 600, en moins de deux ans.

Pour les autres affaires, les autres questions se posent en amont, lors de l'enquête fiscale. La DNVSF intervient alors au moment du lancement des contrôles.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous été associée de près ou de loin aux dossiers Bettencourt ou Takieddine ?

Mme Maïté Gabet. - Je ne peux répondre ainsi sur des dossiers particuliers. Je suis délivrée du secret fiscal avec le rapporteur. Si vous voulez que je réponde à cette question, je répondrai.

M. François Pillet. - Vos collègues de l'administration fiscale nous ont invités à réfléchir à une nouvelle rédaction de l'article L 64 sur l'abus de droit pour éviter le recours au critère « d'exclusivement fiscal » et passer éventuellement à « principalement fiscale ». Partagez-vous ce point de vue ?

Mme Maïté Gabet. - Totalemment. Tous les montages d'optimisation fiscale sont tout à fait connus : il n'est question ni de fraude ni d'offshore. La rédaction du L. 64 nous prive de notre capacité d'action car sa rédaction est trop fermée. Si on trouve un autre but que fiscal – par exemple un but social, pour éviter de payer des charges sociales, nous ne pouvons appliquer l'article.

M. François Pillet. - Pourquoi ne recourrez-vous pas davantage au comité des abus de droit qui peut renverser la charge de la preuve ?

Mme Maïté Gabet. - Le comité de l'abus de droit ne suit pas toujours les préconisations de l'administration fiscale. Le comité examine le redressement et le schéma remis en cause par l'administration fiscale au regard du droit tel qu'il existe. Comme le texte est très fermé, nous rencontrons beaucoup de difficultés sur l'abus de droit.

M. Eric Bocquet. - Vous avez évoqué différents schémas, avec le Lichtenstein par exemple. Pouvez-vous en communiquer certains à la commission, à titre d'exemples ?

Mme Maïté Gabet. - Oui.

M. Eric Bocquet. - Êtes-vous surprise de l'inventivité des schémas ?

Mme Maïté Gabet. - Non.

M. Eric Bocquet. - Monsieur Saint-Amans nous avait dit avoir recensé 350 schémas en 2012 et 400 cette année.

Mme Maïté Gabet. - Il en existe peut-être 1 000. L'administration fiscale intervient toujours avec un an de retard. Un événement qui survient en juillet 2013 ne peut être traité par l'administration fiscale qu'avec un retard d'une année correspondant au délai de déclaration même s'il existe désormais la flagrance fiscale.. La grande difficulté de l'administration fiscale quand elle met en œuvre des procédures est d'être équilibrée. La fraude continuera mais nous avons énormément progressé en cinq ans sur notre connaissance de la fraude et du offshore. Les actions menées ont été emblématiques et importantes. Il convient de collaborer davantage avec la magistrature et la justice. Les magistrats ont accès à nos procédures et nous avons accès aux leurs, ce qui est très utile.

M. Eric Bocquet. - Les banques jouent-elles un rôle dans la diffusion de ces schémas ?

Mme Maïté Gabet. - Je ne saurais répondre. Pour organiser ces évasions fiscales, vous avez besoin d'autres personnes, dans la profession du chiffre ou du droit. Je ne peux toutefois stigmatiser une profession en particulier. La complicité de fraude fiscale est un délit qui existe.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous des collaborations spécifiques avec l'ACP ou l'AMF ?

Mme Maïté Gabet. - Non. TRACFIN envoie en revanche des bulletins à l'administration fiscale mais ce n'est pas la DVNSF qui les reçoit en direct. C'est la DNEF.

M. Eric Bocquet. - Avez-vous relevé des situations d'enrichissement personnel illicites, en lien avec des extorsions financières ? Disposez-vous de tous les moyens pour contrôler que les flux financiers des entités sociales ne dissimulent pas de telles manœuvres ou processus ?

Mme Maïté Gabet. - Votre question vise à savoir si des personnes participent à la création de montage s'enrichissent au point de ne pas déclarer ces revenus. Certains dossiers d'évasion fiscale ont clairement mis en lumière que le monteur lui-même était un fraudeur. Nous n'avons pas eu d'axes de vérifications des dirigeants des banques. L'administration fiscale a un axe sur l'intéressement des managers et les hautes rémunérations des cadres dirigeants mais ceci concerne toutes les professions.

M. Eric Bocquet. - Nous formulerons des propositions au terme de nos travaux. Souhaitez-vous nous recommander des améliorations sur la transparence des actifs financiers ?

Mme Maïté Gabet. - Le point primordial concerne l'échange automatique. Ce sujet n'est toutefois pas national mais européen. Il faut arriver à mettre fin au secret bancaire.. Nous avons gagné une première bataille psychologique en montrant que le silence n'était pas éternel. Une action conjointe des Parlements dans ce sens pourrait être utile.

M. François Pillet. - Pensez-vous que la productivité législative et réglementaire facilite l'imagination des fraudeurs et est un handicap pour vous ? Ne devrions-nous pas être beaucoup plus stables dans notre législation fiscale ?

Mme Maïté Gabet. - La loi est générale et impersonnelle, par construction. Elle prévoit des cas particuliers : dans ces détails s'insèrent les montages. Les professions du droit sauront toujours trouver la faille des systèmes. Aucun système n'empêche en lui-même l'utilisation abusive des textes. Il est toutefois exact que l'inflation législative et réglementaire et, surtout, les exceptions à la loi générale conduisent à l'optimisation.

M. François Pillet. - Je reviens sur la modification de la rédaction de l'article L. 64. Si la référence était « prioritairement fiscal », ceci m'interrogerait moins si les contribuables utilisaient davantage le rescrit. Le rescrit repose sur une relation de confiance entre le contribuable et l'administration.

Mme Maïté Gabet. - Le rescrit figure déjà dans les textes. L'administration fiscale a réalisé des progrès énormes en matière de rescrits fiscaux et en termes de sécurité juridique, qui est nécessaire. Le rescrit du L. 64 existe depuis l'origine. Je ne sais pas pourquoi le contribuable l'utilise peu. Des travaux avaient été menés il y a quelques années aux Etats-Unis sur

la déclaration de montages. Nous avons réfléchi à cette possibilité en France mais les conseils n'en voulaient pas, disant que nous avions déjà l'abus de droit.

M. Yvon Collin. - Pensez-vous que les grands dirigeants d'entreprise bénéficient de schémas particuliers ?

Concernant le football, la motivation des dirigeants d'entrer en bourse n'est-elle pas une manœuvre pour bénéficier d'un certain nombre d'avantages puisque certains clubs européens sont soupçonnés d'être des structures pour blanchir de l'argent ?

Mme Maïté Gabet. - Sur les dirigeants, la systématisation du contrôle sur pièces des dossiers des particuliers les plus fortunés me paraît apporter une première réponse. Les plus grands dirigeants sont donc traités par ma direction, la DNVSF qui peut également procéder à un contrôle plus invasif.

Sur le football, la DNVSF peut vérifier les joueurs mais pas les clubs. La Direction nationale des enquêtes fiscales peut mettre en œuvre ces travaux, en lien avec la justice.

M. François Pillet. - Je vous remercie.

Mme Maïté Gabet. - J'essaierai de vous communiquer quelques schémas.

**AUDITION DE PATRICK CALVAR, DIRECTEUR,
DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR,
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

(mardi 23 juillet 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.

**AUDITION DE M. PASCAL CANFIN, MINISTRE DÉLÉGUÉ
AUPRÈS DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT**

(mardi 23 juillet 2013)

M. François Pillet, président. – Monsieur le Ministre, nous vous remercions d’avoir répondu à notre demande. Je vais vous demander de prêter serment. Monsieur Pascal Canfin, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je le jure.

M. François Pille, président. – Je vous propose de vous laisser la parole 10-15 minutes, sachant que nous vous poserons ensuite des questions.

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je souhaite vous présenter mon action en tant que Ministre du Développement, depuis 14 mois. La lutte contre l’évasion fiscale est un sujet majeur pour les pays en voie de développement aussi, et peut-être même en premier lieu. Les premières victimes de l’évasion fiscale sont justement les pays du Sud. Les chiffres sont connus. Au niveau mondial, les flux financiers qui sortent des pays du Sud représentent 10 fois l’aide publique au développement et, pour l’Afrique, selon un rapport de Kofi Annan, la sortie illicite de capitaux représente deux fois l’aide au développement. Les enjeux sont massifs. Ma mission concerne à la fois l’aide publique au développement et le fait de permettre les conditions du développement, grâce notamment à la maîtrise des flux financiers et à la collecte des impôts qui permettent ensuite aux Etats de mener des politiques publiques et de fonctionner sans recourir nécessairement à l’aide publique au développement.

Nous avons pris certaines initiatives, depuis 14 mois, en commençant par soutenir l’initiative britannique prise dans le cadre du G8, pour renforcer la transparence des circuits financiers, notamment dans les industries extractives, mais aussi celle des intermédiaires financiers et des trusts. Ceci figure aussi dans la loi bancaire française et dans la loi en cours d’adoption sur la fraude fiscale. Toutes les entreprises extractives ayant leur siège dans l’Union européenne devront publier, à compter de l’année prochaine, leurs comptes pays par pays et projet par projet. Ceci instaure une première transparence sur les flux financiers entre les entreprises et les Etats, ces secteurs représentant une part importante des flux financiers qui manquent dans les pays.

Une seconde étape devra être franchie pour mettre de la transparence sur les contrats et sur la comptabilité. Pour qu’il y ait bénéfice,

il faut que celui-ci soit établi et que la valorisation des actifs soit rendue publique et qu'il en aille de même pour les termes du contrat. Pour les flux financiers, la transparence devra devenir la norme, ce qui prendra encore quelques mois, même si d'importants progrès ont été constatés depuis douze mois aux Etats-Unis, au Canada et en Union européenne. Cette transparence concernera les contrats et la valorisation des actifs. A défaut, l'exploitation de ressources peut ne générer, officiellement, aucun flux lorsque les actifs ne sont pas valorisés à leur juste valeur. L'initiative sur la transparence dans les industries extractives (EITI) a, comme prochaine étape, la transparence sur les contrats. Certains pays ont mis en place la transparence sur les contrats ; nous le ferons au Burkina-Faso. Ce socle permettra ensuite de lutter contre les flux financiers illicites qui passent par des territoires non coopératifs et par des circuits proposés par des institutions financières. D'où l'importance de la transparence des intermédiaires. Nous avons avancé dans la loi bancaire française et dans la loi bancaire européenne. La transparence pour les banques ayant leur siège dans l'Union européenne, s'imposera progressivement à partir de 2014 et 2015.

La France porte un plaidoyer très fort sur la lutte contre les paradis fiscaux mais l'Agence française de développement n'était pas à la pointe de la définition de ce qu'est une juridiction non coopérative. J'ai souhaité que l'Agence française de développement se dote d'une liste, additionnant la liste française et la liste du forum mondial de l'OCDE, utilisée aussi par la banque européenne d'investissement, pour définir les juridictions non coopératives. Concrètement, dans les pays de cette liste, l'AFD, opérateur public français, peut continuer à opérer sur des projets de l'économie réelle mais ne peut plus utiliser ces pays comme des centres financiers offshore pour financer des projets dans d'autres économies. Nous avons donc relevé les standards.

En complément, je pourrai revenir sur le cadre de stabilité financière. Il s'agit aussi de travailler sur les dispositifs anti-corruption et anti-blanchiment. Nous avons donc amélioré ces dispositifs en mars dernier sur les paradis fiscaux et sommes maintenant parmi les plus efficaces, transparents et ambitieux au monde sur ces sujets.

Nous apportons également notre soutien à des initiatives multilatérales (G8 et G20) et, avec la Norvège, à une initiative « inspecteurs des impôts sans frontières » portée par l'OCDE, avec une étude de faisabilité cofinancée par la France et la Norvège. Cette initiative vise à aider les pays du Sud à renforcer leur lutte contre l'évasion fiscale leurs ressources humaines, savoir-faire et expertises, en utilisant des inspecteurs des impôts actifs ou à la retraite des pays du Nord. Cette initiative apporte une valeur ajoutée car elle portera sur des cas précis d'évasion fiscale supposée, de montage financier opaque, avec de l'expertise acquise par les Inspecteurs du Nord, au service des administrations du Sud.

M. François Pille, président. – Merci Monsieur le Ministre.

M. Eric Bocquet. – Vous avez évoqué l'aide au développement que notre pays verse à d'autres pays. L'aide publique au développement est-elle suffisamment conditionnée à un contrôle des transferts financiers vers les pays aidés. De même, pour les grands bailleurs internationaux, la conditionnalité est-elle suffisamment coordonnée ? Inclut-elle des mesures d'amélioration des contrôles prudentiels et réglementaires des systèmes financiers et des mesures de renforcement de l'efficacité des administrations fiscales ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Quand nous prêtons ou donnons de l'argent à un tiers (entreprise, association, Etat ou entreprise publique), nous nous assurons que cet argent n'est pas détourné ou utilisé par des entreprises ayant des problèmes de corruption ou par des personnes exposées. Les décisions prises au conseil d'administration de mars concernent notamment le bloc de sécurité financière qui a renforcé ces standards. Concernant les personnalités exposées, la France a désormais le standard le plus élevé de l'ensemble des opérateurs. Quand PROPARCO prête à un fond ou une entreprise, nous regardons la composition du capital jusqu'à un degré de granularité de 5 % du capital : toute personne qui détient plus de 5 % du capital doit donc justifier l'absence d'exposition à certains risques. Nous sommes donc en situation de garantir, autant que possible, le non-détournement de l'argent qui transite par les opérateurs français tels que l'Agence française de développement et ses filiales.

Par ailleurs, pour renforcer les capacités des pays les plus vulnérables, les plus victimes de la fraude et de l'évasion fiscale, des mesures sont prises. Outre « inspecteurs des impôts sans frontière », nous avons des experts techniques dédiés dans certains pays. Neuf inspecteurs travaillent déjà et deux sont en cours de recrutement sur des pays d'Afrique subsaharienne francophone. Nous menons des missions ponctuelles dans des pays d'Afrique centrale pour renforcer la capacité des administrations fiscales en termes de savoir-faire, de maîtrise des outils informatiques et de ressources humaines.

Se posera la question, lorsque l'échange automatique d'informations deviendra la norme, de la capacité ou de la volonté des pays en développement à assurer cet échange automatique. En parallèle de la montée en puissance du standard de l'échange automatique d'informations, il convient effectivement d'accompagner ces pays pour qu'ils puissent assurer cet échange automatique qui leur bénéficiera.

M. Eric Bocquet. – L'an dernier, nous avons auditionné les représentants du CCFD. Il me semble que l'administration fiscale et financière du Ghana avait été mise en place par une banque, la Barclays me semble-t-il. Comment est-il alors possible de déconstruire le système, s'il pose problème ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député – Le savoir-faire des banques peut être utile puisque ces opérateurs font vivre ce circuit d'évasion. L'administration fiscale peut donc en tirer bénéfice. Le Ghana est plutôt un modèle de transparence des contrats. Au Ghana, tous les contrats passés entre l'Etat et les grandes entreprises, notamment celles du secteur extractif, au cœur de la création de richesse dans ces pays, sont publics, ce qui n'est pas le cas en France. Le Ghana est donc plus transparent que nous, sur ces contrats. La Banque mondiale travaille dans cette direction avec de nombreux autres pays. Cet agenda de la transparence est le meilleur moyen pour lutter contre l'évasion fiscale car il n'est pas discriminant, contrairement à la liste qui crée des problèmes diplomatiques. Les pays non coopératifs ne sont pas préjugés mais révélés. Le Ghana est donc plus un modèle qu'un cas problématique.

M. Eric Bocquet – L'AFD a fait l'objet d'un contrôle de l'ACP. Quelles ont été les conclusions de l'ACP ? Des mesures ont-elles été prises ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je n'ai pas connaissance de mesures particulières prises après ce contrôle mais de. De toute façon nous avons décidé, en mars, d'améliorer, à travers le bloc de sécurité financière, tous les éléments contrôlés par l'ACP. Nous avons engagé des travaux avec Transparency International pour renforcer le regard extérieur sur la mise en œuvre de la doctrine et travaillons sur les lanceurs d'alerte pour que l'Agence ait, sur son site Internet, un espace où elle puisse être saisie directement par une personne signalant des détournements potentiels ou des zones de risques en lien avec un prêt, un don ou un apport en capital du groupe AFD. Nous essayons de prendre le problème par tous les bouts : la doctrine, les procédures, le regard extérieur sur ces procédures et la possibilité de lancer des alertes et de remonter la chaîne. Nous essayons de minimiser tous les risques éventuels liés à l'activité bancaire de l'agence.

M. Eric Bocquet. – Avez-vous des informations sur l'affaire dite des chèques africains. Cette affaire incrimine une banque française de premier plan.

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Il s'agit d'une banque privée et la justice travaille sur ce dossier. Je ne peux rien vous dire d'autre que ce qui a été rendu public.

M. Eric Bocquet. – Vous êtes l'auteur d'un livre intitulé « Ce que les banques vous disent et pourquoi il ne faut presque jamais les croire », publié en 2012. Pouvez-vous donner les grandes lignes de cet ouvrage ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je m'exprimerai alors moins en tant que Ministre qu'en tant qu'auteur.

J'ai constaté une capacité de lobbying des institutions financières extrêmement puissante. Il n'y avait pas, jusqu'à une date relativement récente, de contre-pouvoir organisé sur ce sujet : il existait des contre-pouvoirs dans le domaine de la santé et de l'agriculture mais pas dans le domaine financier. Cet agenda a beaucoup progressé depuis la crise financière, avec la création de Finance Watch à Bruxelles. Des ONG comme Oxfam ou le CCFD sont montées en puissance sur cette question. Il est nécessaire d'avoir un contre-pouvoir au lobbying de ce secteur. Compte tenu de l'importance de ce sujet, il n'était pas sain, même en termes démocratiques, qu'un tel pouvoir n'ait pas de contre-pouvoir. Il est essentiel que ce contre-pouvoir soit organisé et fasse vivre le débat autour de la finance. Les banques et les institutions financières sont entendues et écoutées car elles détiennent un monopole quant à l'information et à la technicité des informations qu'elles possèdent. Il faut donc déconstruire ce discours et l'accompagner pour mieux le critiquer. D'où l'importance d'un contre-pouvoir comme Finance Watch, sur la technicité.

Depuis douze mois, l'agenda sur la transparence a énormément progressé, bien plus que ces dix dernières années. L'acte fondateur est évidemment la crise financière mais l'acte politique fondateur est la décision de Barack Obama de mettre en place la loi FATCA. A partir du moment où les Etats-Unis négocient avec la Suisse ou le Luxembourg l'échange automatique d'informations, le Luxembourg ou l'Autriche ne peuvent plus le refuser aux pays de l'Union européenne. Une fois que l'échange automatique est en place, la Suisse ne peut plus demander à l'Union européenne de mettre ce dispositif en place en interne dans un premier temps. La volonté politique se matérialise davantage depuis six ou douze mois pour des raisons morales mais aussi pragmatiques car il est budgétairement insoutenable de se passer de ressources financières si importantes. Quelle que soit la couleur politique des gouvernements, la position est la même.

La loi bancaire sur la transparence obligera toutes les banques, à partir de 2014, à faire un reporting pays par pays. Lorsque j'ai déposé cet amendement au Parlement européen, la probabilité qu'il aboutisse était extrêmement faible. En quelques mois, ce qui semblait relativement inaccessible est devenu la norme, en France et en Europe. Il faut souligner ces victoires politiques car la capacité du politique à reprendre la main sur la finance, sur les banques, est un sujet fondamental dans la capacité à redonner confiance aux politiques. Je crois sincèrement que, sur les douze derniers mois, le politique a repris la main sur le pouvoir financier.

M. François Pille, président. - Lorsque les banques françaises que nous avons auditionnées affirment que leurs succursales dans les pays non coopératifs ne sont implantées que pour des raisons économiques, devons-nous les croire ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – C'est tout l'intérêt de la transparence. Aujourd'hui, ces informations ne sont pas publiques et circulent sous le manteau. En 2009, une étude a montré que la moitié des profits mondiaux réalisés par une banque l'ont été dans un seul pays, le Luxembourg. Il semble difficile de considérer que la moitié de l'activité bancaire mondiale de cette banque française se déroule au Luxembourg. Je ne peux répondre formellement à votre question, faute d'élément mais l'agenda de la transparence mettra toutes ces informations sur la place publique.

M. François Pille, président. – Aurons-nous vis-à-vis des Etats des Etats-Unis les mêmes pouvoirs ? Pourrons-nous obtenir des renseignements automatiques du Delaware ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je suis moins au fait des derniers éléments de négociation sur la réciprocité et ne peux répondre à cette question. Il me semble toutefois que les Etats-Unis optent pour la réciprocité.

Mme Corinne Bouchoux. – Les politiques peuvent reprendre la main. Se posent la question du système mais aussi celle des acteurs. Pensez-vous qu'il est facile de changer de paradigme alors que les acteurs qui ont connu l'ancien système sont encore en place ? Faudra-t-il attendre quelques années pour que la situation évolue dans le sens d'un jeu complet de la transparence ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je ne sais pas s'il y aura un jour une génération spontanée d'acteurs n'ayant comme objectif que la transparence. Je préfère donc travailler dès maintenant, sachant que nous pouvons réussir, sur ce sujet – ou échouer – dans la reconstruction du lien de confiance entre les citoyens et le politique, à la fois en termes de démocratie politique et de contrôle de la mondialisation dite néo-libérale. Cet enjeu est central et ne peut attendre.

Les personnes en place peuvent se convertir. J'ai rencontré énormément d'anciens traders ou managers de salles de marché qui ne voient plus l'intérêt de leur métier, après avoir construit de la richesse artificielle, prédatrice de la richesse réelle, et mettent maintenant leur expérience au service de ceux qui veulent réguler. Il existe des alliés, des personnes ayant envie d'une finance plus régulée, davantage au service de l'économie réelle, où le politique peut représenter un intérêt général. Lehman Brothers n'était pas une banque universelle mais cela ne l'a pas empêché d'être au cœur de la crise financière. Je ne suis pas convaincu de la supériorité d'un modèle par rapport à un autre. Se pose en revanche une question d'aléa moral. La question du « too big to fail » peut-elle être résolue ? Il me semble que oui, à travers une mesure nationale qui se trouve dans la

loi bancaire, avec la segmentation des actifs, et à travers l'union bancaire européenne qui édicte de nouvelles règles. Les actionnaires assument les premières pertes et les Etats n'ont plus à venir immédiatement à la rescousse. Ces mécanismes ont mis un certain temps à se mettre en place mais, le jour où ils seront opérationnels, nous ne serons plus tout à fait dans l'aléa moral de 2008 ou 2009. Nous avons progressé et avancé dans la bonne direction.

M. Eric Bocquet. – Vous avez évoqué le cas de la banque française réalisant 50 % de son bénéfice au Luxembourg. A quel document faites-vous référence ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Ceci a fait l'objet d'un rapport d'un groupe qui travaille pour les comités d'entreprise et qui, à la demande du comité d'Entreprise, a analysé les résultats pays par pays. Les syndicats peuvent effectivement demander ces informations.

M. Eric Bocquet. – De quelle banque s'agissait-il ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Il s'agissait de la Société Générale.

M. Eric Bocquet. – J'entends bien votre discours visant à remettre la finance au service de l'économie réelle, qui n'est pas une formule mais bien un objectif. La finance a une rentabilité à deux chiffres alors que la croissance économique est faible. Dans cette course à la rentabilité immédiate, comment faire en sorte que l'économie réelle soit plus rentable que l'économie financière ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Il convient de diminuer la rentabilité des produits financiers, ce qui passe par la simplification des produits financiers. De nombreux produits financiers n'ont aucun impact positif sur l'économie réelle. Lors de la crise financière, figuraient parmi les produits les plus rentables les fameux CDS. Le fait de penser que les marchés financiers puissent s'auto-assurer est profondément malsain, à mon avis, puisqu'ils ne font que construire du risque puis se le transmettre. Quand le risque se réalise, il est accru et non diminué puisqu'il est transféré à d'autres. C'est une des leçons de la crise financière : on a cru qu'on pouvait prendre plus de risques et l'éclater en micro-portions dans l'ensemble du système financier alors que, dès que l'accident a lieu (une faillite de banque par exemple), le risque n'a absolument pas diminué. On pouvait prêter, encaisser le taux d'intérêt, la marge et la commission et transmettre le risque à un autre. Pendant cette période, les profits ont été colossaux et même prédateurs par rapport au bon fonctionnement de l'économie. Aujourd'hui, la fonction d'assurance de ces marchés n'a pas été remise en cause, en termes de doctrine et il faut continuer à avancer sur le sujet.

Il convient aussi d'appliquer une logique de simplification. Les produits dérivés sont censés diminuer le risque. Or la volatilité n'a jamais été aussi importante depuis que l'ingénierie financière est censée assurer la stabilité. L'ingénierie permet de prendre plus de risques, de les sortir des comptes et d'augmenter la volatilité. Tout un travail, presque théorique, doit déconstruire tous les fondamentaux de l'économie financière qui ont été construits pour justifier la complexité. Nous n'avons pas encore tiré toutes les leçons. Il est difficile de le faire au niveau national : ce débat doit essentiellement être mené au niveau européen pour lever l'obstacle de la concurrence entre opérateurs. Charge ensuite au politique de mettre en place les mesures en cours de négociations, telles que l'union bancaire.

M. Éric Bocquet. – Quel rôle joue le FMI ou la Banque mondiale dans le processus d'extorsion des richesses des pays ?

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Je peux différemment répondre pour le FMI. Je ne constate pas d'encouragements de la Banque mondiale à l'extorsion de richesses, au contraire. La question qui se pose n'est pas tant d'améliorer les standards de lutte contre l'évasion ou de lutte contre le blanchiment des institutions de Bretton Woods ou des bailleurs bilatéraux que de voir quelle est l'offre concurrente. Or l'offre concurrente au prêt de la Banque mondiale est double : les pays du Golfe et la Chine. En Egypte, le gouvernement a refusé les conditions du FMI et un pays du Golfe a apporté le même montant. Il existe des grands projets d'infrastructures en Afrique confrontés à ce même type de choix...

M. Eric Bocquet. – Je pensais aux privatisations, demandées par le FMI, qui profitent in fine à des multinationales industrielles ou bancaires.

M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, ancien député. – Le point est important en termes de rapport de force géopolitique. Nous sommes face à un agenda de reprise en main de la mondialisation et de la finance. Lorsqu'on tire la mondialisation vers le haut, en termes de standards, avec les conditionnalités sur les financements de projets, nous nous heurtons à la limite de l'offre alternative, qui n'existait pas il y a dix ans. Existait alors uniquement les plans d'ajustement structurel FMI et les conditionnalités du FMI. Nous sommes maintenant loin du consensus de Washington. L'enjeu géopolitique dépasse la finance : comment la Chine s'insère progressivement dans le jeu multilatéral ou établit au contraire un standard concurrent ? La question finira par se poser sur les questions qui nous occupent. De vifs débats ont eu lieu au G20 quant à l'échange automatique d'informations auquel la Chine n'était pas spontanément favorable. Nous devons mener une réflexion – et les parlementaires ont un rôle important à jouer – pour voir quelle vision stratégique la France déploie et quel discours la France tient pour rassembler tout le monde derrière des standards partagés au sein de la communauté internationale.

Les termes du débat relatif au FMI et à la Banque mondiale ont considérablement évolué depuis 20 ans.

M. François Pillet, président. - Merci, Monsieur le Ministre, pour ces enseignements.

**AUDITION DE MM. JEAN-YVES HOCHER, DIRECTEUR
GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE CRÉDIT AGRICOLE SA, EN
CHARGE DE LA BANQUE DE FINANCEMENT ET
D'INVESTISSEMENT ET DE LA BANQUE PRIVÉE, ET
JÉRÔME BRUNEL, DIRECTEUR DES AFFAIRES PUBLIQUES
DE CRÉDIT AGRICOLE SA**

(mercredi 24 juillet 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.

**AUDITION DE MAÎTRE ERIC GINTER, MAÎTRE
GIANMARCO MONSELLATO ET MAÎTRE MANON
SIERACZEK-LAPORTE, AVOCATS**

(mardi 10 septembre 2013)

Nathalie Goulet, Vice-Présidente de la Commission d'enquête. – Les personnes auditionnées aujourd'hui, qui l'ont déjà été, doivent prêter serment.

Toute information relative aux travaux non publics d'une Commission d'enquête ne peut être divulguée ni publiée. En cas de faux témoignage, les personnes entendues sont passibles des peines prévues par les articles 334-13, 334-14 et 334-15 du Code pénal. Maître Manon Sieraczek-Laporte, je vais vous demander de lever la main droite et de dire « je le jure ».

Manon Sieraczek-Laporte. – Je le jure.

Nathalie Goulet. – Merci. Monsieur Eric Ginter ?

Eric Ginter. – Je le jure.

Nathalie Goulet. – Merci. Monsieur Gianmarco Monsellato, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « je le jure ».

Gianmarco Monsellato. – Je le jure.

Nathalie Goulet. – Je vous remercie.

Je vais vous laisser la parole pour un exposé de dix minutes. Le rapporteur et les autres membres de la Commission vous poseront par la suite une série de questions.

L'exposé liminaire devrait être bref, à moins de nouveaux éléments substantiels apparus depuis votre dernière audition, notamment le vote récent des nouveaux textes.

Manon Sieraczek-Laporte. – Merci Madame le Président.

Je n'ai pas pu répondre aux 19 questions de votre questionnaire. J'adresserai par la suite à la Commission d'enquête un document beaucoup plus complet reprenant l'ensemble des questions.

A titre liminaire, je précise ne pas exercer l'activité de conseil. Je n'ai jamais été mise en cause par les services judiciaires ni par l'administration fiscale. Je ne suis en aucun cas concernée par un rôle de facilitateur d'évasion fiscale ni d'organisateur de fraude fiscale. Je constate par ailleurs une augmentation des perquisitions chez nos confrères fiscalistes visant à étayer des présomptions de fraude de nos clients.

Je traiterai les éléments relatifs au projet de loi sur la fraude fiscale.

Vous demandez si les lanceurs d'alerte sont entourés d'un régime juridique suffisamment clair : ce régime doit être beaucoup plus précis qu'il ne l'est dans le texte. Celui-ci doit s'inspirer de la législation relative à la protection des sources des journalistes, qui garantit la non-divulgence des identités des personnes qui acceptent de procéder bénévolement à des révélations. Les informations données par les lanceurs d'alerte doivent être corroborées par des indices concordants, comme l'exige la Cour de Cassation dans le cadre d'une dénonciation anonyme.

Une protection du lanceur d'alerte doit en outre être organisée. Outre la clause de conscience selon laquelle tout salarié doit pouvoir divulguer une information illégale, une protection importante par rapport à l'employeur est requise. Ainsi, en plus de l'interdiction de licencier, il convient d'appliquer le régime des salariés protégés, soit une demande à l'inspection du Travail préalablement à un licenciement. Lorsque le lanceur d'alerte ne réside pas en France, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas arrêté à son retour dans son pays de résidence. En cas de fausse déclaration du lanceur d'alerte, il serait souhaitable d'appliquer des peines relatives à la diffamation.

Concernant le jugement que nous pouvons porter sur le verrou de Bercy, et donc sur la création d'un parquet financier, nous savons que l'action publique ne peut être exercée sans la double autorisation de l'administration fiscale et de la Commission des infractions fiscales (CIF). Le Ministre de l'Economie, qui dépose la plainte, est en effet lié par l'avis de la CIF. Je rappelle par ailleurs que le verrou de Bercy ne s'applique pas dans le cadre d'une escroquerie à la TVA. L'administration applique des pénalités de 80 % pour manœuvres frauduleuses. Je traite ainsi un cas où une société a comptabilisé des achats de valeurs mobilières de placement, pour lequel les informations ont été recueillies grâce à l'assistance administrative des autorités belges. Celles-ci ont transmis l'information selon laquelle les sommes ont été virées sur un compte non-déclaré en Belgique, puis sur un compte du bénéficiaire qui est en outre gérant d'une autre société. Le vérificateur s'est alors attaché à démontrer l'élément matériel et l'élément intentionnel, comme dans le cadre d'une plainte pénale, et a appliqué le taux de 80 %. Peut-être le montant réclamé a-t-il été plus important que ce que le tribunal correctionnel aurait décidé. L'administration fiscale n'hésite donc pas à appliquer des pénalités importantes.

Nous savons toutefois que l'administration fiscale choisit ses dossiers, mais les critères de sélection sont inconnus. Théoriquement, le choix des affaires susceptibles de donner lieu à l'engagement de poursuites pénales s'effectue en considération de la nature, de l'importance et de la gravité de la fraude. En pratique, je constate que ce choix s'effectue souvent en fonction du montant des rappels et de la nature de l'impôt - une escroquerie à la TVA entraînant systématiquement des poursuites pénales. Si

la personne soupçonnée est un professionnel du chiffre ou un récidiviste, la CIF est saisie.

Pour autant, l'administration fiscale maîtrise totalement les dossiers qu'elle transmet. La CIF est supposée protéger les droits des citoyens, et la suppression du verrou de Bercy est souvent présentée comme une première étape à la suppression de la CIF. Or cette maîtrise des dossiers par l'administration fiscale rend la CIF dépendante des pièces transmises. Ainsi, 95 % des 1 000 dossiers transmis chaque année font l'objet d'un avis favorable aux poursuites. La CIF est donc une auxiliaire de l'administration fiscale et une garantie en trompe-l'œil. Elle constitue surtout un piège pour le contribuable, tous les éléments étant à charge. En outre, le contribuable ne bénéficie pas des droits de la défense : l'avis n'est pas motivé, il n'a pas à figurer dans le dossier pénal, le contribuable n'a pas à assister à la séance de la CIF, et il n'est pas admis à présenter ses observations.

Je serais favorable à la suppression du verrou de l'administration fiscale. Pour autant, la création d'un parquet financier est inutile. D'une part, aucun parquet n'a par exemple été créé pour le trafic de stupéfiants. D'autre part, des moyens suffisants sont déjà mis en œuvre. Parmi ceux-ci figure notamment l'article 40 du Code de procédure pénale, qui fait obligation de dénoncer tout fait délictueux ou criminel. Il ne prévoit toutefois aucune sanction pour les agents, et pourrait donc être complété. Par ailleurs, le pôle financier fonctionne de façon satisfaisante. La création d'un parquet financier constituerait donc une complexification des relations entre le parquet et le parquet financier.

Vous demandez si la fraude et l'évasion fiscale abusive nous semblent suffisamment sanctionnées en France. Sanctionner la fraude est légitime, surtout lorsqu'elle est massive. Les sanctions doivent toutefois être proportionnées à la nature des infractions. Les sanctions et les moyens d'action mis en place, d'abord par police fiscale puis par le nouveau projet de loi sur la fraude fiscale, ont été considérablement renforcés. Une garde à vue de quatre jours est prévue, ainsi que des infiltrations et des écoutes. La prudence devrait pourtant être de mise dans le climat actuel d'insécurité juridique.

La complexité et l'évolution constante de la législation fiscale requièrent un renforcement du dialogue entre les entreprises et l'administration fiscale, afin que celles-ci soient conseillées et traitées avec compréhension. Nous œuvrons dans ce sens depuis le 1er juillet 2013, de façon expérimentale, avec un protocole d'application des principes de transparence, de loyauté, de compréhension, et de pragmatisme. Un dialogue continu est ainsi développé, la situation de l'entreprise étant évoquée de façon claire et loyale. Il convient parallèlement de ne pas alourdir le projet de loi. Celui-ci sanctionne suffisamment la fraude fiscale, voire de façon excessive. Nous ne pouvons œuvrer d'un côté pour la

confiance et l'apaisement, et de l'autre mettre en place une pénalisation et une répression encore plus fortes.

Vous demandez également ce que nous pensons de la possible exploitation par l'administration fiscale de tous moyens de preuve d'origine illicite dans le cadre d'une procédure de contrôle ou d'enquête, donc indépendamment des dispositions prévues à l'article L16-B. La Cour de Cassation interdit depuis 1996 à l'administration fiscale de recourir à des documents dérobés par des salariés pour établir des redressements. D'autres arrêts en ce sens sont intervenus, dont certains du Conseil d'Etat, au nom du principe de loyauté. Le fait de transmettre des moyens de preuve d'origine illicite constitue donc à mon sens un manquement à ce principe, rappelé d'ailleurs par l'administration fiscale dans la Charte du contribuable. Une certaine prudence doit donc être conservée face aux documents soumis au secret médical ou au secret professionnel. Je suis donc assez réservée sur ce point. Une contractualisation opérée par les rescrits est une bonne solution, qui mérite d'être réfléchie afin d'éviter une pénalisation à outrance, même si la pénalisation est nécessaire.

Concernant les régularisations, elles concernaient l'an dernier HSBC. Elles découlent aujourd'hui de la « circulaire Cazeneuve ». Certains de mes dossiers sont ainsi en cours de régularisation. Il s'agit toutefois de comptes passifs, dont les montants se situent entre 100 000 et 600 000 euros. Les personnes concernées ont en effet pu être désignées comme légataires universels, sans lien familial, et ignoraient l'existence des comptes visés. Il est néanmoins possible qu'au-delà des dossiers que je traite, des comptes actifs très importants soient visés.

Nathalie Goulet. – Merci pour ces observations.

Eric Ginter. – Concernant l'actualité des propos tenus l'an passé et le rôle des banques, il me paraît clair que celles-ci ont pu jouer dans le passé un rôle non nul dans la fraude et l'évasion fiscales. Il est frappant aujourd'hui d'observer le nombre de contribuables souhaitant régulariser leur situation fiscale, dont leurs avoirs à l'étranger. Différents événements sont en effet intervenus, puis la « circulaire Cazeneuve » a permis de donner le cadre nécessaire à cette procédure, que j'avais soutenue. La France n'est pas seule à agir, puisque la Belgique et, depuis hier, les Pays-Bas, ont mis en place des programmes de régularisation. Les statistiques indiquent un nombre de 17 000 régularisations en Belgique.

La procédure a été dimensionnée par l'administration pour recevoir un certain nombre de demandes. Une vingtaine d'agents de la DNVSF sont ainsi chargés de ce sujet. Ces 20 agents réalisant chacun environ 200 jours de travail chaque année, nous obtenons un total de 4 000 jours travaillés. Un dossier requérant deux jours de travail, la capacité d'absorption de l'administration est donc actuellement de 2 000 dossiers par an. Le phénomène a ainsi été largement sous-estimé. Si nous pensons que

5 000 dossiers nécessitent une régularisation, ce travail devrait durer environ deux ou trois ans, mais le nombre de dossiers concernés pourrait être dix fois supérieur.

Eric Bocquet, Rapporteur de la Commission. – Sur quels éléments basez-vous cette estimation ?

Eric Ginter. – Nous avons reçu des personnes souhaitant régulariser leur situation, et plus de 100 dossiers sont actuellement en attente. Nous refusons de nouveaux dossiers car nous ne disposons pas de la capacité de les traiter. Par ailleurs, nos discussions avec des cabinets étrangers laissent apparaître que le nombre de dossiers qu'ils doivent régulariser est largement supérieur.

Eric Bocquet. – Le nombre de 150 000, qui a été évoqué, vous semble-t-il plausible ?

Eric Ginter. – Ce nombre peut être plausible. Je tenais à signaler qu'avec une capacité de traitement de 2 000 dossiers par an, 25 ans seront nécessaires à l'administration sur la base de 50 000 dossiers au total.

Les dossiers que nous avons reçus ne concernent pas des sommes très importantes, entre 500 000 et 5 millions d'euros.

La procédure reste excessivement lourde et risque d'aboutir à un engorgement des différents acteurs. La précédente cellule de dégrisement avait déjà connu un succès réel, mais tout de même relatif, puisqu'environ 2 000 dossiers avaient été traités. Les établissements financiers avaient alors retenu leurs clients de procéder à la régularisation de leur situation. L'inverse est aujourd'hui constaté : les contribuables sont vivement incités par les établissements financiers à régulariser leur situation. Les clients peuvent d'ailleurs être déstabilisés face à ce discours inversé. L'un des établissements les plus importants a ainsi annoncé son objectif de régulariser la totalité des situations de ses clients avant la fin de 2014. Si ces établissements pourront inciter leurs clients, la question se pose toutefois de la capacité d'absorption de ces dossiers par les avocats fiscalistes et l'administration, dont je doute fortement.

L'échange d'informations vers lequel nous nous dirigeons constitue également un élément fondamental. Lors du récent congrès de l'Association fiscale internationale, ce thème était très présent dans les conversations. J'ai moi-même travaillé par le passé sur des procédures de ce type, et je me réjouis des avancées actuelles, que je n'aurais alors jamais imaginées. Des problèmes sont toutefois posés.

L'échange d'informations est complexe à mettre en place effectivement et réellement, et des moyens adaptés sont requis pour faire face à ces difficultés pratiques. A titre d'exemple, lorsque l'administration procède à un examen de situation fiscale personnelle, elle demande au contribuable de transmettre ses comptes bancaires. Depuis plusieurs années,

un fichier des comptes bancaires existe en France, géré informatiquement. Nous observons pourtant régulièrement de très fortes discordances entre les informations dont dispose l'administration et la réalité des comptes bancaires. De multiples éléments peuvent expliquer ce phénomène : les banques changent de numéro, les contribuables oublient l'existence d'un compte non-clôturé. Lorsque nous rencontrons un vérificateur, nous nous accordons sur une évaluation du patrimoine du contribuable. Je m'interroge aujourd'hui sur les modalités de cet accord non plus à partir de ce fichier mais à partir d'informations provenant de pays étrangers. Il s'agira en effet de s'assurer que les informations sont vraies et traitées correctement. Il convient en outre de veiller à ce que le contribuable puisse vérifier et contester ces informations. D'autres éléments peuvent concerner les échanges d'informations selon qu'ils sont opérés sur demande ou spontanément.

Cette stratégie me paraît préférable à celle consistant à tenter d'utiliser des informations dont l'origine est douteuse. J'ai ainsi contribué à faire annuler les procédures concernant HSBC, car je conteste l'utilisation par l'administration d'informations douteuses. Le caractère douteux était en l'occurrence prégnant, puisque ces informations n'avaient pas été rédigées par des officiers de police judiciaire et avaient été fabriquées dans des conditions plus que critiquables.

Eric Bocquet. – Ces informations ont pourtant été utilisées par l'administration, permettant à celle-ci d'obtenir des résultats.

Eric Ginter. – Elles l'ont été de façon biaisée, car l'administration écrivait au contribuable que des soupçons pesaient sur sa situation. Celui-ci ne souhaitant pas être embarrassé, il régularisait sa situation. A l'inverse, certains contribuables ont estimé ne pas avoir à répondre, et l'administration en a déduit qu'ils n'avaient rien à avouer et n'a pas pu poursuivre les procédures.

Eric Bocquet. – Mettez-vous en doute la crédibilité des informations figurant sur le fichier HSBC ?

Eric Ginter. – Absolument. En tant qu'avocat de l'une des personnes visées, j'ai pu constater le caractère parfaitement inexact de certaines informations, notamment celles concernant mon client. Lorsqu'il était salarié de la banque, il avait procuration sur un certain nombre de comptes, dont la propriété lui avait été faussement attribuée.

Eric Bocquet. – Votre client aurait-il pu être considéré comme un prête-nom ?

Eric Ginter. – En effet, puisqu'il était gestionnaire.

Concernant l'échange d'informations, l'administration est assez largement sous-équipée en termes de moyens. La connaissance des langues

étrangères par les agents peut ainsi faire défaut. Il s'agit également d'harmoniser les procédures de contrôle et de prescription.

Eric Bocquet. – Je vous remercie pour ces premières informations.

Qui est à l'origine des demandes de perquisitions dont vous mentionnez, Madame, l'augmentation ?

Manon Sieraczek-Laporte. – Je mentionnais les perquisitions d'avocats fiscalistes visant à trouver des éléments incriminant les clients.

Eric Bocquet. – Vous avez souligné le retour évoqué par Bercy de 1 000 contribuables qui souhaitaient régulariser leur situation. Le compte que ces personnes découvraient était passif pour le client, mais l'était-il également pour la banque ?

Manon Sieraczek-Laporte. – Le terme de « passif » renvoie à la distinction opérée par l'administration fiscale. Ces comptes ont été découverts et non ouverts par le client. Des mouvements peuvent être constatés, mais pas des dépôts de revenus d'activités.

Eric Ginter. – Trois types de dossiers doivent être identifiés.

Le premier concerne les personnes ayant hérité. Nous n'avons aucun moyen de vérifier que cet héritage en est bien un. Il est toutefois vraisemblable que cette situation a pu exister dans certaines familles, notamment en raison des événements difficiles du XX^{ème} siècle.

Le deuxième type de dossiers est constitué des personnes ayant gagné de l'argent à l'étranger, et qui pour des raisons assez variées n'ont pas souhaité le rapatrier en France. Ainsi, des personnes provenant des anciennes colonies pouvaient ne pas avoir l'intention de rester en métropole. Ces personnes avaient par ailleurs pu rendre la République responsable des pertes subies, et ne tenaient pas à lui rapporter de l'argent. Plus récemment, des personnes ont exercé une activité à l'étranger, et bénéficient de revenus dans un autre pays. Ces cas de figure posent des problèmes mal traités actuellement, comme par exemple la déclaration de compte à l'étranger. Des personnes bénéficient en effet de plans de retraite versés par des sociétés internationales et alimentés à l'étranger. Elles déclarent leur revenu mais peuvent avoir omis de cocher la bonne case sur le formulaire.

Enfin, des personnes ont alimenté de leur vivant des comptes à l'étranger, également pour plusieurs raisons. Certaines étaient réticentes à l'impôt, d'autres méfiantes vis-à-vis d'une monnaie alors régulièrement dévaluée. Par ailleurs, certaines personnes se souviennent que traverser la frontière en 1940 fut possible pour les dépositaires d'avoirs de l'autre côté de cette frontière, et ont décidé d'agir en ce sens.

Ces différents cas sont traités aujourd'hui, dans un cadre défini par l'administration. La période actuelle est propice, notamment en raison de l'âge de beaucoup des personnes concernées. Ce processus est positif pour

les finances et la moralité publiques en évitant que la fraude fiscale soit considérée comme non-condamnabile.

Eric Bocquet. – Comment expliquez-vous cet engouement soudain à soutenir la République en versant son juste écot au budget de la nation ?

Eric Ginter. – Les banques – généralement les banques étrangères, et non les banques françaises établies à l'étranger – demandent à leurs clients de régulariser leur situation. Elles prennent en outre les dispositions nécessaires pour conserver les clients ayant régularisé leur situation dans des conditions de confort comparables à celles des banques françaises. Elles s'engagent de plus à les aider à remplir leur déclaration fiscale afin que leur régularité soit garantie. L'objectif n'est donc pas de rejeter la clientèle française, mais de conserver une clientèle régularisée. La question se pose toutefois d'y parvenir au regard du nombre de personnes concernées.

Eric Bocquet. – Les banques que vous évoquez sont-elles suisses ?

Eric Ginter. – Oui.

Francis Delattre. – Certaines sont-elles luxembourgeoises ?

Eric Ginter. – Le Luxembourg est membre de l'Union européenne, et peut à ce titre pratiquer la libre prestation de services, contrairement aux banques implantées dans des pays non-membres de l'Union européenne.

Francis Delattre. – Le Luxembourg accueille-t-il des établissements financiers de droit non-européen ?

Eric Ginter. – J'ignore la réponse à cette question.

Manon Sieraczek-Laporte. – Je confirme que les banquiers suisses incitent leurs clients à régulariser leur situation, tout en souhaitant conserver leur patrimoine.

Nathalie Goulet. – Pensez-vous que l'affaire UBS aux Etats-Unis a contribué à cette moralisation et à cette volonté de retrouver des clients sécurisés ? La procédure suivie vous semble-t-elle exemplaire ?

Eric Ginter. – Le système FATCA modifie totalement les règles. Les représentants de l'OCDE au congrès de l'Association fiscale internationale ont mentionné des accords inter-gouvernementaux. Le Forum mondial poursuit ses travaux. L'Union européenne renforce la directive sur l'assistance administrative en matière de recouvrement et d'échange d'informations, dont la mise en œuvre effective a été différée afin de permettre l'adaptation des administrations. Nous observons donc une compétition entre les différentes instances pour parvenir à une plus grande transparence. Les établissements financiers en tirent les conséquences sur la gestion et la pérennité de leur activité.

Francis Delattre. – Il aurait été difficile de procéder à un échange d'informations avec les Etats-Unis et pas avec l'Union européenne.

Eric Ginter. – En effet.

Francis Delattre. – L'Allemagne a lancé avant la France ce processus avec les banques suisses, en négociant un accord.

Eric Ginter. – L'Allemagne avait effectivement négocié un accord Rubik avec la Suisse. Cette dernière a signé un accord de ce type avec l'Autriche, qui partage avec elle le secret bancaire, et le Royaume-Uni. L'accord avec l'Allemagne a été retoqué par le Bundesrat. Le système FATCA est alors intervenu, contesté par les autorités françaises qui souhaitaient des accords intergouvernementaux.

Francis Delattre. – Le refus du Bundesrat est heureux, car la volonté allemande constituait une réelle agression envers le système européen.

Eric Ginter. – La qualification d'agression envers le système européen ne me semble pas pertinente, car le système Rubik diffère peu des modalités prévues par la directive Epargne. Toutefois, nous avons pu constater que cette directive avait été mal appliquée. L'attitude de l'Allemagne était donc paradoxale, car elle mettait en place un système identique à celui qu'elle n'avait pas souhaité appliquer. Le système Rubik a toutefois été abandonné au profit de l'échange automatique d'informations.

Francis Delattre. – Certains de vos clients disposent-ils d'avoirs dans des paradis fiscaux lointains ?

Eric Ginter. – Oui.

Gianmarco Monsellato. – Mon propos liminaire s'inscrit dans la continuation de celui tenu lors de la précédente audition. Je rappelle que mon domaine de compétence porte peu sur les personnes physiques.

Eric Bocquet. – Vous êtes apparemment spécialiste des prix de transfert.

Gianmarco Monsellato. – Je suis le plus ancien spécialiste en France.

Je suis mal à l'aise quant au titre de la commission sénatoriale, qui fait figurer le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion fiscale. J'avais rappelé à l'occasion d'une note destinée au Rapporteur l'épisode relatif aux Templiers, détruits par le Royaume de France pour des motifs d'évasion fiscale. Or l'évasion fiscale est un terme non défini.

L'évasion La fraude fiscale doit être définie comme la soustraction intentionnelle au paiement de l'impôt.

L'abus de droit, prévu dans le seul système français, est construit sur des critères précis qui soulignent leur caractère fictif des opérations ou résultant de l'application littérale de la loi à l'encontre des objectifs de la loi, dans le seul but d'éviter la charge fiscale.

Le manquement délibéré renvoie à l'insuffisance, l'inexactitude, ou l'omission que le contribuable ne pouvait pas ignorer.

L'optimisation est définie comme le choix légitime et légal de la solution la plus favorable.

Eric Bocquet. - Nous pouvons discuter la dimension légitime de ce choix.

Gianmarco Monsellato. - En effet, mais j'estime ce terme pertinent.

L'évasion désigne l'action de sortir. La question sous-jacente de cette commission est la suivante : pourquoi la richesse substrat de la fiscalité sort-elle de France ? Les éléments de réponse sont liés à une politique fiscale largement obsolète, ignorant la disparition des frontières, totale en Europe et massive dans le monde. Nous ne pouvons en effet élaborer des politiques fiscales à l'encontre de celles de nos partenaires. Nous sommes condamnées soit à l'harmonisation voire à l'intégration européenne, soit à la compétition. Ce second choix est celui opéré par la Belgique, la Royaume-Uni ou les Pays-Bas.

Eric Bocquet. - La compétition peut mener à une taxation nulle. Prônez-vous cette voie ?

Gianmarco Monsellato. - Je plaide pour l'harmonisation et l'intégration européenne, qui n'est pas effective puisque des pays comme la France l'ont refusée. Si nous ne choisissons pas cette voie, nous nous engageons de fait dans la compétition.

Nous sommes dans une situation où l'optimisation constitue pour les entreprises un moyen de protection face à la guerre que se livrent les Etats. Chacun cherche en effet à attirer les capitaux étrangers sur son sol avec une imposition réduite, le Royaume-Uni et l'Allemagne ayant développé un réel savoir-faire dans ce domaine. Nous sommes en outre confrontés en France depuis plusieurs années à un niveau de prélèvements obligatoires tel qu'il détruit la base de richesses qu'il est censé taxer. Il encourage en effet l'investissement hors de France, décourage l'investissement en France, et décourage les entrepreneurs de créer de la richesse.

Le rôle des banques dans ce contexte est celui du bouc émissaire. Elles constituent une cible facile en tant qu'entreprises les plus mondialisées. Ayant trait à l'argent, elles sont en outre moralement suspectes. Elles sont certes utilisées par des fraudeurs fiscaux comme moyen d'évasion, mais les accuser de tous les maux fiscaux revient à accuser la SNCF parce que des délinquants auraient pris un train pour s'enfuir. Toutes les banques ne sont pas exemplaires, certaines étant confrontées à des fraudes internes qu'elles ont soit ignorées, soit tolérées. Je constate toutefois que les banques placées sous les feux de l'actualité pour des fraudes internes n'étaient pas françaises.

Ces éléments étant posés, je souhaite répondre à chacune des questions que vous avez transmises.

« Quel potentiel d'arbitrage fiscal et réglementaire les circuits ou montages financiers recèlent-ils ? Présentez les montages juridico-financiers les plus couramment proposés ou évoqués pour vos clients. »

Le terme de « montage » est très exagéré. La réalité est que la structuration économique moderne intègre la fiscalité. Parmi les produits évoqués dans la presse figurent les produits hybrides, soit des prêts par lesquels le pays qui paie l'intérêt le déduit comme tel de sa base fiscale, celui recevant l'intérêt ne le taxant pas comme un profit du capital. Ce procédé est très mal vu. J'ai cependant pratiqué ces produits dans le passé, approuvés alors par Bercy. Ils ont permis de financer les TGV et les Airbus, en limitant l'endettement lié à ces projets. Ces produits sont donc des financements structurés, qui peuvent certes être utilisés à des fins non économiques – les poursuites étant alors légitimes, mais qui ont servi à jouer sur les différences de fiscalité entre les bailleurs et les emprunteurs pour financer l'investissement public et limiter le prix de la dette.

Concernant les centres de trésorerie en Belgique ou en Italie, je souligne que l'Italie n'a jamais constitué un paradis fiscal. Ce pays a fait le choix politique de recourir aux centres de trésorerie afin d'attirer les centres de financement et de créer de l'emploi très qualifié. Il est en outre moins coûteux pour une entreprise de disposer de sa propre banque interne que de recourir à une banque externe. Si les Belges ont procédé à une déduction fiscale de tous les investissements passés (le stock) et futurs (les flux), les Italiens ont favorisé le stock futur. La France a quant à elle fait le choix de taxer les intérêts, les centres de trésorerie étant ainsi incités à s'implanter ailleurs. Une utilisation des centres de trésoreries à des fins non économiques constitue par ailleurs un abus de droit, couvert par les textes.

Ces montages sont donc légitimes lorsqu'ils financent une activité légitime, et illégitimes quand ils n'ont d'autre but que la fiscalité.

Ces financements hybrides sont très souvent remis en cause par l'administration, qui ne les tolère plus. Plus généralement, l'ensemble des prix de transfert sont systématiquement remis en cause, même lorsqu'ils impliquent des pays dont la fiscalité est forte.

« Quel motif de consultation fiscale les intermédiaires financiers vous présentent-ils ? »

Notre cabinet compte plusieurs banques parmi ses clients. Nos conseils ne touchent pas la structuration de leurs produits financiers, mais la sécurisation, l'optimisation et la défense de leur politique fiscale internationale. Cet enjeu est sensible car les banques sont des activités très mondialisées et intégrées, le résultat devant donc être réparti dans chacun des pays. Chaque pays revendique une partie des profits, et refuse d'assumer les pertes.

Concernant les acteurs personnels, donc les individus utilisant les comptes bancaires en Suisse, les banques ont des procédures d'acceptation

de clients très strictes. Afin de protéger leur image, elles obligent le client à régulariser sa situation, ou le refusent.

« Pourquoi les banques multiplient-elles les filiales dans les paradis fiscaux ? »

Les banques ne multiplient pas ce type de filiales. En tant qu'entités mondiales, elles sont présentes dans les paradis fiscaux car ces lieux concentrent des capitaux. Si une banque souhaite traiter avec des clients chinois, elle est ainsi obligée de détenir une filiale dans les Iles Vierges ou aux Bermudes, car tous les beaucoup de Chinois fortunés disposent d'un compte dans ces pays, pour des raisons parfois autres que fiscales. Le discours moralisateur est aujourd'hui prégnant car insufflé par les Américains, qui attendent que les banques françaises implantées en Asie se retirent pour récupérer leurs parts de marché.

Les banques n'ont pas de coquille vide. Si des immeubles accueillent le siège de milliers d'entreprises, les banques n'en font pas partie. Les groupes Américains s'autorisent ces procédés car tout ce qui n'est pas strictement interdit par le droit fiscal américain est permis. Durant le mandat de Kennedy, les groupes américains avaient été clairement incités à recourir aux paradis fiscaux afin de réinvestir à l'étranger l'argent économisé, dans une logique de subvention de la conquête de parts de marché international. La Présidence Obama n'est pas revenue sur cet accord.

Eric Ginter. - Un des plus grands groupes au monde s'est vu demander des dividendes par ses actionnaires. Il devait pour cela rapatrier des fonds aux Etats-Unis. Le siège américain a donc emprunté plusieurs milliards de dollars pour distribuer ces dividendes. Il garantit cet emprunt grâce à un jeu de balance avec ces fonds présents hors du sol américain. L'administration américaine ne peut ignorer ce procédé.

Gianmarco Monsellato. - Le droit français rend impossibles ces procédés depuis 1979. Les Américains ont toutefois le droit de subventionner de cette manière leur économie. Le discours consistant à subventionner son économie tout en incitant les partenaires à entraver la leur n'est donc pas forcément à l'avantage de la France ou de l'Europe.

« A votre connaissance, les filiales des grandes banques constituées dans des paradis fiscaux versent-elles de jetons de présence à leur administrateur ? »

De tels jetons ne sont probablement pas généralement versés. Lorsque les banques disposent d'une filiale de ce type, elle est détenue par d'autres filiales ou à 100 %.

« Quel degré d'exigence en termes d'informations sociales se voient-elles imposer ? »

Ce degré est de plus en plus élevé. Les banques françaises publient auprès de leur régulateur la liste exhaustive de leur présence dans les

différents pays. Si un revenu français passe par une entité située par exemple à Macao, il est taxé en France à 100 %.

« Quelles opérations financières sont les plus particulièrement en cause dans les contentieux portant sur les prix de transfert, notamment au niveau des activités financières ? »

Les prix de transfert sur les produits financiers sont les plus simples, ceux concernant les marques étant par exemple beaucoup plus complexes. Cette simplicité a entraîné des exigences pour les entreprises quant à leur justification. Le contentieux fiscal consiste à déterminer si un groupe, lorsqu'il prête à l'une de ses filiales, doit prêter au taux auquel le groupe pourrait emprunter, ou à celui auquel la filiale, si elle était entièrement indépendante, pourrait emprunter. Les règles doivent être clarifiées.

Les prix de transfert sur les activités de marché sont extrêmement complexes, car ces activités sont très intégrées. Chaque cas est particulier. Cette complexité ne sert toutefois pas à optimiser, puisque chaque banque souhaite disposer du maximum de profits au siège, pour des raisons politiques.

Les prix de transfert en France sont très transparents. L'administration fiscale dispose donc des moyens de tout savoir, mais la question est de savoir si elle dispose des moyens de tout comprendre sans a priori moral. Certains contrôleurs d'impôt sont ainsi hostiles à l'activité bancaire en général.

La délocalisation des centres financiers n'est pas une réalité, ceux-ci étant en fait centralisés. Les administrations ont favorisé ce processus afin de localiser des pertes à l'étranger. Le marché pousse également à une facturation unique.

Concernant les régimes fiscaux agressifs, je n'en connais pas en Europe car ils sont transparents et rationnels. Cette rationalité s'inscrit dans le cadre de la compétition fiscale. Les régimes fiscaux agressifs sont ceux des Etats non-coopératifs, dont les règles juridiques et fiscales sont très laxistes. Des pays européens comme l'Autriche sont certes réticents à une fiscalité élevée, mais cette tradition ne saurait être qualifiée d'agressive.

« Combien de dossiers de récupération d'avoirs dissimulés à l'étranger avez-vous traité ? »

En raison de la présence de journalistes dans la salle, je ne peux répondre sur ce point. Je pourrai vous adresser une réponse écrite, qui reprendra des ordres de grandeur évoqués par mon confrère. Ces dossiers sont presque aussi nombreux depuis la « Circulaire Cazeneuve » qu'avant. Les personnes recourant à nos services sont les contribuables dont les situations sont les moins complexes plus légitimes.

Combien de signalements à Tracfin avez-vous effectué ?

Les avocats ne communiquent pas avec Tracfin, mais avec le bâtonnier, à qui nous n'avons signalé aucune information. Les avocats ne sont pas en mesure d'identifier les flux financiers, contrairement aux banquiers et aux notaires.

« Combien de dossiers relevant de l'abus de droit, de la fraude à la loi ? »

Je ne dispose pas du nombre de ces dossiers, mais concernant la défense, ils sont assez réguliers. L'administration utilise en effet l'abus de droit comme technique de négociation pour accepter le redressement, cette technique permettant d'éviter la mise en œuvre par les contribuables des procédures d'élimination de la double imposition. Nous combattons ce phénomène auprès de nos clients. Il ne faut donc pas prendre pour argent comptant les statistiques du syndicat des impôts sur la fraude à la loi et l'abus de droit, car une bonne partie n'est pas justifiée. Il convient de retenir les statistiques des tribunaux, beaucoup plus basses.

« Seriez-vous favorable à l'édiction d'une obligation de dévoilement des schémas fiscaux ? »

Je suis par principe opposé à toute obligation violant le secret professionnel de l'avocat. Cette suggestion peut toutefois être valable dans l'unique cas où mes confrères ne parviennent à établir aucune relation de confiance avec l'administration. Si nous négocions de négociation d'un rescrit, dans un contexte de sécurité fiscale avec l'administration et dans un délai court compatible avec la réalité des comptes, alors la transparence totale me semble être de mise.

« Avez-vous été mis en cause par l'administration fiscale ou les services judiciaires dans votre activité ? »

Jamais.

« Vous paraît-il conforme à la préoccupation d'éviter des conflits d'intérêt que des anciens membres du gouvernement ou Présidents de la République puissent sans autre condition être amenés à exercer la profession d'avocat ? »

Notre cabinet ne compte aucun membre relevant de cette catégorie. Par ailleurs, la déontologie de l'avocat l'empêche de se saisir d'un dossier dans lequel il serait en conflit d'intérêt.

Eric Bocquet. – Votre cabinet emploie un ancien directeur général de l'administration fiscale.

Gianmarco Monsellato. – L'ancien directeur des politiques fiscales de la Commission européenne ne travaille pas pour les clients.

L'éducation, plus que la réglementation, est importante. Nos normes internes sont en effet encore plus strictes que la loi, car nous ne pouvons nous permettre de menacer notre image de marque.

Eric Bocquet. – Le code de déontologie est-il commun à tous les avocats ?

Gianmarco Monsellato. – Tous les avocats sont effectivement soumis aux mêmes règles. Si nous ne les acceptons pas, le bâtonnier dispose de moyens de sanction importants, allant jusqu'à la radiation du barreau.

Eric Bocquet. – Des cas de non-respect de ces principes ont-ils émergé dans le passé ?

Eric Ginter. – Ces cas sont fréquents. Concernant le barreau de Paris, une Commission de déontologie se réunit régulièrement.

Eric Bocquet. – Pourriez-vous nous donner un ordre de grandeur du nombre de cas annuels ?

Eric Ginter. – Le bâtonnier pourrait transmettre cette information. J'ai moi-même recouru à ce type de procédures pour le compte de clients après avoir constaté la mauvaise conduite de certains confrères. Nous sommes sensibles à cette question de la déontologie, tant d'un point de vue personnel qu'au regard de l'image de marque.

Eric Bocquet. – Certains avocats ont-ils été confondus pour blanchiment de capitaux ?

Gianmarco Monsellato. – Je crois que tel a pu être le cas.

Eric Ginter. – Nous ne pouvons théoriquement manier l'argent de nos clients, qui passe nécessairement par des comptes Carpa. Des utilisations abusives de ces comptes ont pu intervenir.

Eric Bocquet. – Des statistiques existent-elles sur ce point ?

Eric Ginter. – Il convient de les demander au bâtonnier, un service du barreau de Paris étant chargé de cette mission.

Gianmarco Monsellato. – Concernant la loyauté des preuves, la protection de l'innocent doit toujours primer sur la recherche du coupable. Les preuves illicites ou issues de délation amènent en général à sanctionner des innocents, la délation étant elle-même rarement innocente. Le statut de lanceur d'alerte dans le projet de loi sur la fraude fiscale me gêne beaucoup, car il établit un système de délation généralisé malsain et dangereux pour un Etat de droit.

Ce projet de loi revient par ailleurs sur des libertés publiques fondamentales dont on ne pensait pas qu'elles seraient remises en cause dans un pays comme la France. Un délit de fraude fiscale est aujourd'hui passible d'une garde à vue de quatre jours, tuer l'inspecteur des impôts ne valant une garde à vue que de deux jours plus que des crimes graves. Plus grave encore, le projet de loi instaure le renversement de la charge de la preuve en matière pénale. Si vous détenez un compte à l'étranger, vous devez prouver qu'il est entièrement légitime. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de France de l'après-guerre, une loi pénale suppose qu'un citoyen est coupable jusqu'à

preuve du contraire. Aucun garde-fou n'est prévu, ni aucune loyauté des preuves. Si l'objectif est de faire rentrer plus d'argent, il ne sera pas atteint. Les Italiens ont démontré la pertinence de l'application du concept de signe extérieur de richesse ; la fraude fiscale n'est en effet pas dans les grandes entreprises, mais chez des particuliers. Il suffit alors de vouloir les contrôler. L'Italie a obtenu des résultats spectaculaires en agissant ainsi, mais la France n'a actuellement pas cette volonté.

La fraude fiscale ne constitue en aucun cas une excuse pour renier des libertés publiques qui seront chèrement regrettées.

Notre cabinet ne plaide pas devant l'AMF car nous n'opérons pas dans le domaine du droit boursier.

« La fraude fiscale ainsi que l'évasion fiscale abusive vous semblent-elles suffisamment sanctionnées en France ? »

Les 80 % de pénalités, auxquels s'ajoutent les poursuites pénales, constituent une sanction suffisamment sérieuse. De lourdes pénalités seront toutefois appliquées, à tort, pour des optimisations fiscales souvent légitimes, que l'administration présentera comme des fraudes fiscales. La fraude réelle ne sera pas recherchée. L'administration étant incapable de lutter contre la fraude à la TVA, elle pourra demander aux contribuables honnêtes d'apporter la preuve que la société à laquelle ils ont effectué un règlement n'est pas fraudeuse. Or il devrait revenir à l'administration de prouver que le récipiendaire du versement est un fraudeur. L'Italie a ainsi cherché à mobiliser les contribuables qui ne payaient pas d'impôt plutôt que ceux qui en payaient déjà.

« Quel jugement portez-vous sur le verrou de Bercy ? »

J'y suis favorable, car la fiscalité est un domaine complexe qui requiert de la rationalité. Sans un contrôle a priori de Bercy, dont les techniciens peuvent juger rationnellement la nature de la fraude, et si nous recourons directement au parquet financier, de mauvaises compréhensions techniques apparaîtront, ainsi qu'une inflation du droit pénal fiscal qui ne bénéficiera ni à l'administration ni au citoyen. Bercy doit pouvoir déterminer si elle relève du droit pénal ou pas.

« Le contentieux européen relatif au régime français appliqué aux transferts de sièges sociaux a-t-il été dénoué ? »

Il ne l'a pas été, mais je ne doute pas que les mouvements de capitaux étant libres au sein de l'Union européenne, toute mesure législative à l'encontre de ce principe sera invalidée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Toutefois, les transferts de sièges sociaux sont taxables en France et l'ont toujours été.

La CJUE, et c'était votre dernière question, donne dans la majorité des cas tort aux Etats. Son rôle n'est pas de protéger les impératifs

budgétaires des Etats, mais de faire appliquer le droit. Or le droit ne doit pas se soumettre aux impératifs budgétaires des Etats.

Eric Ginter. - Je souhaite revenir sur les trois dernières questions.

Nous constatons depuis quelque temps un infléchissement de la jurisprudence communautaire en matière fiscale. L'introduction de la notion de partage équilibré du droit d'imposer constitue ainsi un élément important. L'administration française a tiré parti de certains arrêts importants. La CJUE est sensible aux difficultés financières des Etats, mais son rôle est bien de protéger le droit.

Le contentieux européen relatif au régime français appliqué aux transferts de sièges sociaux n'a pas été dénoué. La Commission européenne s'était préoccupée du nouveau régime mis en place, mais cette initiative a été gelée en raison d'une question préjudicielle posée devant la CJUE sur le régime allemand. Si la CJUE approuve le système allemand, nous pouvons déduire que le système français est bon, puisqu'il en est la copie. Dans le cas contraire, nous devons nous interroger sur le régime français, assez critiquable en raison de la possibilité d'imposer immédiatement des plus-values latentes. L'instruction administrative récemment publiée renforce d'ailleurs cette imposition.

Concernant le verrou de Bercy, je ne comprends pas où réside le problème. Si un procureur constate qu'un dossier d'abus de bien social relève de la fraude fiscale, il suffit de saisir l'administration fiscale qui opérera les redressements et portera éventuellement plainte. Le droit fiscal doit être appliqué par l'administration fiscale.

Le nombre de dossiers transmis à la CIF reste très stable quelle que soit l'évolution de l'activité économique. Ces dossiers sont généralement assez banals et concernent des personnes n'ayant pas déclaré des plus-values. L'administration s'interroge sur ce phénomène depuis longtemps. Les méthodes de contrôle ne sont pas adaptées en raison de problèmes de prescription, de détection de la grande fraude, et de réactivité de l'administration.

L'affaire des fonds turbo constitue à ce titre un exemple éloquent en tant que plus grande fraude fiscale organisée en France depuis plusieurs années. Celle-ci était connue de l'administration, qui l'a sanctionnée très tardivement. L'administration s'est fondée sur l'abus de droit, mais le Conseil d'Etat a considéré que la fraude n'avait pas existé. Les entreprises qui avaient été redressées se sont retournées contre les banques qui leur avaient vendu ce type de produits. Le contentieux a alors porté sur la responsabilité. Lorsqu'il s'est agi de sanctionner les établissements financiers - souvent de petites banques-, le Ministère de l'Economie a saisi la CIF, qui a donné un avis négatif. Cette fraude massive n'a ainsi jamais été sanctionnée pénalement.

Manon Sieraczek-Laporte. – Concernant les sanctions pénales, il convient de ne pas oublier qu’elles sont importantes, et qu’elles peuvent être cumulées avec des sanctions administratives. Le principe non bis in idem n’est donc pas appliqué.

En outre, la transparence entre l’administration fiscale et l’autorité judiciaire est relativement importante. En effet, le procureur transmet les informations dont il dispose, permettant à l’administration fiscale de bâtir ses redressements, et inversement l’administration communique à l’autorité judiciaire.

Mme Nathalie Goulet. – Concernant la CIF, le rapporteur et moi-même avons rédigé des amendements de suppression ayant rencontré un succès d’estime. Le gouvernement n’a visiblement aucune intention d’agir en ce sens. Nous n’avons toutefois pas été convaincus par les motifs du maintien de la CIF. Ses délais d’intervention jouxtent parfois la prescription. La réforme de la CIF telle qu’intervenue dans les débats n’est pas forcément satisfaisante.

Eric Ginter. – La CIF a été créée pour pacifier les relations entre les contribuables et l’administration. En tant que praticien, je pense que la CIF n’apporte pas grand-chose. La procédure telle qu’elle a été créée est essentiellement écrite, ni les contribuables ni l’administration n’étant entendus, contrairement aux modalités en vigueur dans le cadre du comité des abus de droit fiscal. La CIF était initialement composée de membres du Conseil d’Etat et de la Cour des comptes, donc d’aucun organe de la justice judiciaire. Elle ne pouvait donc établir de véritables pré-jugements.

La suppression de la CIF ne me gênerait pas fondamentalement. Si cette institution comprend des magistrats de l’ordre judiciaire, la compréhension de son rôle en sera encore compliquée, car la présence actuelle de magistrats administratifs n’implique pas l’ordre judiciaire, donc pénal.

La CIF intervient en outre en amont des procédures, en autorisant certaines initiatives. Or si l’administration estime que des perquisitions doivent être effectuées, la CIF n’a pas à être impliquée.

Francis Delattre. – Le principe est celui selon lequel une décision ne peut s’appliquer sans recours et sans discussion. Il s’agit d’éviter une censure du Conseil constitutionnel.

Nathalie Goulet. – Je ne suis toujours pas convaincue de l’utilité de la CIF. Nous ne parviendrons toutefois à aucune décision sans modification constitutionnelle par une question préjudicielle. La CIF n’est pas une juridiction, elle viole les principes du contradictoire ainsi que tous les principes procéduraux de droits de la défense, et elle constitue une entité d’exception.

Concernant les prix de transfert, j'ai étudié des rapports de l'administration fiscale relatifs à la possibilité de leur validation. Je rejoins les propos de Monsieur Monsellato d'après lesquels les personnels qualifiés pour juger des prix de transferts font face à des difficultés pour la résolution desquelles ils ne disposent pas toujours de tout ce qu'il faudrait

Pensez-vous plausible la procédure actuelle de soumission du prix de transfert à un aval de l'administration visant à éviter les redressements ? Quelles seraient vos préconisations en matière de formation des agents ?

Gianmarco Monsellato. - La loi sur les accords préalables de prix de transfert en France date de 2000. Je l'avais alors soutenue en prônant une généralisation des accords préalables de prix. Les prix de transfert sont en effet un conflit entre Etats. Le contribuable n'a pas à l'assumer, et doit donc pouvoir s'accorder préalablement avec une ou deux administrations concernées. Les entreprises internationales souhaitent la sécurité sur ces sujets, le risque étant pour elles tant comptable que lié à leur image.

Les agents français gérant les prix de transfert sont très compétents, mais trop peu nombreux. Il conviendrait d'accroître leur nombre. Les intérêts du Trésor seraient ainsi servis, puisque les entreprises seraient davantage incitées à arbitrer en faveur de la France. Elles seraient quant à elles plus sécurisées. Les responsables de l'administration sont réticents à donner des accords préalables de prix supplémentaires, car ils craignent que le Parlement estime que ces accords sont donnés trop facilement aux grands groupes. Un accord contractuel entre l'administration et une entreprise internationale est en effet toujours suspect en France car perçu à tort comme une faveur.

Il est important que la France dispose d'une procédure de qualité sur les accords préalables de prix, afin d'accroître les recettes fiscales tout en encourageant l'économie par une amélioration de la sécurité. Nous devons nous placer à armes égales, car les Américains et les Japonais envoient une vingtaine d'agents lors des négociations sur un dossier, quand la France n'en envoie que deux. Dans ce domaine, les entreprises sont les alliées de l'administration, les autres Etats étant l'adversaire. La France avait beaucoup progressé entre 2000 et 2005, et a beaucoup reculé depuis. Très peu de dossiers sont déposés aujourd'hui, car la procédure est trop complexe.

Nathalie Goulet. - 52 dossiers de ce type ont été déposés cette année.

Gianmarco Monsellato. - Les dossiers déposés ne sont pas traités efficacement par l'administration faute de moyens.

Eric Bocquet. - Ce défaut de confiance avec l'administration résulte-t-il des fonds turbo ? Pourriez-vous nous réexpliquer le fonctionnement de ces fonds ?

Eric Ginter. – Les fonds turbo étaient des fonds communs d’investissement ayant donné lieu à un crédit d’impôt. Les banques avaient demandé à l’administration de ne pas être contraintes de recalculer le montant du crédit d’impôt après la clôture de l’exercice, et l’administration a admis cet élément de souplesse. Certains se sont donc engouffrés dans la brèche en multipliant de façon exponentielle le nombre de personnes concernées, donc le crédit lui-même. Les entreprises, en investissant quelques jours dans un fonds, pouvaient récupérer le crédit et contourner l’impôt sur les sociétés.

Ce mécanisme s’est largement répandu et a profité à divers établissements financiers. L’administration n’a réagi qu’après la publication d’un rapport de la Cour des comptes.

Eric Bocquet. – Le crédit impôt recherche bénéficie-t-il essentiellement aux banques ?

Gianmarco Monsellato. – Non, vraiment pas. Les chiffres avancés par la presse sont peu sérieux. Cela résulte d’une confusion. La comptabilité nationale compte comme sociétés financières les holdings tête de groupe, or celles-ci voient remonter le crédit d’impôt recherche de leur usine filiale. Les banques disposent de moins de 5 % du crédit d’impôt, pour des activités de recherche liées aux systèmes informatiques.

Eric Bocquet. – Des contentieux fiscaux ont-ils porté sur le rattachement territorial des produits et des pertes sur des produits dérivés ?

Gianmarco Monsellato. – Les contentieux n’en étaient pas au sens juridictionnel, mais au sens de la double imposition ; ils étaient donc traités par des conventions fiscales d’arbitrage ou des procédures amiables entre les Etats. Les plus classiques ont porté sur un équilibre entre les profits et les pertes assumés par les Etats. L’OCDE a émis un principe, peu suivi par les Etats, consistant à analyser où se trouve le capital suffisant pour absorber les risques de perte, et où se situent les individus disposant des compétences et de l’autorité pour juger de l’allocation de ce capital.

Eric Bocquet. – Madame Sieraczek-Laporte, vous avez récemment publié un ouvrage, *Exilés fiscaux : tabous, fantasmes et vérités*. Pourriez-vous définir chacun de ces trois termes ?

Manon Sieraczek-Laporte. – Le terme de tabou est justifié par l’accès impossible aux chiffres de l’administration fiscale. Nous devons recueillir certains éléments à l’étranger.

Concernant le fantasme, les raisons de tous les départs ne sont pas fiscales.

La vérité renvoie aux moyens d’éradiquer l’exil fiscal, qui se développe rapidement.

Eric Bocquet. – Avez-vous travaillé à des schémas d’optimisation fiscale ayant trait à des produits financiers structurés ?

Gianmarco Monsellato. – Je me suis assuré que ces produits ne soient pas doublement taxés, et qu’ils correspondaient aux principes fiscaux internationaux de l’OCDE. Les produits dérivés n’ont pas de fin d’optimisation fiscale, mais financière.

Eric Bocquet. – Concernant la crise bancaire, les pertes des banques ont-elles fait l’objet de contestations au niveau de l’évaluation ?

Gianmarco Monsellato. – La prescription n’est pas encore intervenue en France. Des contestations sont intervenues aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou au Japon. Le résultat n’est toutefois pas connu, car des contentieux interviendront, notamment concernant l’allocation des pertes. J’ai travaillé sur l’allocation des pertes, sur des bases économiques autant que faire se peut, mais des contentieux existent encore qu’il en ait peu en France comparativement aux États-Unis et au Japon par exemple.

Eric Bocquet. – Quelles sont les principales difficultés sur ce sujet ?

Gianmarco Monsellato. – La première difficulté réside dans la mauvaise foi des administrations, qui cherchent à maximiser leurs recettes fiscales et sont en compétition entre elles. Le rapport de force est très prégnant, notamment pour les banques, qui sont à peine écoutées sur ces sujets.

La deuxième difficulté est que les formules appliquées auparavant en droit fiscal et en économie pour les profits ne fonctionnent plus pour les pertes.

L’absence d’accord préalable de prix constitue la troisième difficulté. Si des accords de ce type sur ces sujets étaient intervenus, la situation aurait été facilitée. Traiter cette situation a posteriori et dans l’urgence est moins favorable que la traiter a priori.

Francis Delattre. – Pourquoi l’entreprise Renault a-t-elle placé son siège social en Hollande ?

Par ailleurs, concernant le problème de base fiscale posé par l’économie numérique, dont les grands acteurs s’installent en Irlande, auriez-vous des suggestions pour lutter contre ce phénomène ?

Gianmarco Monsellato. – Renault a placé son siège en Hollande car un pays neutre était souhaité après la fusion avec Nissan. Cette installation n’a pas apporté de bénéfice fiscal à Renault, car l’entreprise était soumise au régime du bénéfice mondial consolidé, qui a depuis disparu. La localisation du siège en Hollande était donc purement juridique et politique.

J’ai été auditionné par la Commission Woerth sur l’économie numérique. Selon le droit fiscal français, repris par le droit international, les grands acteurs comme Google n’ont pas à payer d’impôt en France car

l'imposition intervient au lieu de résidence de l'investisseur. La France a souhaité cette règle mondiale en 1920, car elle la favorisait vis-à-vis de ses colonies. Le monde a changé depuis. Si nous modifions les règles, il convient alors de s'accorder entre Etats, et de veiller aux éventuelles nuisances pour les groupes français présents à l'étranger.

En matière fiscale, il est inutile de courir après l'évolution technique, qui aura toujours un temps d'avance. Le cloud pose ainsi des sujets fiscaux différents de l'Internet. Il convient d'encourager les investisseurs dans l'économie de demain en France.

Francis Delattre. – Nous comprenons le point relatif à Google.

Amazon n'est pas imposé sur son centre de distribution installé en France.

Gianmarco Monsellato. – En droit fiscal international, un stock n'entraîne pas de taxation. Amazon a déclaré aux Etats-Unis être prêt à payer plus d'impôts dans les différents Etats, mais à condition de disposer d'une règle fiscale uniforme. L'Union européenne doit réaliser un travail en ce sens par une intégration ou a minima une harmonisation, sans laquelle nous sommes condamnés à une compétition d'au moins dix ans.

Eric Bocquet. – D'où provient l'attractivité des fonds luxembourgeois ?

Gianmarco Monsellato. – Dans un premier temps, l'attractivité n'était pas fiscale mais prudentielle. Les règles étant beaucoup plus souples, il est très facile de créer un fonds de trading d'investissement ou d'assurances au Luxembourg, le processus étant très complexe en France. Par ailleurs, le Luxembourg a développé une vraie compétence sectorielle, et la fiscalité y est favorable.

Eric Ginter. – La compétition est assez vive à l'intérieur même du Benelux. Les Belges et les Néerlandais s'en plaignent. Les Pays-Bas critiquent les intérêts notionnels belges, qui ont par la suite été mis en place rapidement au Luxembourg. Ce dernier est ainsi caractérisé par la réactivité de sa réglementation, les autorités souhaitant être en pointe. Elles ne s'en cachent d'ailleurs pas. L'industrie bancaire luxembourgeoise, concernant la gestion privée, est également beaucoup plus dynamique que l'industrie bancaire suisse.

Nathalie Goulet. – Je vous remercie de vos interventions.

Je proposerai au bureau l'organisation d'une table-ronde avec des responsables de l'administration. Les points de vue sont tellement opposés sur certaines questions que le travail du législateur est rendu difficile, notamment concernant la charge de la preuve.

**AUDITION DE M. ANTOINE CAHUZAC, ANCIEN
PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'HSBC PRIVATE BANK
FRANCE**

(mercredi 11 septembre 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos

AUDITION DE M. DENIS ROBERT, ESSAYISTE

(mercredi 11 septembre 2013)

M. François Pillet, Président de la Commission. – Mes chers collègues, nous allons poursuivre notre après-midi d’auditions par celle de M. Denis Robert. Conformément à la règle en vigueur dans le cadre d’une Commission d’enquête, nous allons recevoir votre serment. Je ne vous dirai, parce que l’énumération est un peu longue et que vous le savez déjà, qu’un parjure, volontaire ou involontaire, à ce serment vous exposerait à un certain nombre de peines qui sont prévues dans le Code pénal.

M. Robert, prêtez-vous serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ? Levez la main droite et dites « Je le jure ».

M. Denis Robert. – Je le jure.

M. François Pillet. – Je vous remercie. Vous pouvez vous rasseoir. Je vous invite à prendre la parole. Vous disposez d’une dizaine de minutes pour nous livrer vos premières analyses et nous dire ce que vous souhaitez sur le thème qui nous occupe cet après-midi.

Après votre exposé, le Rapporteur de la Commission vous posera un certain nombre de questions à son tour et reviendra sur celles que nous souhaitons vous poser. Enfin, je céderai la parole aux membres de notre Commission, s’ils souhaitent vous interroger à leur tour. Peut-être moi-même me permettrai-je de vous interroger. En toute hypothèse, c’est à Eric Bocquet, notre Rapporteur, qu’il reviendra de clore cette audition en vous posant une dernière question.

M ; Robert, vous avez la parole.

M. Denis Robert. – En préambule, je souhaitais vous livrer un témoignage personnel. Je viens de terminer un livre qui m’a obligé à passer beaucoup de temps dans les Archives du Sénat, ce grâce à Internet. Je me suis notamment plongé dans les rapports des commissions d’enquête. J’ai notamment retrouvé – et utilisé pour la rédaction d’un de mes chapitres – un rapport de 1981 dont le rapporteur était l’ancien Président du Sénat M. Christian Poncelet. Ce rapport, qui m’a passionné, était consacré à l’industrie du textile. S’il m’a passionné, c’est d’abord par le travail considérable qu’il a représenté et la qualité des personnes auditionnées en vue de sa rédaction, mais aussi la pertinence de ses conclusions. Si les élus avaient suivi les préconisations du rapport, je demeure persuadé que la crise industrielle, voire la guerre économique à laquelle nous avons assisté et continuons d’assister, n’auraient pas eu lieu de la même façon. Les rapports des commissions restent, pour la plupart, des travaux qui sont extrêmement documentés et très pertinents. Ils prennent bien trop vite la poussière.

Cela étant dit, je suis très fier et heureux de pouvoir témoigner et apporter ma modeste pierre à votre édifice. Je crois que la lutte contre le blanchiment est très importante. Mieux une véritable réflexion sur le capitalisme financier doit être entreprise. Si je n'avais qu'un seul souhait, c'est que les travaux de votre commission d'enquête puissent déboucher sur des lois et puissent « changer le monde ». Les contacts que j'ai noués avec des hommes politiques ou des magistrats, voici plusieurs années, m'ont permis de constater qu'il existe un réel problème d'acculturation et de connaissance des circuits financiers, des méthodes y présidant et de leurs bénéficiaires. Un des intérêts de la crise que nous connaissons en ce moment est que les élus, qu'ils soient nationaux ou locaux, s'intéressent de plus en plus à ces questions, à l'image de nos concitoyens. C'est grâce à cet intérêt que le monde peut changer et pourra, je le souhaite ardemment, changer.

Ce préambule ayant été posé, abordons la question qui nous occupe cet après-midi. Je suis ici pour vous parler de Clearstream et du rôle absolument fondamental que jouent les chambres de compensation, notamment celle qui est située sur le territoire du Grand-Duché, dans les circuits de blanchiment. Il s'agit d'un point trop souvent méconnu, oublié, voire nié pour un certain nombre de raisons. Parmi ces raisons, retenons la puissance des deux chambres de compensation existant au monde. Je ne connais pas l'étendue de tous vos travaux. Toutefois, il me semble que, pour le moment, cet aspect-là n'a pas encore été abordé. Je souhaiterais donc l'évoquer avec vous. Comment moi-même m'y suis-je donc intéressé ? J'ai aujourd'hui 55 ans. J'ai suivi à l'origine une formation de psychosociologue et de psychologue. Je suis entré dans le journalisme comme on entre en religion car il n'y avait pas autre chose pour moi qui pouvaient exister que les livres et que le journalisme. J'ai donc passé quatorze ans au sein de la rédaction du quotidien *Libération*, dont plus de dix ans comme journaliste d'investigation. J'ai d'ailleurs été un des premiers à m'intéresser de façon approfondie aux paradis fiscaux. Je m'y intéressé dès le début des années 90 à tout ce qui pouvait en découler, notamment le financement des partis politiques. Je dois ici vous dire de la manière la plus simple et la plus catégorique, qu'à ma connaissance, tous les partis politiques disposaient de circuits de financement et de filiales dans les paradis fiscaux, le PS, le RPR, le CDS, le PR, etc. Le seul parti sur lequel je n'ai pas enquêté est le Parti communiste français. Je ne m'engagerai donc pas à son sujet. Si les démocraties ont lâché prise, c'est parce que tous les partis politiques étaient contaminés. C'est la thèse que je développe dans un de mes livres *Pendant les affaires, les affaires continuent*. J'ai, par la suite, été l'initiateur d'un mouvement, réunissant sept magistrats originaires de cinq Etats européens différents qui ont lancé l'« Appel de Genève ». Ce texte, signé précisément le 1^{er} octobre 1996, avait fait considérablement de bruit à l'époque. J'ai récemment relu cette parution. Elle est demeurée d'une actualité absolument incroyable. Vous ne pouvez pas vous imaginé le nombre de colloques ou de sessions auxquels j'ai participé avec des élus ou des Ministres de la Justice.

A chaque fois, je les sensibilisais à la question des paradis fiscaux et des circuits de financements. Tous m'encourageaient et me félicitaient, déplorant qu'il n'existe pas de justice européenne et s'engageant à entreprendre ce qui devait l'être. Dans les faits, il ne s'est strictement rien passé. Il a fallu attendre le premier semestre de 2013 et la fameuse affaire Cahuzac pour que les pouvoirs publics fassent progresser leur discours sur ce terrain-là. Cette évolution s'explique également par la très forte attente des citoyens.

Mon parcours m'a amené, à partir de l'Appel de Genève, à travailler sur ces questions. J'en suis ressorti un peu épuisé et souhaitant passer à un autre sujet, d'autant que, durant toutes ces années, mes recherches ont buté sur le problème des paradis fiscaux. Dès que je parlais à un magistrat, quelle que sa nationalité en Europe, de ces paradis fiscaux, je constatais bien vite qu'ils étaient des murs infranchissables empêchant toute enquête, que celle-ci fut judiciaire ou journalistique. Je n'avais, en fait, pas réfléchi suffisamment, en ma qualité de journaliste, sur la nature propre de l'argent et les mécanismes de sa circulation. J'ai fini par comprendre que les paradis fiscaux étaient des leurres. Le mot même n'a pas lieu d'être puisque nous savons que les territoires concernés sont d'abord des paradis judiciaires, puis des paradis bancaires, puis peut-être des paradis fiscaux. Le terme même dissimule la financiarisation du capitalisme qui, à l'origine, était essentiellement industriel. Cette mutation s'est opérée au moyen d'une révolution numérique qui a bouleversé tous les circuits de financement et la circulation de l'argent elle-même. Il m'a fallu rencontrer un certain nombre de personnes pour comprendre qu'il existait une traçabilité des échanges financiers. Ce n'est pas parce qu'un virement passe la frontière d'un paradis fiscal qu'il va disparaître, comme certains magistrats ou journalistes le pensaient, dans un « maelstrom » improbable. C'est donc dans le cadre de ces contacts que j'ai découvert l'existence de ces chambres de compensation internationales, sortes de gares de triage permettant de ficher et de centraliser les transactions financières réalisées de par le monde. Ces gares offrent la possibilité, à qui les investit, de retracer des itinéraires financiers. Mon travail va ainsi se focaliser sur l'une des deux gares existant au monde, Clearstream, l'autre étant Euroclear. J'y ai consacré deux années de ma vie et ai pu rencontrer des témoins de l'intérieur qui ont accepté de me parler. Cette enquête m'a permis de comprendre – dans un premier temps de façon intuitive – le fonctionnement de ces boîtes, fonctionnement qui est loin d'être très évident ! Ce n'est qu'ensuite, au regard de l'adversité et l'affrontement que j'ai eu à subir et des difficultés que j'ai rencontrées, que ma connaissance du système s'est affinée. J'ai, de la sorte, rédigé deux livres, le premier en 2001 et le deuxième en 2003. J'ai, aussi, réalisé deux documentaires. Ma connaissance est encore devenue meilleure quand j'ai découvert les méthodes utilisées pour me faire taire.

Je vous parle de manière très détendue et très libre sur le sujet car j'ai gagné tous mes procès. Je rappelle que j'ai dû répondre à une soixantaine de procédures intentées à mon endroit dans cinq pays différents. La Cour de

cassation, dans un arrêt de février 2011 qui fait désormais jurisprudence, a considéré que mon enquête était « sérieuse, de bonne foi et servait l'intérêt général ». Cela signifie que le contenu de mes films et livres, longtemps interdit, est désormais accessible au grand public. Je considère que cet arrêt rendu est une victoire. J'en tire de la fierté, mais aucune vanité. Nous sommes confrontés à un cruel et étrange paradoxe. Ce paradoxe est le suivant : je porte des accusations d'une très grande gravité à l'égard de cette multinationale, de ses hauts dirigeants et de ses actionnaires. Je considère que la fonction « essentielle » de Clearstream reste la dissimulation ainsi que l'aide au blanchiment et au noircissement. Je ne parle ici pas de sa fonction « officielle », mais de sa fonction « officieuse ». J'accuse cette entreprise d'effacer industriellement des traces de transactions. Son système informatique fait l'objet d'interventions humaines qui permettent de supprimer les circuits suspects. Je vais plus loin dans mes accusations qui figurent dans mes livres. J'affirme aussi que la Mafia, à partir des années 1980, a élaboré un dispositif de comptes non-publiés au sein de Clearstream, qui a permis de généraliser les évasions fiscales. Une des phrases-clés de mon travail est celle-ci : « Si Clearstream est la banque des banques, l'affaire Clearstream est l'affaire des affaires. ». Clearstream, en effet, est lié, de près ou de loin, à toutes les affaires qui ont défrayé la chronique depuis la fin des années 70, que ce soit le Banco Ambrosiano ou le règlement de la rançon versée à la République islamique d'Iran pour la libération des otages américains de l'ambassade de Téhéran, par exemple. Le paradoxe le plus cruel pour moi est que ces accusations très graves peuvent être étayées, en vue de l'arrêt de la Cour de cassation. En revanche, rien ne se passe. Clearstream continue d'agir en toute impunité.

M. Eric Bocquet. – Comment pouvez-vous définir Clearstream ? Est-ce une banque à proprement parler ?

M. Denis Robert. – Non, Clearstream est une « chambre de compensation ». Elle continue d'opérer de la même façon, sur le territoire luxembourgeois. Elle a pignon sur rue dans la capitale grand-ducale. Clearstream n'a jamais été inquiétée. Le problème, toutefois, n'est pas seulement luxembourgeois. Il est aussi français et, plus largement, européen. Dans *La Boîte noire*, j'ai écrit que « Clearstream [n'était] pas contrôlée. Un organisme non-contrôlé se développe de façon incontrôlable et répond à une logique interne originale. Des logiques s'affrontent qui finissent par cohabiter. Le profit efface les scrupules. Le mimétisme ambiant les rend aveugles. Les nettoyeurs font le reste. ». Le nettoyage – à échelle industriel – est intervenu après la publication de mes livres, qui ont notablement précipité la chute du PDG de cette chambre de compensation. J'observe d'ailleurs que ce dernier – et plus largement tous les hauts-dirigeants de Clearstream – n'ont jamais tenté de se justifier et n'ont jamais répondu aux invitations qui leur étaient faites par les commissions d'enquête. Le seul moment où ils se sont sentis « fragilisés » a été l'annonce de la constitution d'une commission d'enquête parlementaire à Bruxelles. Clearstream a

toujours pu s'appuyer sur le paradis fiscal qu'est le Grand-Duché du Luxembourg.

Je m'exprime sur le sujet sans colère et sans haine, n'ayant aucunement l'intention de régler des comptes à quiconque. J'ai remporté la mise. Ma vie est désormais ailleurs. Je ne suis plus accaparé par cette affaire qui m'a évidemment marqué. Cette affaire a bien évidemment été longue et douloureuse pour moi. J'ai reçu la visite de 418 huissiers à mon domicile. Elle a parfois impacté ma famille ou mon compte de banque parce qu'elle m'a fait perdre de l'argent. Toutefois, j'en parle désormais très librement, avec de la distance, mais sans beaucoup d'espoirs. Vous allez sans doute me trouver sympathique et intéressant ! J'espère cependant que mon témoignage produira des effets sur le réel et que le jour où la Direction de Clearstream s'expliquera viendra. Soyez sûrs que celle-ci serait bien en peine de vous apporter des traces au sujet de l'effacement des traces de transactions ! Apprenez d'ailleurs que, cette année, Clearstream a estimé la valeur des sommes entreposées dans ses « coffres » à 11 trillions d'euros ! La chambre de compensation réalise chaque année 250 000 transactions représentant entre 80 et 100 millions d'euros. Nous sommes dans la quatrième dimension de la finance !

M. François Pillet. – Votre propos fut très intéressant. Je cède, à présent, la parole à notre Rapporteur Eric BOCQUET. Il va vous poser un certain nombre de questions.

M. Eric Bocquet. – Je vous remercie, Denis Robert, de vos explications. En vous écoutant me revient à la mémoire l'audition de Fabrice Arfi, journaliste à Médiapart, qui déclarait que, « dans les affaires en cours, les paradis fiscaux constituent un invariant ». J'imagine évidemment que vous partagez son analyse ! Sur un plan général, les paradis fiscaux constituent-ils, à vos yeux, un vrai danger pour l'équilibre général de l'économie mondiale ?

M. Denis Robert. – Je vous répondrai par une métaphore scientifique. On a très longtemps pensé que la matière noire de l'univers n'existait pas. Ceux des astrophysiciens qui affirmaient croire à son existence se faisaient traiter de fous. La matière noire est corroborée par la plupart des astrophysiciens un peu sérieux. Elle représente 90 % de la matière de l'univers. Je pense que la comparaison est exactement la même avec les paradis fiscaux. Il existe bien une matière noire de la finance. Ce sont les paradis fiscaux. La définition du paradis fiscal pose toutefois problème : l'Autriche en est un au même titre que la City de Londres. Plusieurs tentatives ont été entreprises pour les classer. Je considère ces démarches relativement vaines. Le paradis fiscal est d'abord un paradis judiciaire. Quand un Etat ne répond pas à une injonction comme ce peut être le cas de l'Angleterre, il participe ainsi indirectement à la dissimulation globale. Les paradis fiscaux participent à l'achat des démocraties. Le juge Van Ruymbeke le disait lui-même en 1996 : « Les politiques ne scieront certainement pas la

branche sur laquelle ils sont assis ! ». Son propos le caractère illusoire de la lutte contre les paradis fiscaux. Je vous l'ai dit, la quasi-totalité des partis politiques ont versé, de près ou de loin, dans le financement occulte. Les circuits de financement passaient alors par les paradis fiscaux ! Dès lors vous comprendrez pourquoi je parle souvent de « leurre ». J'ai été très régulièrement invité par des organisations non-gouvernementales à témoigner. Je leur ai toujours dit qu'il était vain de manifester. Je n'irai donc jamais protester dans la rue contre les paradis fiscaux ou contre les chambres de compensation. Ce type de démarche est totalement illusoire et définitivement vaine. Il est inutile de porter haut des banderoles et de défiler dans les rues de Jersey ou de Luxembourg comme je l'ai vu. Le Grand-Duché joue la montre en multipliant les promesses. Certes, la plupart d'entre elles sont tenues s'il s'agit des particuliers. En revanche, il n'en est pas des mêmes concernant les sociétés !

Quel pire mensonge avons-nous connu ces dernières années que celui de Nicolas Sarkozy nous assurant, à la fin du G20, que les paradis fiscaux allaient inéluctablement disparaître ! Ils n'ont pourtant jamais été aussi florissants ! Il suffit, pour cela, de se rendre à Singapour ou au Luxembourg pour constater que les banques n'y connaissent nullement la crise. Si je dis que les paradis fiscaux sont des leures, c'est parce que je considère que le vrai combat à mener est ailleurs. Il conviendrait plutôt de s'interroger sur la manière dont les transactions sont opérées plutôt que traquer indéfiniment - et vainement - les paradis fiscaux. En 2001, 107 pays étaient recensés dans les fichiers de Clearstream auxquels j'ai eu accès. Sur ces 107 pays, 42 étaient des paradis fiscaux notoirement connus ! Trois ans plus tard, le nombre des pays recensés était passé à 140. Je me suis récemment rendu en Guadeloupe. L'avion à bord duquel j'avais embarqué a survolé, à un moment donné, l'île de Montserrat. Savez-vous que ce bout de terre désertique héberge 17 succursales, parmi lesquelles certaines succursales de banques italiennes ou indonésiennes ? Il ne sert à rien de se rendre à Montserrat. En revanche, il est très important de contrôler les mouvements qui s'opèrent depuis cette île.

On m'a souvent proposé de m'engager en politique, considérant que ma contribution serait opportune au regard des causes que je défends. Je n'en ai jamais eu l'intention. En revanche, je reste persuadé que le combat, non seulement contre les paradis fiscaux, mais surtout en faveur du contrôle des chambres de compensation, n'est pas suffisamment pris en compte. Le seul moyen d'y parvenir est de le faire mettre en œuvre par des organismes indépendants. Les autoroutes de la finance fonctionnent comme les voies rapides. Sur les autoroutes de la finance, circulent des véhicules qui ne sont pas immatriculés, mais qui, pourtant, circulent fort librement. Clearstream est une autoroute de la finance. Les banques qui y sont répertoriées sont des automobiles. Elles passent et repassent en toute liberté. Si l'on veut remporter la bataille contre le « noircissement » de l'économie et les trous noirs de la finance, il convient de former des brigades autoroutières ou

inventer des « radars » informatiques qui permettront d'intercepter ces véhicules en infraction circulant librement que sont les banques. Il s'agit là d'un combat très important à conduire. Si j'ai été autant attaqué, c'est parce que la parole que je porte n'est pas suffisamment audible, notamment des banques, que ces dernières soient françaises, européennes ou mondiales. Parmi les banques françaises incriminées, je pense à BNP Paribas, au Crédit Lyonnais (LCL) ou à la Société générale. On entrevoit aujourd'hui que ces établissements possèdent des comptes dans des paradis fiscaux. Je l'affirmais pourtant dès 2001 dans un livre ! BNP Paribas en détient aux Iles Vanuatu. Quant à la Société générale, elle en possède aux Iles Caïman. Je voudrais vous illustrer l'ampleur du désastre et la complicité des plus hautes autorités. J'ai rencontré il y a quelques années l'ancien gouverneur de la BCE Jean-Claude Trichet, alors gouverneur de la Banque de France. Je l'avais interrogé sur les mesures qui sont prises en cas de découverte d'un compte possédé par une banque française dans un paradis fiscal par la Commission bancaire. Exaspéré par mon insistance, Jean-Claude Trichet a estimé qu'une banque qui détient un compte dans un paradis fiscal n'est pas « nécessairement un fraudeur » (sic). Quant au contrôle exercé sur la filiale bancaire présent sur le territoire en question, il a considéré que la législation du pays considéré – tout paradis fiscal qu'il était – devait « probablement » s'appliquer ». Je vous laisse apprécier la réponse de cet ancien Gouverneur de la Banque centrale européenne !

M. Eric Bocquet. – Vous évoquez souvent l'implantation luxembourgeoise de Clearstream. Est-ce-à-dire que cette chambre de compensation n'est présente que sur le territoire grand-ducal ?

M. Denis Robert. – Non, elle s'appuie également sur un réseau d'agences présentes de par le monde. Je crois que leur nombre s'élève à une dizaine, dont New-York, Francfort et Londres.

M. Eric Bocquet. – Pourriez-vous nous expliquer le fonctionnement d'une chambre de compensation ?

M. Denis Robert. – Il n'y a que deux chambres de compensation au monde. La première est Euroclear et la seconde est Clearstream. Euroclear est une émanation de la banque nord-américaine JP Morgan. Clearstream était, jusqu'en 2002, la propriété d'un consortium bancaire qui l'a revendu, par la suite, à Deutsche Börse Group, qui en est l'actuel propriétaire. Rappelons que ces chambres de compensation sont nées au début des années 70. Elles ont permis à la plupart des acteurs industriels et bancaires nord-américains de s'implanter en Europe et d'y conquérir des marchés. La première chambre à avoir été instituée est Euroclear. Deux ans plus tard, est née Clearstream. Leur vocation première est d'être des « coopératives ». Elles répondaient à un véritable problème, celui des braquages dont était l'objet nombre de dirigeants d'entreprises ou d'hommes d'affaires à leur descente d'avion. L'avènement des chambres de compensation correspond à la dématérialisation de l'argent puisque les titres électroniques remplacent les

titres en papier. Le problème est que ces chambres ont, par la suite, échappé à leurs concepteurs suite à leur perfectionnement. Elles sont devenues, à l'aune des années 90, des outils informatiques d'une puissance redoutable sur lesquels il n'était plus possible d'exercer de contrôle.

Les chambres de compensation sont devenues, en quelque sorte, des « notaires » car elles sont les « notaires de la finance ». Le propos n'est pas de moi, mais de l'ancien PDG de Clearstream. 2/3 des fonds traités dans cette dernière chambre sont des obligations, le dernier tiers étant constitué d'actions. On y trouve aussi de l'argent en liquide ou de l'or. La plupart des fonds est toutefois constituée d'obligations et d'actions. A partir du moment où l'argent rentre dans les circuits financiers, elle devient une donnée électronique. Dès lors, la chambre de compensation devient le gestionnaire de cette donnée. L'enjeu, vous l'aurez donc compris, est absolument considérable, d'autant que Clearstream n'a jamais vraiment été contrôlé. Pendant longtemps, son auditeur était Arthur Andersen. Désormais, il s'agit d'Ernst & Young. En 2002, suite à mes premières révélations, Clearstream a missionné le cabinet Arthur Andersen pour auditer ses comptes. Ernst & Young a repris l'audit, quand le cabinet Arthur Andersen a sombré corps et biens avec l'affaire Enron. Cet audit a coûté un peu plus de 16 millions d'euros ! La Direction générale de Clearstream s'est appuyée sur le contenu de cet audit pour prouver sa transparence et la véracité de ses comptes. Pourtant, il n'a jamais été rendu public en dépit du fait qu'il a mobilisé une vingtaine d'auditeurs qui ont travaillé pendant trois mois à Luxembourg.

M. Eric Bocquet. - Quels étaient les motifs avancés par les plaignants contre vous ?

M. Denis Robert. - Les dirigeants de Clearstream n'ont jamais été très précis à ce sujet. Je leur ai pourtant demandé de préciser les points du premier livre faisant débat. Ils m'ont reproché différents propos que je n'avais jamais tenus ! Je n'ai, par exemple, jamais dit que Clearstream était la « plus grande lessiveuse d'argent sale » au monde. Un de mes témoins au procès était le directeur informatique de Clearstream. Il m'a avoué que les programmeurs avaient pour mission d'effacer toute trace de transaction dans les circuits informatiques de la chambre de compensation. Il évoquait cette tâche en disant qu'il « effaçait les zéros ». Il ajoutait que le nombre d'effacements était tel qu'il ne souvenait plus des sommes considérées ! Cette stratégie d'effacement était très utile en ceci qu'elle empêchait les juges et les policiers qui auraient éventuellement souhaité enquêter sur les mouvements de fonds opérés dans les « caisses » de Clearstream d'avoir accès aux traces informatiques que pouvaient laisser lesdites transactions. L'effacement d'une trace correspondait à une prestation logiquement facturée. Cela a généré une double comptabilité. Bien évidemment, Clearstream n'a jamais été poursuivi. La mise en place de la mission d'information constituée à l'initiative d'Arnaud Montebourg et de Vincent Peillon en 2001, à la suite de la publication de mon premier livre, a contraint

le Grand-Duché du Luxembourg à ouvrir une information judiciaire à l'endroit de Clearstream, qui a entraîné la mise en examen de l'état-major de la « banque ». C'est sous la pression de la France que cette information judiciaire a toutefois été diligentée. Mais la tactique adoptée par les dirigeants de la chambre de compensation a consisté à ne jamais répondre aux questions qui leur étaient posées. Je crois d'ailleurs que la procédure est en cours à ce jour. J'affirme que l'allongement de la procédure est délibéré : les magistrats financiers grand-ducaux sont des pantins.

M. Eric Bocquet. – Vous citez, dans vos livres, des chiffres très précis. Les comptes de Clearstream sont-ils publiés ?

M. Eric Bocquet. – Les chiffres que je rapporte sont ceux publiés par Clearstream.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx. – Quelle est la forme juridique de ces chambres internationales de compensation ?

M. Denis Robert. – Elles relèvent du statut de sociétés anonymes. Clearstream est une filiale de Deutsche Börse Group qui la contrôle à 100 %. Clearstream a précédemment été la propriété de la société Clearstream International, entité dont l'actionnariat était contrôlé par 98 banques.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx. – Ces chambres de compensation sont-elles uniquement « utilisées » par des banques ?

M. Denis Robert. – Non, elles le sont également par des sociétés financières. Ne me demandez pas quelle est la définition d'une « société financière ». Moi-même je l'ignore. Je sais simplement que celles-ci sont aussi bien implantées dans les paradis fiscaux que les banques ! Le drame est que les dirigeants bancaires sont dans une méconnaissance absolue des mécanismes présidant au fonctionnement de ces sociétés et au rôle que joue notamment Clearstream dans leur « alimentation ». J'ai constaté avec effarement, par exemple, que l'ancien PDG du Crédit Lyonnais, avec qui j'échangeais sur le sujet, était dramatiquement ignorant de la question, même s'il se doutait de l'existence de ces réseaux. Jean-Claude Trichet, comme Jean Peyrelevade, n'appréhende pas vraiment le fonctionnement occulte de Clearstream et des sociétés financières et des liens obscurs que l'une et les autres entretiennent.

M. Yvon Collin. – Je vous remercie, M. Robert, de votre propos et des informations passionnantes que vous portez à la connaissance de la commission. Pourriez-vous mentionner des exemples d'opérations de blanchiment réalisées à partir ou à travers Clearstream ? Avez-vous pu, en outre, identifier des montages financiers impliquant la manipulation de produits obligataires utilisés pour divertir discrètement des capitaux aux fins de procéder ultérieurement à de la fraude fiscale ?

M. Denis Robert. – Je répondrai à votre question en citant l'exemple de la BCCI, banque indo-pakistanaise qui était présentée comme la « banque

du crime et de la corruption ». Elle était poursuivie pour blanchiment d'argent de la drogue. Une instruction avait été ouverte à Tampa. Suite à cette ouverture, l'ensemble des comptes de la BCCI ont été fermés de par le monde. Cette banque était très présente dans les pays où la religion musulmane dominait. De violentes manifestations s'y sont déroulées, les particuliers étant furieux de voir leurs comptes vidés et les employés de la banque indignés de ne plus être payés. La fermeture des comptes a donc eu un impact très fort dans le monde extrême-oriental. L'accès aux microfiches de la chambre de compensation Clearstream nous a permis de constater qu'un mouvement fut pourtant opéré d'un compte encore actif de la BCCI vers un compte de la Banque générale de Luxembourg, banque de la famille grand-ducale. Ce mouvement de fonds était estimé à 100 millions d'euros ! Voilà un exemple de manipulation. BCCI se servait de Clearstream pour opérer ses transactions. Celle que je viens de citer put s'opérer grâce à sa complicité. Je pourrais également vous citer l'exemple du Banco Ambrosiano, désormais dénommé « Intesa ». Un magistrat italien m'a avoué le rôle absolument déterminant de Clearstream pour le blanchiment de l'argent de la mafia. Quand les mafieux ont découvert qu'il n'était plus indispensable de se déplacer à l'Institut des Œuvres de religion (IOR) pour réaliser les opérations de blanchiment puisque, d'une certaine manière, Clearstream le faisait pour eux, ils ne se sont pas privés pour l'utiliser. Ce sont d'ailleurs les mafieux qui ont institué le système de comptes non-publiés. Je pourrais parler longtemps des dérives mafieuses de la Banque du Vatican et des liens étroits qu'elle entretenait avec Clearstream. Le nouveau Pape, François, en a pleinement conscience. Vous comprenez plus facilement pourquoi la Direction de Clearstream avait tout intérêt à faire disparaître certains éléments ou certaines traces informatiques de ses comptes. Je pourrais également citer l'exemple de Pan Euro Life, sociétés d'assurance poursuivie en France, mais qui a pu poursuivre ses activités au Luxembourg grâce à Clearstream. Je vous renvoie à mes livres qui décrivent un système qui s'est perverti et qui est toujours opérant.

Mme Corinne Bouchoux. - Iriez-vous jusqu'à dire, comme on le suggère ici ou là, que la Mafia avait tout intérêt à ce que soit médiatisée l'affaire des listings de Clearstream, ceci afin de dissimuler la vraie nature de l'activité de cette chambre de compensation ? Plus globalement, estimez-vous que la Mafia recourt toujours, directement ou indirectement, aux services de Clearstream ?

M. Denis Robert. - Il n'y a pas de rapport entre l'affaire Clearstream 2 et l'écume médiatique générée par l'affaire des listings. Est-ce dû à l'aveuglement et à la bêtise de certains médias qui se sont exclusivement focalisés sur la rivalité entre Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin et le rôle marginal de Rondot. Ils n'ont pas nécessairement réfléchi à la nature de l'activité de la chambre de compensation. Si vous ne devez retenir qu'une seule chose de nos échanges, c'est que Clearstream, chambre de compensation, est un outil essentiel pour les affaires des mafieux, qu'ils

soient chinois, russes, italiens ou autres. Ce n'est pas pour rien qu'une loi a été votée au Luxembourg autorisant les banques à détruire leurs archives dans un délai de quinze ans. Les banques ont quinze ans pour détruire les traces informatiques de leurs agissements. Qui veut mettre le nez dans leurs archives doit s'y prendre avec tact et prudence, mais aussi avec acharnement et résolution car elles sont conservées dans des coffres localisés dans les sous-sols d'établissements bancaires. Ces archives recèlent des trésors en termes d'information. Politiquement, il est intéressant de savoir que Clearstream est la propriété de Deutsche Börse Group. Le pouvoir fédéral allemand aurait tout intérêt à s'intéresser aux activités de Clearstream lorsqu'on connaît les liens entre Clearstream et son unique actionnaire. Il est pourtant impuissant car le lobby bancaire l'en empêche. C'est la raison pour laquelle rien ne change. Le titre d'un de mes livres, *Pendant les affaires, les affaires continuent*, n'a jamais été aussi actuel.

M. Eric Bocquet. – Vous citez, parmi les comptes non-publiés qui sont hébergés par Clearstream, celui de la « DGSE » et celui du Ministère des Finances du Luxembourg. Avez-vous obtenu, sur ce point, des explications de vos interlocuteurs ?

M. Denis Robert. – J'en ai obtenu à propos du compte de la Direction générale de la Sécurité extérieure. Je ne vois aucun inconvénient à ce que la DGSE possède un compte chez Clearstream ! Le seul problème est l'interprétation qui en a été faite par la Banque de France. Celle-ci, en effet, a prétendu publiquement que ce compte permettait au pouvoir politique d'assister les entreprises françaises qui étaient attaquées sur les marchés. Cette réplique a été formulée par le Gouverneur de la Banque de France. Avez-vous conscience de l'impact d'une telle réponse qui vient révéler le dispositif anonyme mis en œuvre par la France pour soutenir ses sociétés ? Nombre de traders m'ont révélé que de telles pratiques sont illégales ! Pour ternir ma réputation, Jean-Claude Trichet a utilisé un argument qui devrait se retourner contre lui. J'ajoute, sur un autre registre, que Clearstream a fréquemment été utilisé par les Etats pour le paiement des rançons. Les Américains ont ainsi sollicité les services de cette chambre au moment de la résolution de la crise des otages de l'ambassade de Téhéran : la rançon qui a été versée à la République islamique d'Iran l'a été via Clearstream ! Je suis très heureux de pouvoir témoigner devant vous. Comprenez que Clearstream est un outil essentiel pour le blanchiment. Sur 107 pays enregistrés par la chambre de compensation, 42 sont des paradis fiscaux alimentés par Clearstream. J'ai relevé 6 652 comptes dans les fameux listings, comptes ouverts dans des paradis fiscaux avec l'aval de Clearstream pour ses clients. Lorsqu'on travaille sur ces questions, on ne peut faire l'économie des données financières que je vous livre cet après-midi. Malheureusement, elles n'ont pas réellement été prises en compte par les médias et nos concitoyens, sous le fallacieux prétexte de leur trop grande complexité et de l'urgence que constituait l'affaire des listings. Alors, le temps passant, on a oublié à quel point Clearstream était un point nodal pour le blanchiment de

l'argent. Je souhaite véritablement que vous intégriez cette affaire dans votre réflexion.

M. Eric Bocquet. – Quels sont les éléments de contestation des plaignants dans le procès que vous avez eu à subir ?

M. Denis Robert. – Pour constituer le dossier, Clearstream a sollicité les services d'un cabinet d'avocats. Il a notamment soudoyé l'avocat de *Charlie Hebdo* qui a participé à la cabale contre moi. Je retiens, parmi les plaintes engagées contre moi, le fait que je suis un « militant d'extrême-gauche » voulant « régler ses comptes avec le Luxembourg », que mes témoins sont des personnes inscrivant leur action dans une démarche purement « revancharde », que mes affirmations sont « plus farfelues les unes que les autres ». Des conférences de presse ont été organisées pour rappeler l'excellente réputation de Clearstream, société qui n'a jamais été impliquée dans des affaires de blanchiment. Parmi les autres arguments mis en avant par la chambre de compensation, je retiens le fait que les comptes non-publiés révélés à plusieurs reprises dans mes livres sont parfaitement « légaux », que Clearstream ne peut être tenue pour responsable des agissements – notamment frauduleux – de ses clients. Je goûte avec délectation les propos du PDG de Clearstream qui affirmait n'accepter que les clients justifiant d'un excellent rating et d'une très bonne réputation. Je me suis amusé, en reprenant ce propos, à incruster, lorsque j'ai réalisé le document sur l'affaire Clearstream, la liste des centaines de sociétés douteuses possédant un compte chez Clearstream. J'ai également mis en opposition le propos du PDG de la chambre de compensation assurant ne pas autoriser les multinationales à ouvrir des comptes avec la liste des multinationales qui en possèdent un, parmi lesquelles Siemens, Unilever, Carlson WagonLit Travel, etc. Je n'ai malheureusement jamais eu la chance d'être confronté aux dirigeants de Clearstream. Il en a été de même de la mission d'enquête parlementaire constitué à l'instar de Vincent Peillon et d'Arnaud Montebourg : l'ancien Président de Clearstream n'a jamais honoré les invitations qui lui étaient faites d'y témoigner. Il en fut de même avec la mission d'enquête constituée à l'échelon du Parlement européen.

M. Eric Bocquet. – Vous écrivez, dans un de vos livres, que « la finance parallèle n'est pas un appendice, mais une des composantes du système. ». Est-ce la conclusion à laquelle vous arrivez ou est-ce un constat de départ ?

M. Denis Robert. – Non, ce n'est pas le constat de départ. Les moyens qui ont été mis en œuvre pour me briser au cours de ces dix dernières années étaient significatifs. Ils prouvent la qualité de mon travail. Sans doute n'étais-je pas suffisamment armé pour me battre contre ceux qui ont cherché à salir ma réputation et m'empêcher de travailler. N'ont-ils pas gagné la mise ? On ne parle désormais plus d'eux. J'espère vivement que votre travail débouchera sur des lois. Peut-être ne serions-nous pas là à discourir si l'affaire Cahuzac n'était pas survenue ? Le problème auquel vous

allez être confronté est la contrainte européenne. Si loi il doit y avoir, elle ne peut être qu'européenne. Or, il n'existe pas, en ce domaine, une volonté globale à l'échelon européen. Je reste cependant persuadé que la voix de la France reste suffisamment puissante pour que le message soit entendu.

M. Eric Bocquet. – C'est ce que nous croyons !

M. François Pillet. – Je vous remercie, M. Robert, de votre témoignage.

AUDITION DE M. HERVÉ DREYFUS, GESTIONNAIRE DE FORTUNE

(mercredi 11 septembre 2013)

M. François Pillet, président. - Nous procédons à présent à l'audition de M. Hervé Dreyfus, gestionnaire de fortune.

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

M. Hervé Dreyfus. - Je le jure.

M. François Pillet, président. - Vous avez la parole pour un exposé liminaire...

M. Hervé Dreyfus. - Mon exposé sera extrêmement rapide.

Monsieur le Président, Messieurs les Sénateurs, Mesdames, je suis né le 4 août 1953. J'occupe les fonctions de gestionnaire de portefeuille chez Raymond James Asset Management International (RJAMI).

Je suis honoré d'être convoqué par votre commission, et espère pouvoir contribuer à son information, même si j'ai été amené à interroger votre secrétariat sur l'objet de mon audition.

Gestionnaires de valeurs mobilières, ma contribution pouvait paraître limitée, alors que je suis, au surplus, tenu au secret professionnel.

Je ne peux pas ne pas faire le lien avec les mises en cause publiques dont je fais l'objet depuis près d'un ans, d'abord dans le cadre de l'affaire Cahuzac, puis, plus généralement, dans le cadre des attaques contre la banque Reyl, dirigée, à Genève, par mon frère, et présentée par M. Condamin-Gerbier, qui a été entendu par votre commission et par les juges d'instruction, comme une « officine d'évasion fiscale », à laquelle j'aurais participé.

Ces faits font objet d'investigations judiciaires, comme j'ai eu l'honneur de le faire connaître au secrétariat de votre commission, puis par l'intermédiaire de mon conseil, le bâtonnier Iweins. Mon domicile et mes bureaux ont fait l'objet de perquisitions. Mon avocat s'est rapproché du magistrat instructeur, et je suis informé que je serai prochainement entendu. Je me dois donc de réserver mes déclarations sur toutes ces mises en cause au juge d'instruction saisi.

Mon avocat s'en est ouvert à vous par le courrier du 3 septembre, demandant à pouvoir m'accompagner. Votre secrétariat lui a fait savoir hier soir qu'il ne pourrait être à mes côtés.

Dans ces conditions, et pour le respect des droits de ma défense, comme de l'autorité judiciaire, je suis à votre disposition pour répondre à vos questions -un projet m'a d'ailleurs été adressé- sous cette double réserve des poursuites judiciaires en cours et, le cas échéant, du secret professionnel auquel je suis tenu.

M. François Pillet, président. - Je vous ai parfaitement entendu. Je tiens toutefois à vous rassurer : vous êtes ici devant une commission d'enquête. Vous êtes ici auditionné et non interrogé. La différence a son importance...

Ce n'est ni l'usage, ni le droit, dans le cadre d'une commission d'enquête, que la personne entendue soit assistée pour -disons-le- « cribler ses réponses ».

Vous aurez la possibilité, lorsque vous le souhaitez, de vous réfugier derrière un secret professionnel légalement protégé, comme celui des avocats ou des banquiers, établi par un code.

En ce qui concerne la procédure judiciaire, nous n'entrons pas dans le cadre de celle-ci ; de ce fait, sauf sur des points extrêmement précis entrant dans le cadre d'une infraction pour laquelle vous seriez mis en examen ou poursuivi -ce qui ne me semble pas le cas- notre commission est apte à vous entendre.

La parole est au rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'adhère pleinement à ce que le président vient de dire concernant les circonstances de cette audition. C'est du fait de votre profession qu'il nous a semblé utile de vous entendre. Notre commission s'intéresse au rôle des banques, aux acteurs financiers au sens général, dans la problématique de l'évasion fiscale, sujet aujourd'hui planétaire et incontournable. Nous y travaillons depuis un an et demi. C'est la seconde commission d'enquête portant sur ce sujet, mais celle-ci cible plus particulièrement le rôle des banques et des acteurs financiers.

Peut-être serait-il utile que l'on vous entende sur une présentation assez rapide de votre parcours professionnel, puisque c'est l'objet principal de votre invitation...

M. Hervé Dreyfus. - J'ai suivi des études de droit économique à l'université Panthéon-Assas, où j'ai obtenu une maîtrise. Lors de la préparation de mon diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), j'ai été recruté par le Crédit commercial de France (CCF), banque dans laquelle j'ai travaillé durant onze ans à la direction internationale. J'ai été formé à la gestion de portefeuille pour de la clientèle non résidente, avec une

spécialisation très pointue sur le marché des eurobonds et le marché des changes. Cette clientèle était surtout maghrébine et moyen-orientale.

Après onze ans passés au CCF, j'ai rejoins RJAMI, fin 1993, début 1994, où je suis depuis toujours. J'y fais de la gestion de portefeuille de clientèle résidente.

En quoi consiste mon métier ? Un client nous confie une certaine somme d'argent à gérer. Tous les trois mois, un comité d'investissement se réunit, composé d'intervenants extérieurs -professeurs d'université, économistes. Nous établissons les grandes stratégies de notre gestion de portefeuille, c'est-à-dire les zones dans lesquelles nous allons investir. Nous décidons ensuite du genre de support que nous allons utiliser -obligations, actions ou monnaies.

De plus en plus d'acteurs financiers font de l'architecture ouverte. Dans la gestion de portefeuille, il s'agit d'utiliser les compétences d'établissements autres que le sien. Nous ne sommes pas bons dans tous les domaines, et travaillons donc avec d'autres banques françaises, anglaises, allemandes, suisses, où existent des compétences meilleures que les nôtres.

Nous décidons donc de choisir tel ou tel fonds ou SICAV. Une fois établie, nous appliquons la politique de gestion aux clients en fonction des mandats qu'ils nous ont confiés. Aujourd'hui, il existe quatre grandes catégories de mandats : un mandat prudent, un mandat équilibré, dynamique ou discrétionnaire. Nous appliquons notre politique de gestion en fonction du mandat que nous ont donné nos clients.

J'exerce ce métier depuis une trentaine d'années. Certains clients me font confiance depuis vingt-cinq ans.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quelle est la place de l'optimisation fiscale dans les relations d'affaires ?

M. Hervé Dreyfus. - C'est le client qui décide du genre de produits qu'il accepte d'avoir dans son portefeuille. Nous réalisons une gestion globale, mais le client peut nous demander d'utiliser les produits d'optimisation fiscale qui existent en France -PEA ou assurance-vie, en plus du compte traditionnel.

En règle générale, c'est le client qui connaît son patrimoine de manière très précise qui nous aide, pour des raisons de succession ou d'économie d'impôts. Je suis, avec mon équipe, un simple technicien de gestion.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Que signifie l'architecture ouverte ?

M. Hervé Dreyfus. - Les grandes banques françaises n'utilisent que leurs produits, SICAV et fonds maison, mais la BNP, par exemple, doit avoir une centaine de fonds investis dans différents pays et sur différents marchés. Elle peut se permettre, pour gérer les portefeuilles de ses clients, de répartir

leurs comptes sur ses différents fonds. Pour notre part, nous n'en avons pas la capacité. Je me réserve donc la possibilité de rechercher le bon gérant au Japon, ou sur les marchés obligataires, au Brésil ou en Inde. Nous n'avons pas de fonds limités. Nous ne gérons qu'un certain nombre de fonds. Nous n'avons de compétences que sur les Etats-Unis et sur l'Europe.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Disposez-vous de collaborations privilégiées avec certaines banques étrangères ?

M. Hervé Dreyfus. - Nous cherchons les bons interlocuteurs. Je peux utiliser une banque anglaise ou suisse. Nous l'avons déjà fait, ce n'est pas un secret : nous avons utilisé les compétences sur les pays émergents de la banque de mon frère, mais pour les Etats-Unis, nous utilisons nos propres compétences. Pour la zone du secteur pétrolier, nous utilisons une banque anglaise ou les banques françaises...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Utilisez-vous des banques de territoires offshore ?

M. Hervé Dreyfus. - Jamais ! L'opacité est trop grande. J'ai des comptes à rendre à ma clientèle...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ne vous le demande-t-on jamais ?

M. Hervé Dreyfus. - Lorsque j'étais au CCF, un client mexicain m'avait posé la question, mais il y a vingt ans de cela...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Beaucoup de banques françaises disposent d'entités dans de nombreux paradis fiscaux...

M. Hervé Dreyfus. - Je fais ce métier depuis trente ans. Le seul reproche que l'on peut m'adresser est que je suis très prudent dans ma gestion. Je n'ai jamais investi sur des produits structurés ou domiciliés dans les banques offshore, ni chez Bernard Madoff. Nous avons reçu ses représentants, comme toute la place parisienne, mais leur opacité était trop importante. Nous ne touchons jamais à ce genre de produits.

Aucun client depuis que j'exerce ce métier n'a pu une seule fois se plaindre qu'on lui a fait prendre des risques inconsidérés en utilisant des produits toxiques, ou opaques. Peut-être me l'a-t-on reproché dans certains cas...

Les gens de chez Madoff étaient très forts. Ils promettaient des taux rendements extrêmement élevés, qu'aucun gérant obligataire ne pouvait tenir et qui ne correspondaient pas aux taux que l'on pouvait obtenir sur les marchés. Leur astuce était de proposer aux personnes qui acceptaient de travailler avec eux des rémunérations conséquentes.

Certains intervenants du marché ont accepté, uniquement pour des raisons financières. Quand j'ai discuté technique avec les représentants de Madoff, je n'ai pas compris leur technique de gestion.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Qui a accepté ?

M. Hervé Dreyfus. - Ce sont ceux dont on a vu le nom dans les journaux, parmi lesquels quelques grandes banques françaises. Je n'en sais pas plus. J'ai entendu parler de clients qui ont tout perdu, des banques ayant investi la totalité de leur portefeuille sur des fonds Madoff. Je crois que les taux étaient garantis à plus de 10 %, ce qui est impossible à tenir.

C'est pourquoi notre société n'utilise jamais de produits offshore, structurés, exotiques...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment expliquer que des professionnels aguerris acceptent ce genre de proposition ?

M. Hervé Dreyfus. - Je ne peux répondre à leur place, mais la seule explication réside dans la rémunération.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - C'est donc de la cupidité !

M. Hervé Dreyfus. - Oui...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel est le type de clientèle de RJAMI ?

M. Hervé Dreyfus. - Notre clientèle est à 100 % française et compte également des institutionnels. Je ne m'occupe personnellement que de clients privés. Quelques grands groupes Français sont aussi clients de nos fonds. Nous avons de très bonnes performances. Notre fonds Europe fait depuis de l'année 15 %, notre fonds États-Unis 24 %. Par rapport à ce qu'ont fait les marchés cette année, je pense que ces résultats sont très honorables.

Nous sommes une petite structure, qui compte quatorze personnes. Il est difficile de se développer, malgré nos bonnes performances.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel est l'objet, la taille et la performance de votre établissement ?

M. Hervé Dreyfus. - Nous sommes quatorze personnes et parvenons à l'équilibre tous les ans. Nous ne faisons pas de bénéfices, ne distribuons pas de dividendes. Nos actifs augmentant régulièrement, nous essayons d'engager un analyste ou un gérant supplémentaire. Nous avons régulièrement de nouveaux clients. Les choses se passent correctement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - A quel superviseur êtes-vous soumis, aussi bien en France qu'à l'étranger ?

M. Hervé Dreyfus. - En France, nous sommes soumis à l'Autorité des marchés financiers (AMF) et à des contrôleurs internes réguliers. Il n'y a pas eu une seule plainte de clients depuis que nous existons. Il n'y a pas de raisons, étant donné nos résultats et notre sérieux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quelle est la procédure en matière de contrôle interne ?

M. Hervé Dreyfus. - Vous me posez là une colle... Le contrôleur vérifie à l'ouverture des comptes et tous les documents administratifs qui ont pu être remplis -pièces d'identité, justificatifs de domicile, etc.

Une fois le compte ouvert, le contrôleur vérifie régulièrement l'adéquation de la gestion du portefeuille du client par rapport à son mandat. Dans le cadre d'un mandat de gestion équilibré, nous n'avons pas le droit de dépasser 60 % d'actions. Nous serions en infraction si tel n'était pas le cas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Votre contrôleur interne est-il commissaire aux comptes ?

M. Hervé Dreyfus. - Non, c'est une personne qui occupe un poste à l'intérieur de la société. Nous avons des commissaires aux comptes qui contrôlent les comptes de la société chaque année. Nos bilans sont déposés au greffe et contrôlés par une équipe de commissaires aux comptes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je suis un peu surpris qu'un établissement qui dispose d'un effectif aussi modeste de quatorze personnes compte un contrôleur interne...

M. Hervé Dreyfus. - La réglementation est très complexe. Le contrôleur interne occupe un emploi à plein-temps. Toute société de gestion devrait disposer d'un contrôleur interne. La réglementation change régulièrement, qu'il s'agisse des comptes gérés, des contrats d'assurance-vie ou des plans d'épargne en actions (PEA). Un nouveau type de PEA vient d'être créé ; il sera indépendant des anciens PEA. Il existe dans ce domaine une demande de nos clients. Cela permettra aux sociétés de gestion de récupérer des fonds supplémentaires, mais les fonds devront être uniquement investis dans de petites et moyennes entreprises (PME). C'est très récent.

Nous avons une très forte demande. Nos clients sont prêts à nous faire le chèque. Or, nous ne disposons aujourd'hui d'aucun document. Nos services juridiques sont en train d'y travailler. Les choses devraient démarrer au 1er janvier, à hauteur de 75 000 euros. Cela représente une charge importante pour le contrôleur, qui travaille avec les services juridiques de nos banques dépositaires.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Combien de clients avez-vous dans votre portefeuille global, et quel est leur profil ?

M. Hervé Dreyfus. - Dans la société de gestion, nous avons environ 180 clients ; j'en gère 75.

Les profils sont variés. On trouve des petits-enfants qui ont hérité de leurs grands-parents et dont le compte avoisine 20 ou 30 000 euros, des professions libérales, des chefs d'entreprise, des femmes divorcées qui ont touché un petit capital et qui veulent le sauvegarder.... On n'a pas un type précis de client. Certains veulent une gestion très dynamiques, et sont prêts à

accepter des pertes importantes ; d'autres nous confient 50 000 euros et préfèrent ne réaliser des gains que de 1 à 2 %, mais n'acceptent pas les risques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous observé un regain d'activité en matière de demande de réaménagement de patrimoine depuis un an ou deux ?

M. Hervé Dreyfus. - A notre niveau, pas du tout. Nous avons un flux régulier de nouveaux clients. La question du réaménagement de patrimoine devrait plutôt être posée à des experts juridiques. Les clients s'adressent à nous pour nous confier une certaine somme, qu'ils déposent sur un compte géré -contrat d'assurance-vie ou PEA. L'aménagement du patrimoine ne relève pas de notre domaine. Je ne fais que de la gestion de portefeuille.

M. François Pillet, président. - Etes-vous amené à être directement en contact avec d'autres établissements étrangers, où votre client peut avoir des comptes ?

M. Hervé Dreyfus. - Jamais !

M. François Pillet, président. - Comment un gérant de patrimoine se protège-t-il d'une éventuelle complicité de fraude fiscale, lorsqu'il estime que son client en comment une ?

M. Hervé Dreyfus. - On n'est pas censé être au courant...

M. François Pillet, président. - Que faites-vous vous lorsque vous pensez que c'est le cas ?

M. Hervé Dreyfus. - Il est délicat de conseiller des clients, que nous connaissons depuis trente ans, qui nous demandent conseil à ce sujet...

M. François Pillet, président. - Que leur recommandez-vous ?

M. Hervé Dreyfus. - Je les invite à consulter leur avocat ou leur domaine. Ce n'est pas mon domaine !

M. François Pillet, président. - Si des héritiers viennent vous voir avec un certain volant financier qui ne vous paraît pas très clair, le déclarez-vous à TracFin ?

M. Hervé Dreyfus. - Avant d'ouvrir le compte, on vérifie l'origine des fonds.

M. François Pillet, président. - Vous n'avez donc jamais eu à vous poser la question de transférer une information à TracFin ?

M. Hervé Dreyfus. - Je pense que le contrôleur interne fait correctement son travail. Nous avons eu une fois un doute vis-à-vis d'un client australien. Nous lui avons refusé d'ouvrir un compte, mais nous ne sommes pas allés plus loin. On ne s'est jamais retrouvé dans la situation de

constater, ayant ouvert un compte, que nous avions fait une erreur. C'est en amont que nous exerçons les contrôles.

M. François Pillet, président. - Quel est le montant du patrimoine moyen que vous gérez ?

M. Hervé Dreyfus. - Il oscille entre 150 et 250 000 euros. Nous avons des clients qui disposent de 800 ou de 900 000 euros. Certains jeunes clients ont 20 ou 30 000 euros.

M. François Pillet, président. - Cela ne représente pas des sommes considérables, compte tenu du nombre de clients dont vous disposez !

M. Hervé Dreyfus. - C'est la fortune moyenne des gens qui, en France, disposent d'un peu d'argent. Les médias parlent des grosses fortunes, mais à 40 ou 50 ans, avoir sur son compte, en plus de sa résidence principale, 200 ou 250 000 euros représente un capital important. C'est en tout cas mon opinion...

M. François Pillet, président. - Cela pourrait être la mienne !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel type d'opération êtes-vous amené à effectuer avec le Luxembourg ou la Suisse, qui ont des statuts très particuliers ?

M. Hervé Dreyfus. - La plupart des fonds commercialisés en France par des banques françaises sont enregistrés au Luxembourg. Nous achetons donc des fonds luxembourgeois, qui peuvent être des fonds du Crédit lyonnais (LCL) ou de la Société générale. Je ne suis pas spécialiste, mais je crois savoir que les SICAV sont moins chères au Luxembourg qu'en France.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Est-ce là le seul avantage ?

M. Hervé Dreyfus. - La réponse est la même pour la Suisse. Dans notre architecture ouverte, nous cherchons les meilleurs produits. Il nous arrive donc d'utiliser des fonds luxembourgeois ou suisses, parce que nous estimons qu'il s'agit du meilleur gérant européen du créneau.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Travaillez-vous avec des banques privilégiées pour les opérations particulières que vous venez de citer ?

M. Hervé Dreyfus. - Non, je répète que nous recherchons les meilleurs produits.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - A quand remonte la création de RJAMI ?

M. Hervé Dreyfus. - En France, elle remonte à 1993. C'est un très grand groupe américain qui compte 8 000 bureaux aux Etats-Unis et 17 000 employés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Dans quel type de pays sont-ils présents ?

M. Hervé Dreyfus. - Partout -Amérique du Sud, Asie, Europe...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - On parle beaucoup de régulation renforcée des flux financiers, y compris dans les G8 et les G20. Pensez-vous que cela aille dans le bon sens ou cela vous inquiète-t-il ? Les Américains ont pris des mesures sévères : faut-il s'en inspirer ?

M. Hervé Dreyfus. - Cela ne m'inquiète pas, au contraire. Je pense que cela va dans le bon sens. Les Américains essaient d'imposer leur loi au monde entier. Il conviendrait de leur résister. Il n'y a pas que du bon de ce côté. Il faut, à un moment donné, taper sur la table. Nous avons des lois. Aujourd'hui, un Américain, qu'il dispose d'un compte à Paris ou ailleurs, est soumis à la loi américaine et non aux autres lois, ce qui est assez extraordinaire !

Le Foreign account tax compliance act (FATCA) est une bonne chose, mais il faut quand même que le législateur français fasse valoir notre droit !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels inconvénients cette loi présente-t-elle selon vous ?

M. Hervé Dreyfus. - Aujourd'hui, les banques françaises refusent systématiquement d'ouvrir des comptes à des ressortissants américains. La complexité de la gestion administrative nécessite presque une personne à plein-temps par compte -rapports, notes, envois de documents fiscaux... On ne peut plus les accepter. Je parle ici en tant que gérant et administrateur.

M. François Pillet, président. - La parole est aux commissaires...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Si j'ai bien compris, votre société compte des personnes physiques et des personnes morales...

M. Hervé Dreyfus. - En effet. Trois personnes s'occupent chez nous d'épargne salariale pour le compte d'entreprises françaises.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Vous ne comptez toutefois pas de sociétés du CAC 40 parmi votre clientèle...

M. Hervé Dreyfus. - Non.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Une PME peut toutefois être votre cliente...

M. Hervé Dreyfus. - Tout à fait. Nous avons ouvert le compte d'une PME, il y a quelques années, devenue aujourd'hui une très grosse entreprise française. Son dirigeant continue à nous faire confiance, au vu de nos résultats. C'est agréable pour nous. Il s'agit de quelqu'un qui avait déposé chez nous 100 000 euros au titre de l'épargne salariale : il a maintenant plusieurs millions d'euros sur son compte.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Si je décide de vous confier mon portefeuille, je transfère une somme d'argent sur votre compte...

M. Hervé Dreyfus. - Sur votre compte.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Elle demeure donc sur mon compte. Il n'y a pas de transfert physique dans vos livres ?

M. Hervé Dreyfus. - Non. Nous sommes une société de gestion. Nous sommes une banque dépositaire. Le compte est ouvert au nom du client.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Vous n'empruntez donc pas vous-mêmes sur les marchés financiers...

M. Hervé Dreyfus. - C'est interdit.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Vous ne donnez pas non plus de garantie particulière...

M. Hervé Dreyfus. - Uniquement bancaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Actuellement, beaucoup de banques demandent à leurs clients de rapatrier les fonds qui se trouveraient dans des paradis fiscaux, au titre de la circulaire Cazeneuve. Avez-vous relevé une volonté de régularisation d'une grande partie de votre clientèle ?

M. Hervé Dreyfus. - J'en ai entendu parler, comme tout le monde. Je n'ai pas eu une seule demande de ma clientèle. Les gens qui peuvent avoir des comptes à l'étranger s'adressent à leur avocat ou à leur notaire, pas à leur gérant de portefeuille. Ce n'est pas mon métier, je ne puis les aider.

M. Jacques Chiron. - Lorsqu'un client vient vous voir pour un placement, vous lui conseillez par exemple les produits les plus intéressants au Luxembourg. Il ouvre donc un compte chez vous...

M. Hervé Dreyfus. - Cela ne se passe pas du tout ainsi ! Un client qui a 100 000 euros à placer et qui vient chez nous sait a priori déjà quel type de structure il souhaite -compte traditionnel, contrat d'assurance-vie en vue d'une succession, ou un PEA.

On lui demande le type de risques qu'il souhaite prendre et nous lui faisons signer un mandat prudent, équilibré, ou discrétionnaire. Il n'a pas le droit d'intervenir ensuite dans le choix des produits, ni de nous donner des instructions dans ce domaine. C'est totalement illégal. Nous commettrions alors en infraction. C'est un problème juridique : si les choses tournent mal, nous sommes responsables. Nous décidons donc seuls du choix des instruments que nous allons mettre dans son portefeuille.

M. Jacques Chiron. - Vous décidez donc de choisir une banque, par exemple, au Luxembourg dont le produit est intéressant...

M. Hervé Dreyfus. - Nos correspondants sont à Paris. Ce sont des Français qui ont listé leur fonds au Luxembourg.

M. Jacques Chiron. - Vous placez donc les fonds qui sont qui sont sur le compte ouvert chez vous...

M. Hervé Dreyfus. - Nous achetons une part de fonds à 1 000 euros pour le client, qui la détient donc sur son compte. Ces fonds sont généralement cotés tous les jours. La valeur du portefeuille augmente ou diminue chaque jour. Chaque trimestre, nous adressons un relevé de portefeuille à nos clients, ainsi que nous y sommes tenus.

En pratique, les clients n'ouvrent jamais les courriers que nous leur adressons. Ils n'ouvrent que celle du 31 décembre pour leur déclaration d'impôt sur la fortune (ISF).

Mme Corinne Bouchoux. - A combien estimez-vous le nombre de vos clients soumis à l'ISF ?

Comment formuleriez-vous, de façon simple, la nature du service que vous apportez à vos clients, par rapport à la Banque postale, qui propose des comptes, des assurances-vie, des PEA, et qui permet d'avoir accès à un livret de caisse d'épargne ?

M. Hervé Dreyfus. - Je n'ai aucune idée du nombre de mes clients qui sont soumis à l'ISF, ne m'occupant jamais de leurs déclarations fiscales.

Par ailleurs, quand un nouveau client vient me voir, généralement recommandé par un autre client, je lui propose toujours mon numéro de portable, afin qu'il puisse m'appeler à l'heure qui lui convient. Vous connaissez les horaires de la banque postale. Un chirurgien, qui commence à opérer le matin à 7 heures et finit le soir à 22 heures, est content de pouvoir me joindre à 6 heures 30 ou le soir, à 23 heures, pour me poser une ou deux questions...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je ne sais s'il est très prudent de livrer son numéro de portable de cette façon. Il y a des précédents fâcheux !

M. Hervé Dreyfus. - Je vois ce que vous voulez dire mais, dans le métier que je fais, la disponibilité est un point important.

Les clients n'ont pas envie de téléphoner à la Société générale, dont les horaires vont de 9 heures 15 à 17 heures 15. Ils travaillent, comme nous tous, et souhaitent contacter leur gérant le matin ou le soir, lorsqu'ils en ont le temps. Mon portable est ouvert pendant les vacances. J'ai une clientèle très fidèle depuis de nombreuses années, qui apprécie beaucoup de pouvoir me joindre quand elle en a envie. Je reconnais que ce n'est pas toujours agréable de recevoir un appel lorsque vous êtes en train de dîner avec vos enfants, mais c'est primordial.

Mme Corinne Bouchoux. - Sans entrer dans des détails, qu'est-ce qui justifie qu'on vous appelle avant 8 heures et après 20 heures, dans la mesure où vous envoyez des correspondances régulières, et où tout est clair et transparent ?

M. Hervé Dreyfus. - Sans citer de nom, j'ai reçu hier un appel d'un professionnel de la santé qui a des horreurs épouvantables. Il envisage de

vendre une partie de son cabinet à l'un de ses associés et va donc avoir une rentrée d'argent. Il voulait que nous en discussions calmement, lorsqu'il était seul, chez lui.

Il m'a appelé à une heure tardive. Je ne dis pas que c'est quotidien, mais cela arrive de temps en temps. Cette personne apprécie beaucoup de pouvoir me joindre lorsqu'il en a envie. Nous avons prévu un petit-déjeuner dans un mois, à 7 heures 15...

Mme Corinne Bouchoux. - Dans la sociologie de votre clientèle, les professions de santé occupent-elles une place importante ?

M. Hervé Dreyfus. - Non. Ma clientèle compte des avocats, des chefs d'entreprises, des héritiers, plusieurs femmes divorcées qui ont eu la chance d'avoir un capital confortable...

Je le répète, nous avons récemment ouvert des comptes à de jeunes enfants, à qui les deux grands-parents avaient donné à chacun 10 000 euros. Ils ont ouvert tous trois un compte de 20 000 euros. Je ne travaille pas avec un secteur privilégié, ou sociologiquement spécialisé dans un domaine.

Dans mon métier, au contraire des grandes banques qui disposent de réseaux de commerciaux extrêmement importants, nous ne travaillons que par bouche-à-oreille. Nous n'avons pas les moyens de donner des réceptions ou d'organiser des fêtes. Seuls les grands groupes le peuvent.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel est le montant total des actifs que vous détenez en gestion directe ou déléguée ?

M. Hervé Dreyfus. - Nous gérons 350 millions d'euros environ.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'ai fait un rapide calcul : vous avez parlé de 180 clients...

M. Hervé Dreyfus. - 180 personnes physiques, en plus de l'épargne salariale -mais ce n'est pas mon domaine. Il s'agit de comptes importants. Nous comptons deux groupes, l'épargne salariale et des institutionnels. Certaines banques et compagnies d'assurance investissent dans nos fonds.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez évoqué un patrimoine moyen de 150 000 euros...

M. Hervé Dreyfus. - Entre 150 et 250 000 euros. La fourchette peut être très large. L'une de nos clientes possède un compte de 2 millions d'euros.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - En volume, les particuliers ne sont donc pas la part principale de vos activités...

M. Hervé Dreyfus. - Non, mais c'est mon métier.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Au plan national, comment vous situez-vous ?

M. Hervé Dreyfus. - Nous évoluons parmi les petits. Certaines grosses sociétés de gestion gèrent plusieurs milliards d'euros, comme Tocqueville, ou la financière de l'échiquier, qui font de la publicité dans les journaux.

Certaines sociétés de gestion ne gèrent que 20 ou 30 millions d'euros. En province, il en existe beaucoup de très petites.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous dites arriver à tenir l'équilibre...

M. Hervé Dreyfus. - Tout à fait. Les bilans sont accessibles.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Serait-il possible de connaître les noms des personnes qui siègent dans le comité de sélection des investissements ?

M. Hervé Dreyfus. - Je ne les ai pas ici.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Il s'agit d'universitaires...

M. Hervé Dreyfus. - En effet. Des Américains assistaient au dernier comité. L'un d'eux est professeur à Dauphine...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Pourriez-vous nous transmettre cette liste ?

M. Hervé Dreyfus. - Bien entendu. Vous aurez les noms dès demain matin.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Sont-ils rémunérés ?

M. Hervé Dreyfus. - Oui.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - S'agit-il de jetons de présence ?

M. Hervé Dreyfus. - Je crois qu'ils facturent des honoraires, mais je n'en connais pas les montants.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels sont les critères de sélection pris en compte pour suggérer tel ou tel choix à tel ou tel client ?

M. Hervé Dreyfus. - Si l'on décide, après notre comité, qu'il est opportun d'acheter un fonds obligataire, une obligation étant aussi volatile qu'une action, nous allons chercher le meilleur gérant obligataire de la place. Nous étudions les performances sur les cinq dernières années, les montants gérés, les coûts de commission de gestion. Une fois ces critères définis, on demande à notre contrôleur interne de vérifier la solidité de l'établissement.

Il existe sur la place de très bons gérants qui n'ont qu'un fonds en gestion. Ils décident de se mettre à leur compte et font d'excellents professionnels. De temps en temps, il peut apparaître des problèmes de solidité financière. Cela peut donc prendre un mois pour trouver le produit adéquat.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Il n'est pas question d'aborder ici l'affaire de justice dans laquelle vous êtes impliqué, mais une issue défavorable pourrait-elle avoir des conséquences sur votre activité professionnelle au sein de ce cabinet ? Craignez-vous que l'AMF intervienne ?

M. Hervé Dreyfus. - L'AMF pourra prendre une décision positive ou négative. Les clients sont au courant : ils lisent les journaux. Je n'ai eu que des messages de soutien. Les gens me connaissent depuis très longtemps. Ils savent que c'est difficile. Je ne préjuge pas des décisions de l'AMF, mais aucun client n'a exprimé son désir de nous quitter.

Au contraire, on a aujourd'hui la chance d'avoir de nouveaux clients qui nous font confiance. Les gens ne nous jugent pas uniquement d'après ce que disent les médias -heureusement !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous n'êtes pas mis en cause dans votre activité...

M. Hervé Dreyfus. - Absolument pas -et cela me fait plaisir, ainsi qu'à l'équipe avec laquelle je travaille.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Lors de son audition, M. Condamin-Gerbier a cité une autre banque. On est là sur un autre sujet...

M. Hervé Dreyfus. - Je n'aborderai pas ce sujet. Je dirais des choses peu agréables !

AUDITION DE M. FRÉDÉRIC IANNUCCI, DIRECTEUR EN CHARGE DE LA DIRECTION NATIONALE DES ENQUÊTES FISCALES

(mardi 17 septembre 2013)

M. François Pillet, président. - Monsieur le Directeur, je vais vous demander de prêter serment de dire la vérité en vous rappelant les dispositions du code pénal en cas de faux témoignage... Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

M. Frédéric Iannucci. - Je le jure.

M. François Pillet, président. - Je vous invite à nous présenter vos réflexions et suggestions...

M. Frédéric Iannucci. - Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, quelques propos introductifs pour essayer d'aborder une partie des différents sujets qui figurent dans le questionnaire transmis par votre commission.

La Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) est une direction à compétence nationale de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle est basée à Pantin et comprend environ 400 agents. Elle intervient en matière de recherche et de collecte du renseignement fiscal, et effectue des enquêtes pour détecter les fraudes les plus importantes.

Son objet principal est d'alimenter, à partir de ses recherches et enquêtes, les autres services de la DGFIP en propositions de vérifications ou de contrôles, qu'il s'agisse des directions nationales, comme la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et la Direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), mais également les Directions interrégionales ou les brigades départementales de contrôle.

C'est le seul service de la DGFIP habilité à mettre en œuvre des procédures de visite domiciliaire et de saisie, conformément à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, sur autorisation du juge judiciaire.

La DNEF n'effectue elle-même qu'un nombre limité de vérifications de comptabilités d'entreprises, essentiellement pour lutter contre la fraude internationale en matière de TVA - « carrousels TVA », ou fraude à la TVA sur les moyens de transport et les véhicules d'occasion notamment. Elle est dans ce domaine la correspondante pour la France du réseau Eurofisc, qui échange entre pays membres de l'Union européenne des données relatives à la TVA. Elle procède à un certain nombre de demandes d'assistance administrative auprès d'autres Etats et répond aux demandes d'assistance administrative provenant de ces Etats.

Trois sources de programmation se combinent...

Nous développons beaucoup l'analyse « risque », qui repose sur le croisement de bases de données ou d'informations issues de l'assistance administrative internationale et vise à identifier, par des requêtes informatiques, des incohérences et des ruptures de comportement.

La seconde source concerne la recherche de renseignements, qui repose sur la mobilisation et la fiscalisation d'informations externes, en provenance d'autres services en charge de la lutte contre la fraude -police, gendarmerie, justice, affaires sociales, TRACFIN, Etats étrangers- ou de sources complètement extérieures -aviseurs.

Enfin, la mobilisation des informations existantes repose sur l'exploitation des faits constatés ou d'informations transmises par les services gestionnaires ou vérificateurs.

La DNEF est placée sous l'autorité du service du contrôle fiscal de la DGFIP, qui assure une mission de pilotage et de coordination des différents services de recherche et de contrôle, en particulier de l'activité des trois directions nationales.

Pour répondre par avance à l'une des questions qui m'ont été adressées par votre commission, je précise que la DNEF n'a aucun contact direct avec le ministre ou son cabinet, sauf si le ministre nous fait l'honneur de sa visite à Pantin, comme il l'a fait en juin dernier. Elle rend compte de son action à sa direction générale.

Sur les sujets en lien avec la commission d'enquête, la DNEF a engagé plusieurs actions spécifiques ces dernières années pour identifier des avoirs détenus à l'étranger auprès d'établissements financiers.

Nous avons lancé une opération de droit de communication auprès des banques et établissements financiers, en application de l'article L. 96 A du livre des procédures fiscales.

Ce droit de communication est intervenu en deux vagues, tout d'abord en novembre 2010 auprès de 449 banques pour leur demander de nous indiquer les transferts de capitaux d'un montant supérieur à 15 000 euros, effectués sur certaines périodes, à destination d'une quinzaine de pays non coopératifs ou pratiquant le secret bancaire.

Nous avons identifié 8 000 contribuables, dont 1 200 ayant réalisé un virement sur un compte à l'étranger présumé leur appartenir. Ils ont fait l'objet d'un contrôle sur pièces de leur dossier fiscal et, pour certains, de contrôles plus lourds, actuellement en cours d'achèvement.

La deuxième vague a eu lieu en février 2012, auprès de 775 banques, en vue de compléter les informations reçues précédemment et de couvrir une période plus récente, sur des informations relatives aux années 2009 à 2011, en modifiant légèrement les seuils de virement et les pays ciblés. Cela a

permis d'identifier un peu plus de 1 100 personnes physiques, résidant en France et présumées avoir réalisé des virements sur un compte à l'étranger leur appartenant, ce qui n'est pas en soi interdit mais qui, dans certains cas, peut permettre de déceler des comptes non déclarés.

La DNEF s'est par ailleurs mobilisée sur plusieurs affaires, d'ampleurs différentes, qui ont conduit à l'identification de comptes non déclarés à l'étranger.

La plus importante est l'affaire HSBC. Vous avez auditionné récemment M. Falciani à ce sujet...

Ce dossier a mobilisé sur une très longue période une part importante des moyens de la DNEF. M. Eckert, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a fait un point précis et actualisé sur le traitement de ce dossier par les services de Bercy en juillet dernier. Ce rapport a été établi à partir de l'ensemble des données auxquelles M. Eckert a pu avoir accès conformément à son pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Je suis à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions.

La DNEF a reçu l'ensemble de données informatiques réparties dans de multiples fichiers transmis par M. Falciani et a travaillé en partie en liaison avec lui sur le décryptage de cette masse de données qui, contrairement à ce qui a été souvent présenté, n'était pas une liste achevée de contribuables à l'origine, mais des données qu'il a fallu retraiter de manière assez complexe pour identifier les résidents français concernés par la détention de comptes à l'étranger.

La DNEF a fait un nombre important de propositions en matière de vérifications de contrôles, qui ont été traitées par les directions nationales de contrôle dont vous avez auditionné les responsables.

D'autres listes de comptes à l'étranger ont été fournies par d'autres Etats, comme dans l'affaire dite du Lichtenstein. Fin 2007 et début 2008, les autorités britanniques, puis les autorités allemandes, ont transmis à la France des documents contenant une liste de 200 noms, regroupés en 64 groupes familiaux. Ces dossiers ont fait l'objet de procédures de contrôles. Les autorités allemandes et britanniques nous transmettent régulièrement des informations nominatives sur des détentions de compte à l'étranger.

L'autre affaire célèbre est celle de l'Union des banques suisses (UBS). Une instruction judiciaire est en cours pour démarchage bancaire et financier illicite et blanchiment de fraude fiscale en bande organisée. Le secret de l'instruction ne me permet pas d'être plus disert sur notre activité. L'administration fiscale s'est constituée partie civile, et collabore régulièrement avec la justice dans cette affaire. Elle tirera les conséquences fiscales qui s'imposent si l'instance établit que des contribuables français ont ouvert et détiennent des comptes non déclarés à l'étranger.

Le dernier élément récent qui nous amène à procéder à des investigations est la publication par un consortium international de journalistes d'investigation de bases de données, plus de 2,5 millions de documents divers concernant 120 000 sociétés offshore -l'affaire « Offshore Leaks ».

L'enjeu est pour nous d'avoir connaissance des liens avec des personnes domiciliées en France. Il ne semblerait pas y en avoir énormément en première analyse. Cette base de données est très intéressante car elle indique les liens entre des personnes et des structures situées dans des pays à fiscalité privilégiée, mais elle ne donne pas de références sur les comptes bancaires ou les montants financiers. C'est important pour corroborer les informations ou nous mettre sur certaines pistes, mais cela ne permettra pas d'avoir l'équivalent des informations fournies par M. Falciani, par exemple.

Suite à ces différentes opérations, et notamment l'affaire HSBC, la DNEF a mis en place en 2010, après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), un fichier EVAFISC qui a pour objectif de recenser les informations laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France par des personnes physiques ou morales. Ce fichier a vocation à collecter toutes les informations dont nous pouvons disposer à l'occasion des différents contrôles. Il est à la disposition des autres services de la DGFIP et est également consulté par les services de police, de gendarmerie ou parfois les douanes. Ce fichier contenait, au 30 juin 2013, environ 9 000 noms de personnes physiques. Il s'agit de présomption de comptes bancaires et non pas toujours d'éléments certifiés.

Pour conclure, ces propos introductifs, je voudrais mentionner deux points...

Grâce à l'action du législateur -et le projet de loi de lutte contre la fraude en est une nouvelle démonstration- l'administration dispose de moyens juridiques renforcés vis-à-vis des acteurs établis sur le sol national, et en particulier vis-à-vis des banques. Notre action est par nature beaucoup plus limitée vis-à-vis d'organismes situés à l'étranger. Un dispositif généralisé d'échanges spontanés ou automatiques d'information est seul en mesure de lever une partie importante de ces contraintes.

Il convient de bien distinguer l'action de l'administration fiscale de celle des autorités judiciaires, même si notre action est de plus en plus coordonnée. Notre action vise avant tout à appréhender des sommes qui ont échappé à l'impôt. Celle du juge a un spectre plus large.

L'administration a bien entendu la possibilité de proposer des poursuites pénales, ce qu'elle fait pour les fraudes les plus graves, y compris en amont de tout contrôle, en recourant à la police fiscale.

Nous utilisons le plus possible la notion de complicité de fraude fiscale, afin que le juge puisse poursuivre toutes les personnes qui aident ou assistent le contribuable dans la commission de l'infraction elle-même, mais

l'établissement d'éventuelles complicités nécessite de réaliser des investigations judiciaires lourdes pour établir leur rôle de facilitateur de la fraude fiscale. Lorsque nous saisissons le juge, nous prenons le soin de viser l'auteur présumé des infractions et ses complices. Nous appelons systématiquement l'attention des parquets sur ce sujet au moment du dépôt de plaintes pour fraude fiscale et, en qualité de partie civile, au cours de la procédure judiciaire.

Par ailleurs, en matière d'escroquerie, nous sommes amenés à porter plainte fréquemment, notamment en matière de lutte contre les carrousels de TVA, et en matière de blanchiment, à informer les autorités judiciaires ou TRACFIN.

M. François Pillet, président. - Merci.

La parole est au rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels sont les critères de programmation de vos contrôles au sein de la DNEF ? Quel outil d'analyse experte utilisez-vous ?

M. Frédéric Iannucci. - Les méthodes de programmation reposent sur trois sources. L'analyse risque monte en puissance depuis quelques années. Elle consiste à détecter le plus tôt possible les comportements de nature à laisser présumer des fraudes.

Cela repose par exemple sur l'analyse de l'évolution d'une société. Une société qui change souvent de parts sociales ou brusquement d'activité peut donner l'indication de participations à certains types de fraudes. Historiquement, sous l'autorité de la DNEF, l'enjeu financier le plus important concerne la TVA. Cela a été le point de départ de la mise en place de ces outils d'analyse risque. L'analyse risque est donc de plus en plus importante, quand la CNIL nous en donne l'autorisation. Nous n'avons en effet à ce jour, pas encore l'autorisation de croiser les données relatives à l'impôt sur le revenu avec celles relatives aux entreprises.

La seconde source de programmation réside dans les contacts avec d'autres services de l'Etat, notre partenaire privilégié étant les douanes, avec lesquelles nous avons des conventions, des échanges d'agents et des transmissions d'informations régulières. TRACFIN est également un partenaire quotidien. La justice est une source d'alimentation importante des dossiers. Des agents de la DNEF sont en poste au sein du Palais de justice de Paris, afin d'essayer de regarder dans les dossiers judiciaires ce qui peut nous intéresser, en plus des transmissions effectuées par les magistrats. Nous sommes aussi en contact régulier avec les services de police et de gendarmerie.

La troisième source de programmation, ce sont les informations purement fiscales, à partir de celles qui nous remontent des services gestionnaires ou autres de la maison, qui identifient des éléments anormaux

dans le comportement fiscal du contribuable, qu'il soit personne physique ou morale.

Nous utilisons un outil qui s'appelle SAS, qui permet de faire de l'analyse de données, ainsi que différents logiciels plus pointus pour essayer d'écrire des environnements fiscaux, établir les liens entre différentes personnes ou structures par des schémas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous êtes amenés à avoir des contacts avec les pays étrangers. Comment se passent les relations avec les banques suisses ou luxembourgeoises ?

M. Frédéric Iannucci. - Mon service a des relations avec les administrations fiscales étrangères, mais nous n'avons pas de relations directes avec les banques étrangères.

En cas de demande d'assistance administrative, l'administration centrale effectue la démarche ; le pays y répond plus ou moins bien, et plus ou moins vite.

Depuis 2011, grâce à Eurofisc, les pays membres s'échangent spontanément un nombre important d'informations sur les sociétés, dont elles cotent le risque, en confrontant leur expérience.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - A quel moment la DNEF a-t-elle été saisie officiellement de l'affaire HSBC ?

M. Frédéric Iannucci. - Vous faites référence à une période à laquelle je n'étais pas en fonction. L'autorité judiciaire a transmis officiellement les informations à la DGFIP en juillet 2009, ce qui a constitué la base de nos travaux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous n'êtes donc pas intervenus avant cette date ?

M. Frédéric Iannucci. - M. Eckert en explique très bien les différentes étapes : M. Falciani a antérieurement pris contact avec la DNEF. C'est à la suite des perquisitions faites sur commission rogatoire suisse que les données ont pu être utilisées officiellement et servir de base aux procédures fiscales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Le Parisien, dans son édition du 8 septembre, faisait état d'une hausse assez spectaculaire des saisies de liquide par les douanes. Avez-vous été informés de ces éléments ? Quel est votre commentaire à ce sujet ?

M. Frédéric Iannucci. - La Direction nationale du renseignement douanier (DNRED) nous a informés de ces éléments. Nous sommes en contact afin d'exploiter au mieux ces informations, qui concernent à la fois les mouvements de fonds déclarés et ceux non déclarés de la France vers l'étranger et de l'étranger vers la France.

Nous avons eu une réunion de concertation la semaine dernière pour étudier la nature de l'information dont disposaient les douanes, et la manière dont elle pourrait être exploitée fiscalement...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel est le niveau des enjeux fiscaux impliqués en général dans les affaires que vous avez évoquées ?

M. Frédéric Iannucci. - C'est assez difficile à dire. On a une série d'affaires très différentes les unes des autres. Dans l'affaire HSBC, le montant des droits et pénalités issus des redressements atteignait, en juin, 186 millions d'euros. Il a dû progresser depuis. Ce sont des sommes conséquentes. Dans d'autres affaires, le montant peut être plus réduit. Il n'y a pas de règle générale. Cela dépend de la qualité de l'information, du caractère récent ou non de celle-ci. Nous avons parfois des listes, mais avec des éléments incomplets, des noms sans les adresses, des comptes sans les noms. C'est un travail assez minutieux, dont le résultat connaît forcément certaines pertes en lignes.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La DNEF a-t-elle collaboré avec M. Falciani pour exploiter les données HSBC ?

M. Frédéric Iannucci. - La DNEF a été en contact téléphoniquement avec M. Falciani en 2009. Il nous a beaucoup aidés à décrypter et à mettre en relation les différentes données d'un fichier qui était d'une taille volumineuse, avec des tables de correspondance entre des séries de chiffres et de codes. C'est vraiment grâce à son intervention que nous avons pu exploiter une partie des informations, bien que de manière non exhaustive, mais d'extraire la liste des contribuables.

Nous avons été également en contact avec lui à son retour d'Espagne, où il nous a à nouveau informés de modalités de traitement complémentaires, qui pourraient être appliquées aux informations qu'il nous avait fournies.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Ces contacts sont-ils toujours en cours.

M. Frédéric Iannucci. - Nous avons été en contact au mois de juillet, et devons avoir d'autres contacts s'il le veut bien...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Tout un débat a eu lieu sur la façon, dont ces documents sont sortis de Suisse. Avez-vous été associés aux démarches qui ont permis à ces documents de quitter ce pays ?

M. Frédéric Iannucci. - Je ne vois pas à quoi vous faites allusion. M. Falciani a amené ces documents en France. Le juge nous les a ensuite transmis officiellement. Nous ne sommes bien entendu pas allés les chercher en Suisse.

L'origine des documents constitue un sujet qui peut freiner notre action, si le juge considère que l'origine des documents annule la procédure fiscale.

Un arrêt de la Cour de cassation a invalidé une procédure de saisie fiscale au motif de l'illégalité de l'origine des informations, quand bien même elles auraient été transmises par le juge, d'où l'intérêt de la disposition figurant dans le projet de loi de lutte contre la fraude, qui permet d'utiliser officiellement des informations transmises par le juge, l'assistance administrative ou un droit de communication...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Indépendamment des auditions que nous organisons, nous adressons des questionnaires à des entreprises, notamment à des banques, au sujet de comptes non déclarés. L'une d'elles -une banque suisse en l'occurrence- nous a retourné ledit document, en nous répondant qu'elle a déjà signalé à TRACFIN des transactions effectuées par des personnes politiquement ou médiatiquement exposées, en précisant : « Depuis 2007, notre établissement a effectué trois signalements à TRACFIN relatifs à des personnes politiquement exposées ». Trois dates sont citées : mars 2011, juillet 2012, et avril 2013. Disposez-vous d'éléments qui corroborent ces informations ?

M. Frédéric Iannucci. - TRACFIN nous transmet régulièrement des signalements qui transitent par l'administration centrale de la DGFIP. Je crois que nous en avons reçu 165 en 2012. Je ne puis dire de manière abrupte si l'un d'eux correspond à ceux que vous a signalés la banque.

Par nature, certains signalements peuvent concerner des personnalités sensibles et exposées. Il faudrait que nous puissions voir avec vous, dans un rapport plus bilatéral, à partir des faits constatés, si l'on retrouve ces éléments, le secret fiscal ne me permettant pas, en tout état de cause, de parler de dossiers nominatifs devant votre commission en formation plénière.

M. François Pillet, président. - Les banques sont-elles toujours exemptes de critiques dans les transferts de fonds que vous jugez douteux ?

M. Frédéric Iannucci. - Je suis quelque peu embarrassé...

Du point de vue fiscal, je n'ai pas à porter d'appréciations sur l'attitude générale des banques, que je ne veux pas stigmatiser. Nous avons, vis-à-vis des banques situées en France, des moyens d'investigation et de vérification très élaborés, et je ne puis vous signaler de comportement particulièrement anormal. En revanche, parmi les établissements bancaires étrangers, il peut y avoir tous les cas de figure, mais cela relève des instructions judiciaires en cours pour savoir si ceux-ci sont complices de fraudes, ont démarché leurs clients pour les inciter à faire de la fraude fiscale. L'administration fiscale ne dispose pas les éléments d'information, d'analyse ou d'investigations qui nous permettent de rentrer sur le terrain de la recherche de complicité pour l'accomplissement de la fraude fiscale.

Nous sommes peut-être trop terre à terre, mais nous regardons concrètement si nous parvenons à appréhender des sommes qui ont échappé à l'impôt et à faire payer les contribuables. S'il apparaissait qu'un établissement bancaire lui-même fraude l'impôt, il ferait bien entendu l'objet d'une vérification. La DVNI vérifie régulièrement les banques et doit réaliser de temps en temps des redressements pour irrégularité au regard de la gestion fiscale, mais nous n'avons pas directement d'éléments pour apprécier l'honorabilité générale des établissements bancaires étrangers...

M. François Pillet, président. - Votre réponse est parfaitement claire au regard des banques françaises.

Mme Nathalie Goulet. - J'aimerais que vous donniez quelques détails sur le service fiscal du palais de justice. J'ai été avocat durant une quinzaine d'années. Il existait alors un service fiscal à qui l'on payait un timbre pour enregistrer les affaires. S'agit-il de celui-ci ?

Par ailleurs, vous avez évoqué de la CNIL et sa réticence à vouloir croiser des fichiers, ce que l'on comprend très bien. Le Gouvernement, le Parlement et le Sénat ayant toutefois fait de la fraude et de la lutte contre les réseaux un vrai sujet, quelles seraient vos préconisations pour que la CNIL, sous certaines conditions, puisse vous autoriser à croiser ces fichiers ?

D'autre part, recevez-vous des dénonciations ? Si c'est le cas, dans quelle quantité ?

Enfin, faut-il mettre au crédit de la coopération internationale le blocage d'une somme supérieure à un million d'euros, relative à un transfert de fonds de Bernard Tapie, du Danemark en direction d'un autre pays, sujet dont la presse s'est fait récemment l'écho ? Ce serait là le signe que les administrations et les institutions judiciaires fonctionnent bien au niveau européen. Ce serait là une bonne nouvelle...

M. Frédéric Iannucci. - Sur la dernière question, j'avoue ma totale incompétence sur l'affaire Tapie. Je ne connais pas les éléments que vous évoquez...

S'agissant du premier point, il existe un bureau de la DNEF au sein du tribunal de grande instance de Paris et du tribunal de commerce. Les agents de la DNEF gèrent les liaisons entre la DNEF et ces tribunaux. Il s'agit d'un rôle administratif et d'un rôle d'analyse. Les magistrats sont très ouverts et nous avons accès aux dossiers. Nous pouvons donc, à partir des agents en poste au palais de justice, obtenir un certain nombre d'informations utiles du point de vue fiscal. C'est un bureau de liaison qui facilite les relations entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale. Il nous arrive de demander à un juge d'avoir accès à des instructions en cours, ou à des procès-verbaux, en application des textes législatifs.

En ce qui concerne la CNIL, je n'ai pas fait état de réticence, mais la CNIL se livre à un examen technique assez approfondi des demandes, dans

un souci légitime de protection des données. Ce sont des dossiers dont l'examen nécessite un certain temps. Au fur à mesure que nous progressons dans les sujets d'analyse risque, de croisements de données, la CNIL pose un certain nombre de questions auxquelles nous répondons. Je n'identifie pas de blocage de la part de cette autorité administrative indépendante. Nous sommes toutefois dans un univers très juridique. Toutes nos procédures répondent à des conditions très strictes, sous le contrôle du juge et chaque acteur vérifie scrupuleusement les possibilités techniques et juridiques d'utilisation des différentes données.

S'agissant des informations extérieures, un certain nombre de personnes viennent nous voir pour nous livrer des informations de nature fiscale, sur des motivations diverses, mais non financières, puisque nous ne rémunérons par les aviseurs, contrairement à d'autres services de l'Etat. Dans le meilleur des cas, cela peut être par esprit civique, dans le pire avec des motivations que vous pouvez imaginer... Nous prenons le plus grand soin de nous assurer de la fiabilité des informations qui nous sont transmises et vérifions que nous ne sommes pas instrumentalisés par la personne qui nous contacte. Nous effectuons un travail de fiabilisation de la source, comme dans le cadre de l'affaire HSBC, afin de déterminer dans quelle mesure les informations sont utiles et exploitables.

Je ne puis quantifier, par rapport à l'ensemble des propositions de contrôles que nous faisons, la part relative à ces informations. Elles ne suffisent pas toujours à elles seules, et il nous faut les recouper par d'autres éléments. Nous ne déclenchons pas l'artillerie lourde à chaque lettre de dénonciation signée que nous recevons. Nous essayons de recouper les informations, de mesurer les enjeux et d'en vérifier la pertinence.

Certaines sources peuvent être importantes, comme dans l'affaire HSBC, avec les risques inhérents à ce genre d'informations, qui peuvent parfois être motivées par de la malveillance ou par une certaine volonté de nuire.

M. Yvon Collin. - Comment s'effectue la coordination avec votre direction des enquêtes déclenchées par les douanes, TRACFIN ou autres ?

Par ailleurs, quels sont les taux de poursuites pénales pour fraude fiscale dans la masse des affaires traitées par votre direction ?

M. Frédéric Iannucci. - La coordination avec les autres organismes se fait selon un cadre juridique spécifique pour chacun d'eux.

Il existe un protocole entre la DNEF et la DNRED, qui prévoit des échanges d'informations spontanés, des réunions sur des dossiers particuliers, afin de coordonner notre action. L'analyse des mouvements des fonds nous occupe conjointement. Deux agents sont détachés au sein de la DNRED. Ils aident celle-ci à réaliser des extractions de nos applications informatiques sur des personnes. Un agent de la DNRED est en poste au sein de la DNEF, afin de nous aider dans nos travaux.

La coopération avec la DNRED est ancienne et solide, et se fortifie par la transmission de bulletins d'informations réguliers entre les deux services.

Le partenariat de TRACFIN avec la DGFIP fonctionne depuis 2009, une branche de la DGFIP ayant une activité bancaire et réalisant depuis longtemps des déclarations de soupçon auprès de TRACFIN. TRACFIN nous envoie de son côté des fiches de signalement. Nous en avons reçu plus de 500 depuis 2009, et 165 en 2012. Nous essayons de notre côté d'établir des notes d'information pour aider TRACFIN dans l'exercice de ses missions. Les informations de TRACFIN sont très précieuses et donnent lieu à un nombre important de vérifications et de contrôles.

Les relations avec l'autorité judiciaire sont bien encadrées par les textes. Les juges sont très sensibles à l'aspect fiscal, et nous transmettent bien volontiers, et spontanément, un nombre important d'informations de qualité.

J'ai eu l'occasion, en juillet, d'avoir une réunion avec des magistrats pour coordonner l'action contre la fraude à la TVA sur les véhicules d'occasion. Les réflexes sont bien ancrés -magistrats, douanes, DGFIP- pour coordonner les actions de vérification d'entreprises identifiées, afin que les services ne se gênent pas entre eux, une perquisition fiscale pouvant par exemple alerter les personnes ciblées judiciairement. Les relations sont donc excellentes avec toutes ces entités.

Les relations avec la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) sont différentes ; nous faisons des propositions de dossiers, qui transitent par notre administration centrale, celle-ci saisissant le procureur pour confier lesdits dossiers à la BNRDF. Nous n'avons donc pas de relations quotidiennes.

Quant aux taux de poursuite pénale, la DNEF effectue directement très peu de vérifications de comptabilités -une centaine par an, sur un secteur très ciblé, celui de la lutte contre la fraude à la TVA en matière internationale. Ces dossiers sont fortement « correctionnalisés ». Nous faisons soit des propositions de poursuites correctionnelles, soit portons plainte pour escroquerie. En combinant les deux, en 2012 -de mémoire- nous devons avoir saisi le juge pour 38 dossiers...

C'est un taux de poursuites pénales très important, mais la vérification elle-même n'est pas notre activité principale. Ce sont plutôt la DNVSF ou la DVNI qui effectuent les procédures sur les gros dossiers.

M. Michel Bécot. - Combien compte-t-on de poursuites ?

M. Frédéric Iannucci. - Les outils de suivi statistiques ne nous permettent pas d'identifier, à partir des propositions que nous faisons, le taux de poursuites correctionnelles sur l'ensemble des propositions. Au niveau national, on arrive à environ 1 100 propositions de poursuites correctionnelles par an.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La DNEF connaît-elle le nombre de comptes de particuliers et d'entreprises détenus à l'étranger ?

M. Frédéric Iannucci. - Il faut distinguer la situation des entreprises et celle des particuliers. Pour les entreprises, il n'y a pas d'obligation de déclaration des comptes à l'étranger. Nous ne les connaissons donc pas. Les particuliers ont une obligation déclarative spécifique. En 2011, environ 108 000 foyers fiscaux ont déclaré détenir un compte à l'étranger, où un foyer peut détenir plusieurs comptes.

Par définition, nous ne connaissons pas le nombre de comptes non déclarés. Néanmoins, le fichier EVAFISC contient des informations concernant environ 9 000 personnes. C'est sans doute un chiffre très loin de la réalité...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Lorsqu'un individu est intercepté à nos frontières avec des centaines de milliers d'euros en liquide, la DNEF est-elle systématiquement amenée à enquêter sur la situation de cet individu ?

M. Frédéric Iannucci. - Les douanes nous transmettent de manière détaillée leurs constatations en matière de transfert de capitaux. Si l'enjeu est important, nous sommes systématiquement amenés à étudier l'environnement fiscal de la personne à l'origine de ces transferts de fonds, notamment le fait de savoir si elle est résidente fiscale en France ou non. Si elle ne l'est pas, cela limite nos possibilités d'action.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Lors d'une audition, M. Bernard Salvat nous a dit : « La DNEF ne prend pas les dossiers des personnalités, uniquement si la Direction générale le lui demande ». Comment expliquer cet assujettissement à l'échelon supérieur ? Existe-t-il des cas où des dossiers sont retenus par la Direction générale ? Si la DNEF n'enquête pas sur ces dossiers, d'autres services peuvent-ils le faire ?

M. Frédéric Iannucci. - Les déclarations de Bernard Salvat, directeur de la DNEF jusqu'en mai dernier, ont été faites dans le cadre d'une autre commission d'enquête, portant sur un événement particulier ayant conduit à la démission d'un membre du Gouvernement. Elles s'inscrivent dans un contexte différent. Vous comprendrez qu'il ne m'appartient pas de les commenter.

J'ai été nommé à la DNEF en mai 2013, et ne puis vous parler que de ce que je connais. Une part importante de l'activité de la DNEF concerne les entreprises, dont les enjeux de fraudes sont souvent majeurs mais, depuis quelques années, la DNEF a développé une activité en direction des personnes physiques, face à un nombre de sujet patrimoniaux de plus en plus grands.

Sur ce point, la DNEF dispose d'une entière autonomie dans le choix de ses thèmes d'enquête, et ne demande pas d'autorisation pour s'intéresser

à telle ou telle personne physique ou morale. Dans les faits, et en fonction de l'actualité, il arrive que l'administration centrale dispose d'informations qu'elle nous transmet pour enquête, comme par exemple dans le cas des informations de TRACFIN, qui transitent par elle et nous arrivent ensuite.

Pour être tout à fait clair, lorsque la DNEF enquête sur un dossier susceptible d'avoir un retentissement médiatique, elle en informe naturellement son administration centrale, afin que celle-ci puisse, à son tour, en informer le ministre. C'est une pratique ancienne de bon sens, qui a été rappelée par la circulaire Baroin du 2 novembre 2010. Le ministre écrivait : « Vous me tiendrez informé des dossiers susceptibles d'avoir un retentissement médiatique ». L'administration centrale, par ailleurs, est parfois en mesure d'apporter un soutien technique aux directions de contrôle, sur des questions de méthode ou de procédure, l'environnement étant sur ces points très complexe, avec des cas souvent inédits. On en parle donc avec l'administration centrale, qui exerce un rôle général d'animation et de pilotage, afin de bien coordonner l'action des services.

Depuis mon entrée en fonction, seule période sur laquelle je puisse apporter un témoignage direct, il ne m'a jamais été demandé de renoncer à des investigations sur des dossiers de personnalités. Il m'est arrivé de prendre l'initiative de telles recherches. Les pratiques de l'administration sont claires et transparentes, même si elles alimentent souvent beaucoup de questions à l'extérieur.

Je n'ai jamais eu, dans mes fonctions ou dans des fonctions antérieures, en matière de contrôle fiscal, d'instructions me demandant de ne pas traiter tel ou tel dossier, ou de traiter expressément une personne sans motif valable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La DNEF a-t-elle été amenée à travailler sur le dossier concernant l'ancien ministre du budget, qui a été amené à démissionner ?

M. Frédéric Iannucci. - Les éléments concernant le rôle de la DNEF dans cette affaire ont été expliqués de manière très détaillée dans le cadre de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale. Je n'ai pas d'éléments particuliers à ce sujet.

Deux points ont été abordés, dont l'un pouvait concerner la DNEF, mais en 2001, concernant une brigade située à Bordeaux, éléments qui, sur le fond, n'avaient aucune influence sur les faits reprochés récemment à l'ancien ministre du budget.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - S'agissant des entreprises bancaires ou financières, la DNEF a-t-elle eu l'occasion de constater des cas de blanchiment ou de fraudes fiscales réalisées pour compte propre, des cas de complicité de fraude fiscale, ou des cas d'évasion des capitaux pouvant laisser supposer une préparation en vue d'éventuelles fraudes ?

M. Frédéric Iannucci. - Certaines notions relèvent davantage selon moi du monde judiciaire, comme le blanchiment de fraude fiscale, qui constitue une construction prétorienne, suite à un arrêt de la Cour de cassation de 2008, voire les notions de complicité. D'après nos éléments, l'ampleur de certains procédés peut laisser supposer que la banque n'est pas complètement étrangère à quelques mécanismes. L'administration fiscale ne recherche toutefois pas d'éléments intentionnels qui caractérisent l'infraction pénale, mais des sommes soustraites à l'impôt. Nous nous attaquons donc en priorité aux contribuables, que ce soit la personne physique qui détient le compte, ou la banque elle-même si la banque fraude vis-à-vis de ses obligations fiscales.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Pourriez-vous décrire ces mécanismes ? Quel constat avez-vous été amené à dresser, à travers les enquêtes que vous menez sur les dossiers que vous venez d'évoquer ?

M. Frédéric Iannucci. - Les données transmises concernant la banque HSBC étaient assez complètes -identification des comptes, montants- et comportaient une traçabilité des échanges entre la banque et ses clients. Ces éléments sont maintenant portés à l'appréciation des juges d'instruction qui mènent les enquêtes, pour voir s'il existe des notions de complicité dans différents domaines.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je suppose qu'il est pour vous important de comprendre comment ces comptes non déclarés sont alimentés...

M. Frédéric Iannucci. - Dans l'affaire HSBC, pour une grande partie des cas, il s'agissait de comptes assez anciens. Différentes étapes, dans notre histoire récente, ont suscité des phénomènes d'ouvertures de comptes à l'étranger. Beaucoup de comptes étaient d'origine familiale, hérités au fil des générations, et d'autres alimentés par d'autres sources, mais que nous ne sommes pas en mesure d'identifier de manière précise, sauf si on a des renseignements extérieurs de la part d'informateurs.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Menez-vous des recherches pour parvenir à ces réponses ?

M. Frédéric Iannucci. - Le juge judiciaire mène des investigations poussées pour établir la réalisation ou non d'infractions visées par le code pénal. Nous ne sommes pas, quant à nous, dans un rôle de juge d'instruction. Nous essayons d'appréhender des sommes qui ont échappé à l'impôt.

M. Yvon Collin. - Votre direction peut-elle consulter directement TRACFIN pour s'assurer de l'existence ou de l'absence de signalement ?

Par ailleurs, lorsqu'une enquête établit qu'un signalement aurait dû être effectué par TRACFIN, ce constat emporte-t-il des suites ?

M. Frédéric Iannucci. - Les relations avec TRACFIN sont définies de manière précise par les textes. Les dispositions du code monétaire et financier ne prévoient pas la possibilité, pour la DGFIP, de solliciter TRACFIN pour s'assurer de l'existence ou de l'absence d'un signalement. Le système repose sur l'envoi par TRACFIN, de sa propre initiative des informations, soit à la DGFIP, soit à l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, si une banque n'a pas émis de signalement auprès de TRACFIN alors qu'elle aurait dû le faire, et si cela constitue une infraction, nous saisissons le procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Je ne sais si, à l'occasion d'une vérification de comptabilité d'entreprise, le vérificateur est en mesure de vérifier que, sur une transaction particulière, une déclaration de signalement n'a pas été effectuée auprès de TRACFIN... Cela pourrait, si le cas se présente, faire l'objet d'une note d'information de la DGFIP en direction de TRACFIN, afin de lui signaler le cas.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Etes-vous parfois confronté à des obstacles et, si oui, de quelle nature ? Je pense à des obstacles liés à l'opacité de certaines structures, à des trusts implantés dans certains territoires -fiducie, fondations...

M. Frédéric Iannucci. - Tous les mécanismes aboutissant à opacifier les circuits financiers constituent pour nous des obstacles. Le trust est le montage juridico-économique typique qui nous met en difficulté, puisqu'il y a une sorte de dissociation entre la propriété juridique et la propriété économique. Or, nous ne pouvons taxer que la personne disposant de fonds.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Comment surmontez-vous cette difficulté ?

M. Frédéric Iannucci. - Nous y parvenons grâce au renforcement des obligations déclaratives. L'arsenal législatif prend de plus en plus en compte la situation des trusts. Le législateur français a eu la sagesse de ne pas appliquer la fiducie aux opérations à transmission à titre gratuit, mais cela repose sur des éléments déclaratifs. On retombe là sur les sujets de territorialité de notre action. Nous ne pouvons bien entendu pas aller sur place vérifier la nature de ces entités, qui sont très souples -c'est tout leur intérêt, dans le monde anglo-saxon notamment - et cachent des intérêts difficiles à déceler.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Etes-vous amenés à solliciter l'intervention d'avocats fiscalistes ? Les professions du chiffre collaborent-elles bien ?

M. Frédéric Iannucci. - Il ne s'agit pas exactement d'une relation de collaboration... Nous avons, en interne, des gens formés de manière assez pointue sur les différents sujets juridiques et fiscaux.

La DGFIP s'intéresse à l'actualité de différents colloques ou séminaires. La DNEF ne demande pas de consultations ponctuelles à des professionnels du droit ou de la fiscalité qui, d'ailleurs risqueraient de nous opposer leur secret professionnel et ne souhaiteraient sans doute pas trahir l'intérêt des clients qu'ils défendent. La déontologie de la profession d'avocats les mettrait je pense quelque peu en porte-à-faux.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'imagine que la commercialisation de fiducie par des banques, depuis le Luxembourg ou la Suisse, vous complique la tâche en matière d'investigations...

M. Frédéric Iannucci. - En effet...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La plus grande banque française pratique-t-elle à votre connaissance ce genre de commercialisation ?

M. Frédéric Iannucci. - Je ne puis répondre à cette question. Elle ne peut le faire sur le territoire national, la fiducie, pour les transmissions à titre gratuit, n'étant pas autorisée par la loi. Quant à la pratique des banques hors de nos frontières, mes connaissances sont assez limitées.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vos enquêtes donnent-elles lieu à publication d'un rapport, qui pourrait nous intéresser ?

M. Frédéric Iannucci. - Comme toute structure administrative, nous rendons compte de notre activité annuelle, mais ces rapports ne sont pas nominatifs. Nous sommes en effet tenus à des règles assez strictes en matière de secret professionnel.

Nous disposons d'éléments quantitatifs sur le nombre de procédures que nous engageons au titre de telle ou disposition législative, sur les montants des droits redressés ou des pénalités, mais nous n'avons pas de bilan annuel qui indique de manière nominative les entreprises ou particuliers ayant fait l'objet de travaux de notre part.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Un questionnaire en retour d'une banque suisse fait le bilan des déclarations de soupçons effectuées depuis 2004.

En avril 2011, par exemple, cette banque précise que, pour manque de cohérence dans l'opération envisagée, pour un montant de 3 120 880 500 euros, il n'a pas été donné suite à l'ouverture de compte.

Juin 2011 : doute sur une transaction immobilière.

Juillet 2011 : suite à réquisition judiciaire, incohérence dans l'identification du client.

Février 2012 : comportement douteux du client ; 7 800 000 euros ; compte mis sous surveillance accrue.

Juillet 2012 : activité atypique sur le compte ; déclaration globale non liée à une opération particulière ; compte mis sous surveillance accrue.

Mai 2013 -date à laquelle vous êtes arrivé à la DNEF : soupçon de fraude fiscale pour un montant de 30 000 000 euros ; compte mis sous surveillance accrue.

Sans trahir le secret fiscal, cela corrobore-t-il l'information que vous avez. Ce dossier est-il passé entre vos mains ?

M. Frédéric Iannucci. - Je vois mal la manière dont je peux répondre sans trahir le secret fiscal. Par nature, ce sont des informations qui nous parviennent. Je ne puis vous répondre précisément sur les cas évoqués. Je n'ai pas en mémoire tous les cas qui nous sont soumis. Si vous souhaitez, de manière directe, que nous puissions nous rencontrer ou échanger sur ces questions, en application des pouvoirs que vous donne la commission d'enquête, je suis tout à fait disposé à effectuer les recherches correspondant aux cas que vous évoquez.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - J'accepte votre proposition !

AUDITION DE M. JÉRÔME HAAS, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES

(mardi 17 septembre 2013)

M. François Pillet, président. - Nous continuons nos travaux avec l'audition de M. Jérôme Haas, président de l'Autorité des normes comptables (ANC).

Monsieur le Président, je vais vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

M. Jérôme Haas. - Je le jure.

M. François Pillet, président. -Vous avez la parole.

M. Jérôme Haas. - J'ai pensé, ayant à l'esprit les questions que vous m'avez transmises, aborder trois sujets d'inégale importance.

Le premier porte sur des aspects systémiques du rapport entre la comptabilité et les questions financières. C'est le plus lourd. Le second sujet porte sur des aspects techniques du rapport entre la comptabilité et d'autres angles de représentation de l'entreprise, notamment bancaires, fiscaux, prudentiels et autres. Dans un troisième temps, vous m'avez posé des questions sur les commissaires aux comptes, sujet sur lequel je ne suis pas directement compétent, mais dont je puis vous dire cependant quelques mots.

S'agissant des aspects systémiques de la crise financière et de l'ensemble des dysfonctionnements auxquels nous avons assisté, qui ont conduit à la crise, les règles elles-mêmes ont participé au dysfonctionnement : elles ont dysfonctionné !

Cela ne va pas de soi : normalement, les règles permettent le bon fonctionnement du système ; or, voilà qu'elles sont la cause du dysfonctionnement ! Une part importante de notre travail a consisté à comprendre pourquoi...

Il faut remonter à la décision prise par l'Union européenne, en 2002, d'adopter pour les comptes consolidés des entreprises cotées des règles internationales, produites par un organisme privé, basé à Londres, l'International counting standard board (IASB). Ces règles étaient différentes des règles comptables dont nous avons l'habitude, et que nous utilisons depuis des siècles.

Il y a beaucoup de causes à l'émergence de ces autres normes comptables ; il serait trop long de s'y attarder, mais l'important est d'en caractériser la différence. Nous utilisons des normes qui consistaient à

mesurer la différence entre ce que l'on dépensait et ce que l'on gagnait chaque année, le « résultat ». Nous le reportions de façon sincère, faisons une photographie en fin d'année dans un bilan, ainsi qu'en fin de l'année suivante et à celle d'après. On appelait généralement cela un patrimoine. De fait, les entreprises étaient souvent transmises à la génération suivante dans cet état, avec une perspective de long terme et le souci de la prudence.

La proche alternative que nous avons adoptée sans le savoir tout à fait consiste à voir l'entreprise comme une chose qui s'achète et se vend, l'important étant de valoriser de façon instantanée l'ensemble des actifs et des passifs. Pour ce faire, il faut prendre en compte le passé, qui est sûr, le présent, mais surtout l'avenir. Le souci d'exhaustivité de ces normes, qui ne viennent pas du continent européen, a ouvert la porte à quelque chose de contraire à nos principes : la prise en compte du futur, l'inscription en résultats de bénéfices non réalisés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous évoquez nos principes : parlez-vous là de la comptabilité française européenne traditionnelle ?

M. Jérôme Haas. - ... Elle-même fille du code civil, dans tous les pays d'Europe et du monde qui sont dans le même système ! C'est la comptabilité telle qu'elle a été inventée à la Renaissance. A partir du code civil, les choses ont divergé et, dans un autre pays européen s'est développé une autre façon de faire des affaires, une autre manière de pratiquer l'économie, avec une vision plus marchande que l'approche productrice qui est la nôtre. La comptabilité, dans chacune des deux zones, a accompagné ces mouvements.

Nous avons, en Europe continentale, une comptabilité de producteurs. On est prudent, on est sur le long terme, on mesure les flux et on accumule à la fin. Les autres ont plutôt une approche de marchands : ils échangent, vendent, achètent. Ce qui est intéressant, c'est le prix. Demain est un autre jour !

Mme Nathalie Goulet. - Il s'agit là des pays anglo-saxons !

M. Jérôme Haas. - Je n'en dirai pas plus...

Les règles qui nous régissent et qui nous différencient sont celles du code civil. Ce sont les règles qui nous disent que n'est comptabilisable que ce qui est sûr. Ce qui n'est pas sûr est très intéressant -et nous sommes d'ailleurs favorables à ce qu'on en informe tout le monde, mais donner de l'information, ce n'est pas la même chose que de produire un résultat ! Or, aujourd'hui, tout le monde demande à la comptabilité un résultat. En bourse, c'est le seul chiffre qui intéresse. Immédiatement. Après en avoir pris connaissance, tous les partenaires de l'entreprise -spéculateurs, investisseurs de tout genre- prennent leurs décisions, jusqu'à l'entreprise elle-même, en fonction de ce chiffre sacré, clé, essentiel, fondamental, qu'est le résultat !

Pour nous, le résultat, c'est la différence entre deux flux, ce que l'on dépense et ce que l'on gagne. C'est simple et sûr. Selon la comptabilité internationale, le résultat réside dans la différence entre deux bilans, dans lesquels peuvent se trouver des choses non réalisées. On n'est plus dans un monde où les chiffres sont sûrs, mais dans un monde où ils doivent tout dire. Or, en disant tout, ils disent également des choses fausses. Ce qui n'est pas vrai, c'est ce qui porte sur l'avenir, la seule chose que l'on sache de l'avenir étant qu'on n'en sait rien ! Si on comptabilise l'avenir, on comptabilise des hypothèses. Plus il y a d'hypothèses, moins ce que l'on dit est crédible, et tous ceux qui doivent prendre des décisions sur cette base risquent de se tromper !

Cette question entre le réalisé et le non réalisé est un sujet très important. J'ai mis un certain temps avant de trouver que c'est ce qui nous sépare vraiment. Nos amis affirment que ce qui n'est pas réalisé est très important -engagements, créances, etc. Ils n'ont pas tout à fait tort de vouloir tout dire, mais dire est une chose, le comptabiliser comme un résultat en est une autre. Il faut, selon nous, comptabiliser que ce qui est effectivement dénoué. C'est le code civil qui le dit. On fait bien la distinction entre ce qui est sûr et ce qui est potentiel.

On en a vu les conséquences directes lors de la crise. Avant la crise, la mesure dans les comptes des banques d'un certain nombre de produits qui n'avaient pas de valeur de marché, en dehors d'hypothèses sur le futur, était une valorisation théorique, elle-même liée à des mouvements de marché obligatoirement changeants. Les comptes bougent donc comme les marchés financiers, et vice-versa. Du fait de cet effet de miroir, plus personne ne voit la différence entre la véritable performance d'une banque et la valeur exacte de ses produits. Les valeurs de référence sont des valeurs de marché. Le marché évolue d'une façon qui est répercutée dans les comptes. Ceux-ci n'ont plus de spécificité, ne veulent plus rien dire.

Lorsqu'on arrive dans le mur, le choc est d'autant plus fort que toutes les valeurs chutent d'un coup, l'ensemble de l'édifice reposant sur des hypothèses qui se sont avérées fausses.

C'est ce que le G 20 a appelé la procyclicité, c'est-à-dire la tendance des comptes à renforcer la cyclicité naturelle du marché, elle-même bien plus élevée que les cycles économiques véritables, fondamentaux, de l'économie.

Où en sommes-nous ? S'agissant des grands principes fondamentaux de définition et de mesure des instruments financiers, les propositions de l'IASB, qui sont sur la table depuis 2009, n'ont toujours pas été adoptées par l'Union européenne, n'étant pas totalement satisfaisantes. Elles n'apportent en effet pas véritablement de réponses aux questions que je viens de soulever, notamment en matière de procyclicité.

La recherche de solutions se complique d'un autre phénomène. Le G20 a souhaité que nous cherchions à l'ensemble des problèmes et des

sous-problèmes techniques des solutions qui conviennent à tous, et en particulier à l'IASB. Il a également voulu que le Financial accounting standards board (FASB) -mon homologue américain- adopte les mêmes règles, ce qui est plein de bon sens, toutes les problématiques auxquelles nous avons eu affaire ayant eu pour origine les règles appliquées par les grandes banques anglaises et américaines.

Les choses sont cependant complexes, et on est face à tout un éventail de situations. Il existe des cas dans lesquels on n'arrive pas à se mettre d'accord. Une des questions les plus connues réside dans le fait de savoir si l'on inscrit au bilan en brut ou en net les positions en termes de produits dérivés. Cela n'a pas le même effet. En brut, les montants sont considérables des deux côtés du bilan ; en net, on affiche un chiffre bien plus limité.

Je crois que Christian Noyer vous a parlé de la mesure de l'effet de levier dans les banques, qui n'est pas la même suivant que l'on adopte l'un ou l'autre des standards comptables. C'est de cela qu'il voulait parler...

Faut-il accepter de ne pas être d'accord avec ce type d'effet fâcheux, qui fait que l'on ne sait plus très bien mesurer la situation respective des banques de part et d'autre de l'océan, ou au contraire vouloir à tout prix se mettre d'accord, quitte à ne pas y arriver ? C'est le cas à propos d'un autre sujet fondamental, qui consiste à demander aux banques d'augmenter le montant de leurs provisions en haut de cycle, lorsque tout va bien, afin de pouvoir faire face, en bas de cycle, à des situations dans lesquelles elles ne doivent pas pouvoir dire qu'elles n'ont pas suffisamment de capital pour prêter à l'économie.

C'est ce que les banquiers et la plupart des acteurs français réclament depuis très longtemps. C'est une disposition de bon sens. Reste à savoir comment la calculer. L'IASB et le FASB n'y parviennent pas. Cela fait des années que cela dure. On rencontre là des enjeux de compétitivité considérables, analogues à ceux que j'ai cités à propos de la question du net ou du brut des produits dérivés.

Il existe un autre cas de figure, dans lequel on se met d'accord sur une solution médiocre. Nous avons vécu cela avec les seules normes émanant de l'IASB adoptées depuis la crise par l'Union européenne ; ces normes portent sur la façon de comptabiliser et de consolider les véhicules spéciaux (SPV) utilisés par les banques, particulièrement aux Etats-Unis, pour y loger un certain nombre d'opérations qui échappaient à la vigilance et aux règles propres au secteur bancaire.

Les Américains ont beaucoup amélioré leurs règles, mais à un niveau et suivant des modalités qui ne sont pas exactement celles de l'IASB. Celui-ci pensons-nous, a quelque peu abaissé sa garde. Les règles internationales, qui étaient relativement robustes et avaient permis que nous ne nous trouvions pas dans la même situation de ce côté-ci de l'océan en

termes d'entités spécialisées déconsolidées, ont été légèrement relâchées pour aller à la rencontre des Américains. La France s'est d'ailleurs abstenue, à Bruxelles, lors du vote de cette norme.

Nous sommes donc face à la nécessité de gérer une problématique mondiale. Nous essayons de le faire le mieux possible. Cela signifie que nous devons livrer un débat conceptuel afin de déterminer les meilleures règles de représentation de l'entreprise, face à un univers américain qui ne dispose pas du code civil, mais d'un texte fondamental, pierre de touche de leur système comptable, appelé cadre conceptuel. Selon moi, le code civil est bien plus simple. Ce cadre conceptuel, qui n'est d'ailleurs voté par personne, permet aux Américains de se fixer leurs propres métarègles, à partir desquelles ils établissent leurs règles comptables.

Nous avons demandé ce débat dès 2008. Il vient de s'ouvrir. Nous avons produit une première contribution et avons eu un véritable échange pour tenter de revenir à des principes fondamentaux, dont le plus emblématique, même s'il se traduit de façon complexe en termes de technique comptable, demeure le principe de prudence. A Londres même, ce souhait rencontre un très fort écho, car il y existe une prise de conscience de l'ensemble des enjeux.

Il faut aussi négocier norme par norme. C'est ce que nous faisons. Par ailleurs, dans la grande problématique de la convergence entre normes internationales et américaines, il faut sélectionner ses priorités et choisir où se placer. Enfin, il faut aussi faire en sorte -et nous nous y employons- que les institutions internationales et européennes, qui décident de ces questions comptables, soient renforcées. Le commissaire Barnier vient de confier une mission à M. Maystadt, ancien ministre des finances belge, afin de renforcer la gouvernance européenne en matière de prises de position à l'égard des normes internationales. Il faut décider si on les incorpore dans le droit européen, notamment à l'aune des principes fondamentaux, dont celui de prudence.

M. François Pillet, président. - Votre propos nous intéresse beaucoup. C'est la première fois que l'on aborde ce point très intéressant et très technique. Le rapporteur doit mûrir un certain nombre de réflexions, voire de propositions, et votre sujet est pour nous quelque peu novateur.

Poursuivez...

M. Jérôme Haas. - J'ai mis l'accent sur les questions strictement comptables, mais je suis à votre disposition pour faire le lien avec toutes les autres dimensions de la crise financière. Tout est lié. Le commissaire Barnier a produit un Livre vert sur la question de l'investissement à long terme, en essayant d'expliquer qu'un des effets de ces normes comptables était de mesurer le monde à court terme. Il y a donc une contradiction nécessaire entre une approche de ce genre et ce que nous recherchons pour la croissance. Il ne faut pas le taire ; cela ira beaucoup mieux une fois qu'on

l'aura dit, et l'on pourra en tirer un certain nombre de conséquences, dans l'esprit même de tout ce qui a été fait pour trouver des solutions à la crise financière...

Le second point que je voulais aborder est celui du rôle que joue la comptabilité à l'égard des autres angles suivant lesquels on regarde l'entreprise et les banques.

A l'origine était une harmonie très forte entre la comptabilité, socle de toute mesure de l'activité des entreprises, et les autres branches du droit qui, progressivement, s'y sont ajoutées. La fiscalité s'appuie sur la comptabilité, et rien n'est plus satisfaisant pour la fiscalité que de pouvoir être sûre des chiffres qu'on lui donne. Toutefois, pouvoir s'affranchir du travail qui consiste à compter les stocks, inventorier les dépenses et les recettes et étudier les principales caractéristiques de l'entreprise représente un enjeu considérable pour les fiscalistes.

Au fur à mesure, d'autres branches sont venues se greffer à celles-ci ; les plus parlantes, en matière bancaire, sont les règles prudentielles. Pouvoir travailler sur les comptes constitue une sécurité fantastique, et un gain de temps évident. Toutefois, cette connexion se détend, et je ne puis dire que ce soit réversible, ni même injustifié.

Toutes choses égales par ailleurs, les objectifs propres à la fiscalité et à la comptabilité prudentielle se sont développés avec leur autonomie. Ainsi, ce qui intéresse le comptable, c'est de dire de manière sûre combien l'entreprise a gagné cette année et quelle est sa situation nette. C'est déjà très difficile... Ce n'est pas le problème de la fiscalité qui, sur la base des impôts définis par le Parlement, saisit la matière fiscale, trouve l'argent, utilise toutes les informations qu'elle trouve dans les comptes, dans un but tout à fait différent.

Ce qui a précipité les choses, c'est le fait que nous ne travaillons plus que dans un univers international. Or, nous sommes pratiquement les seuls à avoir gardé cette connexion, à ce degré et aussi longtemps. Dans beaucoup d'autres pays de même tradition juridique, les choses ne sont pas allées aussi loin. Il y a dans cette dimension toute une organisation administrative, un rapport entre administration fiscale et entreprises. Il ne s'agit pas simplement de droit, mais de la réalité.

La plupart des pays n'ont donc plus grand-chose qui ressemble à notre système. Par ailleurs, au fur et à mesure que l'on développe des normes internationales, des couches entières viennent s'insérer dans le droit. Or, elles n'ont jamais été conçues pour offrir une quelconque continuité.

J'ai déjà expliqué que les normes comptables étaient différentes de celles qu'on avait auparavant ; elles ont en partie coloré la langue française. Du coup, on a commencé à assister à une difficulté d'emboîtement.

Il en va de même des normes prudentielles ; au fur et à mesure que les normes internationales venaient ajouter de l'imprudence, les normes prudentielles étaient obligées de rajouter leur propre prudence, mais dans un langage qui est le leur. Vous voyez donc à quel point les systèmes s'emboîtent mal.

S'ajoutent à cela d'autres étages, purement réglementaires. Par exemple, les normes figurant dans la loi bancaire concernant les activités localisées dans certains centres ne constituent pas un véritable sujet comptable. Ce n'est pas non plus un sujet prudentiel, mais un sujet réglementaire propre, très spécifique. Il vient s'ajouter aux autres couches...

Autre exemple : les bonus constituent un élément très important, mais qui ne changent rien au résultat de la banque ou à son patrimoine. Ce ne sont pas non plus des éléments prudents. Ils ont une dimension comptable, mais parce qu'il est possible de verser des bonus indexés sur le futur...

Demain, le domaine de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) aura été intégré à ces éléments. Aujourd'hui, beaucoup de gens pensent que les entreprises doivent fournir tout un tas d'autres chiffres, qui ne vont pas du tout s'emboîter avec les autres.

Il existe donc des dynamiques propres à chaque angle de représentation de l'entreprise ou de la banque, qui ont de bonnes raisons de se développer dans un univers international, parce qu'ils ont des logiques propres, avec des instruments, des institutions, des branches du droit différents. Tout se désarticule quelque peu, bien que nous essayions de faire tout ce que l'on peut pour garder le plus de cohérence possible, sans toutefois avoir l'ambition de revenir à une économie simple, où n'existeraient que la comptabilité et la fiscalité, avec des entreprises ne travaillant qu'à l'intérieur de l'hexagone. Il s'agit probablement là d'une époque révolue. Comment vivre avec cette fragmentation que l'on observe dans tous les domaines ? C'est véritablement un enjeu auquel nous faisons face...

Pour conclure, il faut s'assurer que la comptabilité continue de rendre compte de ce qui a eu lieu. Ce n'est pas une chose facile. Nous avons aujourd'hui des débats interminables avec l'IASB sur la manière de comptabiliser les impôts payés, une taxe construite en droit français n'étant pas forcément comprise par les producteurs de normes internationales. La conservation d'un minimum de cohérence est donc un exercice complexe. C'est là le message que je voulais vous livrer.

M. François Pillet, président. - La parole est au rapporteur...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Je m'associe pleinement à l'appréciation formulée par le président au sujet de votre propos introductif, qui apporte à notre réflexion. Cela permet d'envisager un certain nombre d'aspects d'une autre manière.

Vous avez évoqué un cadre conceptuel pour la comptabilité anglo-saxonne. Qui l'a conçu ? Qu'y a-t-il dedans ? A quoi correspond-il historiquement ? Cela me semble un point essentiel, voire fondamental...

M. Jérôme Haas. - Le cadre conceptuel a émergé à la fin des années 1970, aux Etats-Unis. Il est intéressant de noter qu'après la crise de 1929 et les lois de 1933, 1934 et 1935, qui ont créé la Securities and exchange commission (SEC) -à laquelle ressemble beaucoup notre ancienne Commission des opérations de bourses (COB) et notre actuelle Autorité des marchés financiers (AMF)- s'est écoulée une période d'une soixantaine d'années de stabilité financière.

Puis, à la fin du XXème siècle, un certain nombre de phénomènes se sont produits, qui ont formé ce qu'il est convenu d'appeler la financiarisation. Un certain nombre de critiques ont alors été adressées à toutes les normes comptables et à toutes les réglementations nées de cette époque, durant laquelle il fallait en finir avec la spéculation qui avait débouché sur la crise de 1929.

Ces normes très stables ne convenaient plus à ce que l'économie était en train de devenir. Celle-ci se fluidifiait, se déterritorialisait, se financiarisait. Les normes -à commencer par les normes comptables- n'étaient pas faites pour cela. Elles ont donc changé progressivement...

Pour ce faire, il a fallu tracer la voie. Cela a consisté, pour le normalisateur comptable américain, à rédiger un cadre conceptuel. C'est le plus vieil ancêtre existant ; il est toujours en vigueur et sert de référence aux normes comptables américaines.

L'IASB, qui a travaillé dans les années 1980-1990, et dont les normes ont été adoptées par l'Europe en 2002, a copié la démarche américaine, et a décidé d'écrire son propre cadre conceptuel, qui ressemble beaucoup au cadre américain.

Il a été adopté uniquement par l'IASB, et ne l'a pas été par l'Union européenne, qui n'en a pas l'intention, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas écrit de manière juridique. Nous ne pourrions l'inscrire dans notre droit européen : ce sont des considérations, des idées, des discussions...

Nous ne voulions pas lui accorder trop d'importance, du fait de son contenu et de sa forme, mais il fallait bien chercher la cause des défauts de ces normes. Nous avons obtenu d'ouvrir le débat à ce propos. Nous ne comptons pas aboutir à une excessive rigidification du texte, compte tenu de l'état du débat, dont je ne sais quelle sera l'issue, mais nous essayons de mettre le doigt sur les sujets clés, que le nouveau projet a pour effet de renforcer encore, et d'avoir un débat si possible public sur les enjeux de ces concepts.

On n'arrivera probablement pas à changer la manière de penser de personnes qui ne possèdent pas de code civil ; en revanche, nous voulons un

débat sur le fait de savoir si l'on met dans les comptes ce qui est réalisé ou non. Si l'on met autre chose, on rend possible la procyclicité !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - La crise engagée en 2008 -dont nous ne sommes toujours pas sortis à ma connaissance- a-t-elle amené une remise en question de la part de la finance anglo-saxonne ?

M. Jérôme Haas. - Beaucoup de mesures très fortes ont été indubitablement prises. Bâle III représente tout de même quelque chose et a été très rapidement mis en oeuvre. L'European market infrastructure regulation (EMIR) et tout ce qui consiste à rendre transparent la compensation des dérivés à l'échelle mondiale est à mes yeux le résultat le plus monumental qui ait été atteint à l'issue de la crise.

D'autres progrès ont été réalisés aux Etats-Unis, où existaient des « trous à combler ». Toute une série de mesures très importantes sont intervenues. Il subsiste aujourd'hui des zones de vulnérabilité dans le contexte macroéconomique, dans le système de supervision. Il en existe indubitablement toujours dans le domaine des normes comptables, les modifications attendues n'ayant pas encore eu lieu. De ce point de vue, il reste encore du travail à réaliser. Nous sommes maintenant, quoi que nous fassions, dans un débat mondial.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - N'y a-t-il pas un bras de fer entre deux logiques ?

M. Jérôme Haas. - Je le crois. Manifestement, mes interlocuteurs les plus fréquents ne sont pas disposés à dire explicitement qu'il faut changer les choses. En revanche, il existe un mélange ou une coexistence de mouvements dans les deux sens. La persistance des anciennes conceptions accroît encore les risques mais, en même temps, on assiste à de timides tentatives pour aller dans le bon sens.

Il existe ainsi une idée étrange, qui consiste à couper la poire en deux. Pour ce faire, on a inventé une rubrique, à laquelle on a donné le nom un peu barbare d' « autre revenu global », qui ne veut rien dire -sans doute à dessein. Logée dans le bilan, elle affecte néanmoins les capitaux propres. Pour un établissement financier, ce n'est pas tout à fait anodin... C'est un compromis, pas très bon, mais meilleur qu'une véritable mauvaise solution. J'y vois là la manifestation que certains comprennent qu'il faut bouger.

Cet exemple va être au cœur de la nouvelle norme, débattue en ce moment pour le secteur des assurances. Cela fait plus de dix ans que l'IASB tourne autour de ces questions, sans parvenir à un résultat. Si vous êtes pessimiste, vous constatez la persistance de tendances anciennes ; si vous êtes optimiste, vous observez la tentative de trouver un certain nombre de compromis, qui débouchent parfois sur de bonnes solutions, comme en matière de provisions bancaires. Notre engagement est de dire aussi clairement que possible ce que nous croyons indispensable, notamment en

termes de principes, de concepts, mais également en négociant norme par norme, et en essayant de faire bouger les choses.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Il existe un site facilement accessible appelé « SFM offshore », qui propose une série de juridictions à travers le monde. SFM offshore crée une société, et l'implante où vous le souhaitez -îles vierges britanniques, par exemple. Capital à verser : 0. Comptabilité : non. Impôts : 0. Délais de formation : 2 à 3 jours. Voilà une véritable zone de totale opacité, où les normes ne s'appliquent même pas ! Comment l'appréhendez-vous ?

M. Jérôme Haas. - Toute une série d'efforts ont été réalisés pour essayer de faire en sorte que l'ensemble des territoires, quels qu'ils soient, adhèrent à un minimum de standards internationaux, parmi lesquels les normes comptables. C'est le travail du Conseil de stabilité financière, à l'échelle internationale, sous l'égide du G 20, que d'étendre le champ couvert par ces standards internationaux, et de dresser la liste des Etats qui ne les appliquent pas ou qui ne les mettent pas en œuvre correctement.

La réponse pratique, depuis maintenant un assez grand nombre d'années, est celle-ci. On peut estimer qu'elle est plus ou moins efficace, mais elle est en tout cas en marche.

Je n'ai rien à en dire, du point de vue technique, si une entité est localisée là-bas et n'a pas de lien particulier avec une entreprise située en France ou en Europe. Si elle est détenue par une entité qui applique les règles en vigueur, en France ou en Europe, elle doit être consolidée. Elle est alors prise dans l'ensemble des comptes produits par la maison mère.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Les multinationales, et même les banques, sont très souvent présentes dans ces juridictions. Vous semblent-elles publier suffisamment d'informations sur la réalité et la répartition géographique de leurs opérations économiques et financières ?

M. Jérôme Haas. - C'est ce que j'ai développé tout à l'heure : ce qui compte pour les comptables, c'est de pouvoir dire aux actionnaires de la maison mère ce qu'ils ont gagné. Le degré de détails ne constitue pas la question fondamentale. L'important, c'est d'être sûr de n'avoir rien oublié, et que l'ensemble des éléments qui font la richesse ou la pauvreté de la maison mère sont effectivement comptabilisés.

Cela n'empêche pas de souhaiter par ailleurs que les maisons mères en disent plus, mais cela ne résulte pas d'une motivation comptable. C'est pourquoi le législateur a fait obligation aux sociétés de dire, de manière détaillée, ce qu'elles font dans tel ou tel pays. Il peut exister d'autres points de vue, comme celui qui a fait l'objet de discussions internationales, et qui se traduit par une directive européenne. Ce dernier résulte essentiellement des demandes d'organisations non gouvernementales, qui souhaitaient connaître les versements effectués, pays par pays, à tous les Etats dans lesquels sont implantées les grandes entreprises. Cette obligation s'est écrite d'une autre

façon, mais n'est pas fondamentalement de nature comptable. C'est là le champ du législateur, ou du Gouvernement.

Mme Nathalie Goulet. - Cette audition, qui aurait pu débiter le cycle de nos réunions, va finalement le conclure...

J'aimerais que vous nous parliez de l'Autorité des normes comptables. Combien de personnes travaillent avec vous ? A qui rapportez-vous et comment établissez-vous les comptes rendus de vos travaux ?

M. Jérôme Haas. - L'ANC est le successeur du Conseil national de la comptabilité, qui rassemblait tous les professionnels français et produisait des avis, et du Comité de réglementation comptable, présidé par le ministre qui, recevait l'avis de ce Conseil national, et le transformait ou non en texte réglementaire. Les deux ont été fusionnés pour produire l'ANC, à une époque où tous les grands organismes français de régulation se sont transformé en autorités, ce que je trouve fort bienvenu !

Le mode de fonctionnement de l'ANC va vous en rappeler beaucoup d'autres comparables. Celle-ci recourt à un collège composé de personnalités du secteur privé, mais aussi de représentants de grands organismes, du Conseil d'Etat à la Cour de cassation, ou issues de la régulation. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'AMF siègent également au collège, et je fais moi-même partie de leur collège. Nous avons donc, en France, le système le plus intégré. Je le trouve efficace et raisonnable de ce point de vue.

Ce collège travaille avec des commissions constituées par ses membres, mais aussi par des experts qui le rejoignent. Des groupes de travail permettent de « labourer le terrain » pour produire les règlements qu'il s'agit d'établir en matière de normes françaises. C'est dans ce même schéma, et suivant ces mêmes procédures, que l'on élabore nos positions écrites à l'égard des autorités européennes ou du normalisateur international.

Mme Nathalie Goulet. - Qui est ce « on » ?

M. Jérôme Haas. - Il s'agit en l'occurrence de l'ANC, qui a le droit de prendre des règlements, sous réserve d'homologation par le ministre des finances et par celui de la justice. L'ANC est constituée d'un peu moins de 30 personnes. L'équipe professionnelle est encore plus réduite, puisqu'elle compte une dizaine de membres. Il s'agit d'un petit organisme, qui n'a pas de personnalité morale.

Cet organisme est en fait à la taille de ses homologues européens. Malgré ou à cause des désaccords, et afin d'essayer de les dépasser, je travaille de plus en plus avec les Anglais, les Allemands, les Italiens. Nous sommes à peu près tous comparables, au détail de structure près.

Nous rendons compte dans des rapports annuels, mais aussi grâce à beaucoup de documents qui figurent sur notre site internet. Nous avons

commencé par un plan stratégique, puis un autre a suivi. En plus de la production de normes françaises pour les comptes individuels de toutes les sociétés françaises et pour les comptes consolidés de celles qui ne sont pas cotées, nous avons un troisième axe de travail qui consiste à encourager la recherche, afin de tirer le meilleur de ce que nous avons dans le monde universitaire français et le projeter à l'extérieur. Nous organisons chaque année une grande manifestation à Paris. Nous y faisons venir les étrangers et allons aussi beaucoup chez eux, pour que la France soit un contributeur important, écouté et entendu dans ce débat international sur les normes comptables, d'où nous avons largement disparu après l'adoption des normes comptables internationales.

L'élévation du niveau européen au niveau international, qui a souvent eu lieu dans ces matières, nous a finalement plutôt servis. Nous trouvons souvent un écho dans le débat international, car il existe, à travers le monde, des Etats qui se situent dans les deux camps. Notre troisième bras -la recherche- est donc tout aussi fondamental que les autres.

Mme Nathalie Goulet. - Quel est votre avis sur l'ACPR ? Lorsque nous avons entendu son président, j'ai eu le sentiment que son rôle était très limité. Nous avons, par ailleurs, eu une audition extrêmement médiatisée de Dominique Strauss-Kahn, qui nous a expliqué, concernant le secteur bancaire, que les normes étaient très loin de refléter la réalité, notamment en matière de refinancement lors de la crise...

M. Jérôme Haas. - Je suis convaincu que le principal facteur qui différencie la santé du secteur bancaire réside dans la qualité de la supervision, quelles que soient les normes.

Il existe énormément de questions techniques et normatives, mais la question fondamentale est celle de la qualité et de l'intensité de la supervision. De ce point de vue, j'ai toujours été persuadé que le travail réalisé en France en direction du secteur des banques et des assurances, s'il est probablement perfectible, figure cependant, sur une échelle relative mondiale, dans la catégorie des meilleurs. Il n'y a aucune espèce de doute là-dessus. Ceci est dû à toute une série de facteurs qualitatifs, et au fait qu'on y attache une grande importance. Cela ne va pas de soi : d'autres Etats, avant la crise, affirmaient que la supervision n'était pas importante, celle-ci étant décrite comme devant être « légère ».

Nous avons par ailleurs des hommes de qualité pour mener cette supervision. Ce n'est pas une mince affaire : il s'agit d'un corps de spécialistes, qui ont derrière eux une longue carrière dans ce domaine.

En troisième lieu, je pense que la régulation est placée au bon endroit et qu'elle est bien intégrée dans les institutions. N'oublions pas que d'autres Etats, qui ont opéré, avant la crise, des choix d'organisation radicalement différents, reviennent aujourd'hui vers notre modèle. Il me semble que les résultats que l'on peut constater dans le secteur financier

français témoignent globalement de la qualité de la supervision. Je le dis de manière aussi humaine que possible, en m'écartant pour une fois de la technique.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quel est le statut juridique de l'ANC ?

M. Jérôme Haas. - C'est un organisme qui n'a pas de personnalité morale, qui constitue en fait une partie du ministère des finances. L'ANC a été créée par une loi, qui a défini la composition du collège, son mode d'organisation, son travail, sa mission. C'est une entité légère, ce que je considère comme une vertu. C'est l'aboutissement d'une série de modifications, qui ont eu lieu dans les années précédentes. Je crois, après y avoir beaucoup réfléchi, que c'est la solution la plus économe des deniers publics, et que cela ne nous prive d'aucune efficacité pratique -au contraire !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Qui est derrière l'IASB, organisme privé ?

M. Jérôme Haas. - Je crois que c'est à l'origine une fondation. Il s'agit d'un système très anglo-américain. La fondation reçoit des fonds ; elle est dirigée par des « trustees », je suppose constitués sous forme de trusts. C'est un conseil qui gère cette fondation. Son comité de nomination est choisi par cooptation ; il détermine les trustees, qui désignent les membres de l'IASB. C'est le garant de leur indépendance, qui est définie de façon stricte et jalouse. En réalité, celle-ci existe surtout dans les textes constitutifs de l'IASB lui-même. On dit souvent que l'IASB est conçu d'une manière qui pourrait rendre jaloux le président de la Banque centrale européenne (BCE), qui n'a pas une telle indépendance, alors que c'est l'exemple qui avait été choisi par l'IASB pour refuser toute interférence politique.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Où son siège se trouve-t-il ?

M. Jérôme Haas. - Il est à Londres. J'ai un doute sur le lieu où siège la fondation. Il faudra que je vérifie. Je crois qu'il est également situé à Londres. Il faut que je vérifie...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Quels moyens avez-vous de vérifier que la consolidation des sociétés multinationales est exhaustive ?

Par ailleurs, avez-vous connaissance des principaux arbitrages comptables au cœur des contestations entre l'administration fiscale et les contribuables, en particulier les banques ?

M. Jérôme Haas. - Nous avons pour seule responsabilité d'établir les normes. Nous ne sommes pas directement parties prenantes à la mise en œuvre de ces normes, ni à leur contrôle.

Nous avons besoin de nous assurer que nos définitions sont suffisamment robustes. Tout ceci tourne autour de la question du contrôle. Qu'est-ce que le contrôle ? L'histoire de cette notion est celle du passage

d'une définition juridique très stricte -la majorité des voix- à la recherche d'un contrôle plus économique, jusqu'à des notions qui, dans les normes internationales d'information financière (IFRS), vont extraordinairement loin, et ont leur intérêt. Elles ont permis d'encadrer la constitution de véhicules spéciaux, comme je le disais. Au-delà, la question du contrôle nous échappe.

Nous n'avons pas connaissance des discussions sur ce terrain. C'est également le cas dans le monde prudentiel. Les logiques sont différentes, même si elles sont parfois nécessairement parallèles.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous connaissance des principaux arbitrages fiscaux entre l'administration et les banques ?

M. Jérôme Haas. - Non. Il n'y a pas, à ma connaissance, de position comptable de l'administration fiscale. Il peut y avoir une autre lecture de la norme comptable. Les relations sont telles que, s'il existe une question de principes, l'administration a l'habitude de revenir vers nous et de nous poser des questions.

M. Michel Bécot. - Quelles sont les règles comptables de la Chine, du Brésil, de l'Inde ? Si j'ai bien compris, ce sont les règles et l'ingénierie financière anglo-saxonne qui nous gouvernent aujourd'hui...

M. Jérôme Haas. - Il y a indubitablement une cohérence dans l'ensemble des règles utilisées par la finance, qui sont produites et mises en œuvre au même endroit.

Pour autant, dès lors que l'on prend au sérieux la mondialisation des règles comptables et que l'on enclenche le débat mondial, on s'aperçoit que celui-ci existe.

L'IASB a tout fait pour que les Etats-Unis adoptent les normes qu'il produit. Pour l'instant, les Américains ont fait savoir qu'ils s'en inspireraient fortement, travailleraient de concert, mais ne les adopteraient pas, bien qu'il existe aujourd'hui une certaine harmonie de vue, avec des différences, entre la comptabilité des Etats-Unis et celle de l'IASB.

Au Japon, un mouvement s'est initié pour se diriger vers les normes internationales. Il existe dans ce pays un foyer très important de résistance à ce mouvement, notamment de la part de l'industrie, qui compte beaucoup dans ce pays, et qui a construit le miracle japonais sur un système prudent, consistant à cumuler lentement les bénéfices, à les réinvestir, à ne voir qu'à long terme, sans distribuer trop vite les dividendes aux actionnaires qui profitent des valorisations à court terme. C'est ce qui a fait le succès du Japon. Les Japonais sont donc très inquiets à l'idée de s'en départir.

Le grand économiste Galbraith aurait été mandaté par le général Mac Arthur, après la guerre, pour mettre en place la comptabilité au Japon ; il se serait très largement inspiré du plan comptable général français. Si c'est vrai, c'est intéressant et peut expliquer certaines choses...

L'ensemble des autres pays se positionnent de manière très différente. Certains prétendent adopter les normes, mais il s'agit en réalité de pays émergents qui, dans la pratique, ne les mettent pas tout à fait en oeuvre lorsqu'ils s'aperçoivent que telle partie ne leur convient pas, qu'ils ne savent pas les mettre en place, ou qu'elles ne sont pas compatibles avec leurs règles juridiques ou leurs pratiques économiques. C'est le cas du Canada -qui n'est pas un pays émergent- qui n'a pas adopté ces normes dans tous les secteurs.

La Chine affirme qu'elle les emploie. Ce que nous comprenons de cette posture, c'est qu'elle pose des questions très fortes sur la valeur de marché, c'est-à-dire la question de la valorisation des actifs financiers, afin de savoir si on les met en valeur instantanée ou non. C'est dire que nous avons de bons sujets de conversation...

L'Inde a adopté les normes avec des dizaines de réserves, montrant qu'elle est en chemin.

Je pourrais continuer ainsi une longue litanie. Certains pays ont adopté ces normes dès le début : France, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud. Les autres ont adopté des stratégies différentes. C'est la question qui a été posée par Michel Barnier à Philippe Maystadt : que faire ? Faut-il continuer ainsi ? Faut-il prendre un peu de recul, se ménager la possibilité de changer de norme ? Il est vrai qu'il n'existe pas de précédent, dans l'Union européenne, d'externalisation de la production de normes aussi centrales que des normes comptables.

Le débat est maintenant ouvert. Je pense que nous avons contribué à le poser. Je ne sais le nombre d'années qu'il faudra pour arriver à trouver une solution, mais nous en discutons...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous connaissance des principales observations du Haut-commissariat aux commissaires aux comptes (HCCC) sur les sociétés financières ?

M. Jérôme Haas. - Je n'ai pas connaissance que le HCCC ait formulé d'observations dont il faille que nous tirions des conséquences en termes de normes comptables.

Cependant, la plus importante des recommandations générales formulées dans son dernier rapport annuel porte selon moi sur la formation des hommes. Il est indispensable de pouvoir compter sur des hommes et des femmes qui comprennent une matière aussi complexe que celle des banques. Il faut qu'ils soient capables de questionner le système, de le mettre en cause et de le pousser vers les bonnes solutions.

Je suis convaincu que la clé réside dans leur capacité à jouer pleinement leur rôle de chiens de garde. Un des secrets d'un certain nombre d'institutions financières, en France ou ailleurs, réside dans le fait de pouvoir compter sur des personnes de très grande qualité dans les fonctions de

contrôle. C'est, de manière générale, une très grande source de sécurité pour les systèmes.

M. François Pillet, président. - Vos propos font-ils l'objet de publications qui pourraient nous être éventuellement utiles ?

M. Jérôme Haas. - En effet. Il faudra que j'identifie la plus synthétique...

M. François Pillet, président. - Vous pouvez nous en faire parvenir deux ou trois : nous les lirons !

AUDITION DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

(mardi 17 septembre 2013)

M. François Pillet, président. - Notre après-midi d'auditions s'achève avec l'audition de M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pierre Moscovici prête serment.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances. - Je suis heureux de m'exprimer devant votre commission d'enquête. Dans une conjoncture où les Français sont mis à contribution pour sortir de la crise économique et sociale, la fraude et l'évasion fiscales sont insupportables. C'est pourquoi le gouvernement a fait de la lutte contre ces phénomènes une priorité absolue, lutte que le précédent rapport d'Eric Bocquet avait en son temps contribué à mettre en mouvement.

La lutte vise les paradis fiscaux, afin de resserrer l'étau autour des fraudeurs. Nous cherchons à nous doter des outils d'investigations adéquats, et à adapter les sanctions applicables pour éviter l'impunité. Votre commission d'enquête s'intéresse plus spécifiquement aux banques : sujet central. En tant que ministre de l'économie et des finances, mes principaux chevaux de bataille sont d'une part la lutte contre l'opacité fiscale et le secret bancaire, d'autre part la lutte contre le blanchiment.

Ces derniers mois ont été décisifs dans la lutte contre l'opacité fiscale et le secret bancaire au niveau international - qui est bien sûr le niveau d'action pertinent. À l'issue du G20 de Londres en 2009, le président de la République d'alors, Nicolas Sarkozy, avait annoncé : « Le secret bancaire est terminé ». Or il n'a pas été éradiqué. Je me garderai quant à moi des formules définitives, et dirai plutôt que le secret bancaire vacille, comme jamais auparavant. L'émergence d'un consensus au niveau européen et international pour promouvoir la transparence fiscale est un fait tout à fait inédit.

Sans l'adoption en 2010 par les États-Unis du *Foreign account tax compliance act* (Fatca), rien ne se serait produit. En obligeant les établissements financiers étrangers à fournir aux autorités fiscales américaines des informations détaillées sur les comptes bancaires détenus par les contribuables américains, cette loi a marqué un tournant. Nous sommes fondés à demander à nos partenaires européens, et bientôt à ceux du

G20, une information équivalente à celle qu'ils fourniront aux États-Unis. De nombreux pays, et la France au premier chef, sont désormais désireux de faire du principe d'échange automatique d'informations un standard international, comme en témoignent les conclusions de la dernière réunion du G20 à Saint-Petersbourg.

Nous n'avons nullement attendu les décisions internationales pour agir au plan national et bilatéral. En premier lieu, j'espère signer notre accord Fatca lors de ma prochaine visite à Washington, pour les assemblées générales du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale au mois d'octobre. Ensuite, la convention sur les successions que nous avons signée avec la Suisse au mois de juillet dernier contient des stipulations majeures en termes d'échanges de renseignements. Enfin, le projet de loi de lutte contre la fraude fiscale en seconde lecture à l'Assemblée nationale prévoit d'inscrire sur notre liste interne de paradis fiscaux tous les États qui refuseront de s'engager pour l'échange automatique d'informations. Un pas de géant a été accompli ces derniers mois.

Les banques jouent également un rôle essentiel en matière de lutte contre le blanchiment, en bloquant l'entrée dans le système de flux financiers illicites. Elles sont soumises à des obligations de vigilance et de déclaration auprès de Tracfin, mécanismes essentiels pour identifier les flux illicites et, le cas échéant, leur origine et leurs commanditaires. Le blanchiment repose historiquement sur un petit nombre de délits, comme le trafic de drogue, mais sa définition s'est élargie jusqu'à inclure la fraude fiscale. Le droit français en dispose ainsi depuis 2009, et la France a défendu avec les États-Unis cette conception du blanchiment au sein du Groupe d'action financière (Gafi).

Notre dispositif juridique anti-blanchiment implique de manière pleinement efficace nos établissements financiers. Depuis plusieurs années, ils ont pris conscience de leurs responsabilités dans ce domaine. Un pas supplémentaire a été franchi avec la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 27 juillet 2013. Celle-ci élargit d'abord le champ des déclarations de soupçon à Tracfin. Elle crée ensuite une nouvelle obligation de déclaration automatique et objective – même en l'absence de soupçon – de toute opération présentant un risque particulier en raison de son origine, de sa destination, ou de la nature de sa contrepartie. Ainsi d'une opération impliquant un *trust*. Tracfin en sort renforcé mais demeure dédié à la lutte contre le blanchiment, dont la fraude fiscale n'est qu'une composante possible.

J'en ai la certitude : un mouvement irréversible en faveur de la transparence s'est enclenché au niveau européen et international, sous la pression des États-Unis, des parlementaires et des opinions publiques. La France en est un acteur majeur.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La liste française des Etats et territoires non coopératifs au plan fiscal vient d’être mise à jour, un peu tardivement. Les Philippines en sont sorties, les Îles Vierges britanniques, Jersey et les Bermudes y ont fait leur apparition. La Suisse, le Luxembourg, les Bahamas en sont absents. Comment expliquer la maigreur de cette liste, relativement à d’autres en vigueur dans le monde ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Cette liste est évolutive. Les critères en vigueur sont obsolètes, puisqu’ils s’appuient sur l’échange d’informations sur demande. En vertu de la loi de séparation des activités bancaires, cette liste inclura progressivement les États ne pratiquant pas l’échange automatique. Simultanément, nous progressons sur l’érection de ce principe en standard international. Le G20 s’est fixé jusqu’en 2015 pour y parvenir.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – D’après les premiers éléments de présentation du projet de loi de finances pour 2014, la lutte contre l’évasion fiscale rapportera 2 milliards d’euros supplémentaires. Grâce à quelles mesures ? Et quelles sont vos cibles ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Nous reviendrons en détail sur ces éléments dans le cadre du débat relatif à la loi de finances. La priorité donnée à la lutte contre la fraude fiscale a déjà porté ses fruits : le plan mis en œuvre par la précédente loi de finances a porté le produit de cette lutte de 18 à 20 milliards d’euros. L’année prochaine, l’optimisation fiscale de la part des grandes entreprises et les régularisations feront partie de nos nouvelles priorités.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Les déclarations d’intentions très fortes prononcées à l’issue du G8 en Irlande du Nord en juillet dernier, puis du G20 de Saint-Petersbourg en septembre, témoignent, il est vrai, d’un changement de climat. Les opinions publiques s’indignent et font pression. Mais quelles mesures concrètes sont véritablement sorties des réunions internationales ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – L’acquis essentiel est la promotion de l’échange automatique d’informations comme standard international.

L’échange d’informations est une question centrale depuis le sommet du G20 de Londres en 2009. C’est alors que le forum mondial sur la transparence en matière d’échange d’informations fiscales s’est transformé et a commencé à évaluer la transparence effective de chacun des quelque 180 Etats qui le composent. La quasi-totalité de nos conventions bilatérales sont fondées sur l’échange sur demande : avec les plus récalcitrants de nos partenaires, les discussions sont âpres et les demandes doivent être très ciblées et précises pour ne pas être rejetées.

C’est pourquoi je me bats pour l’échange automatique d’informations. Sur ce dossier, la France a été une force d’impulsion majeure : dans un cadre franco-allemand d’abord, avec une première lettre

signée par Wolfgang Schäuble et moi-même. Puis nous avons créé le groupe dit des cinq avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, avant d'être rejoints par la Pologne. Une majorité d'États membres nous a suivis, et nous avons manifesté le souhait, lors du conseil Ecofin du 14 mai 2013, de doter l'Union européenne d'un système d'échange automatique d'informations analogue, dans son champ et ses modalités, au système Fatca américain.

Nous poursuivons ce projet avec méthode : le week-end dernier, un autre conseil Ecofin informel a fourni l'occasion d'aborder à nouveau la question. Entre-temps, la Commission européenne a présenté au conseil Ecofin du 21 juin 2013 une proposition de révision de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, pour élargir le champ de l'échange automatique au sein de l'Union européenne. Le texte révisé rendrait obligatoire l'échange sans conditions des informations relatives aux dividendes, aux plus-values et autres revenus financiers ainsi que les soldes des comptes payés, attribués ou détenus par un établissement financier au bénéfice direct ou indirect d'une personne physique d'un autre État membre. Simultanément, l'OCDE élabore un format d'échange universel d'informations. Ce standard, attendu pour début 2014, a vocation à s'appliquer au sein de l'Union européenne et dans le reste du monde au plus tard le 1^{er} janvier 2016, 2015 étant la date butoir fixée par le G20.

Notre droit interne a déjà pris la mesure de ces évolutions, puisque notre liste des États et territoires non coopératifs tiendra compte du respect du principe d'échange automatique d'informations, en vertu d'un amendement que j'ai fait adopter au projet de loi relatif à la fraude fiscale. Nous prendrons soin, lors des prochaines réunions du G20, d'éviter l'émergence de standards concurrents.

Le communiqué publié à l'issue du dernier G20 prévoit que les États prendront, en application du projet *Base erosion and profit shifting* (Beps) lancé par l'OCDE, des mesures de transparence applicables aux personnes morales que sont les sociétés, *trusts* et autres entités juridiques analogues. Nous avons été les premiers à soutenir ce projet, avec les Britanniques, les Espagnols et les Italiens. Parmi ces mesures figure la création de registres centralisés des bénéficiaires effectifs de ces entités. J'ai signé la semaine dernière avec Wolfgang Schäuble un courrier à l'attention de Michel Barnier demandant la modification en ce sens de la quatrième directive européenne anti-blanchiment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – A quelles résistances se heurte votre volonté de favoriser la transparence ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Un mouvement politique européen et international puissant est à l'œuvre. Certains États ayant intérêt au secret bancaire sont néanmoins réticents au changement, y compris près de nous : au sein de l'Union européenne, l'Autriche et le Luxembourg ; au dehors, la

Suisse. Les accords que j'ai passés avec la Suisse avant l'été, et les discussions que nous avons au sein du G20 ou de l'Union européenne témoignent toutefois d'une irrésistible convergence vers l'adoption des standards internationaux. Le délai de deux ans fixé lors du dernier G20 peut paraître long : il est en réalité extrêmement court.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Où en sommes-nous des discussions avec la Suisse ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – J'ai signé avec mon homologue Eveline Widmer-Schlumpf une convention sur les successions. Il revient à la ministre, ainsi qu'au conseil fédéral qui l'a approuvé, de porter ce texte devant le conseil national ; et devant les cantons, ce qui sera plus compliqué...

Nous poursuivons le débat sur l'échange automatique d'informations : d'ici 2015, la Suisse devra se conformer à ce standard à vocation universelle. Le G20 a publié un communiqué unanime. Il indique – cela n'a pas été facile à obtenir – une date de mise en œuvre et mentionne le plan d'action de l'OCDE. Ce fut difficile à obtenir mais désormais tous les États sont contraints d'en tenir compte.

M. François Pillet, président. – Les flux démesurés d'argent liquide constatés par les douanes dans la période récente sont-ils en partance du territoire, ou y reviennent-ils ?

Nos auditions convergent vers l'idée que le *dumping* fiscal ne peut être combattu que par l'harmonisation fiscale. Que fait le gouvernement pour la promouvoir ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Au premier trimestre 2013, la valeur des infractions constatées n'a augmenté que de 1,1 % par rapport au trimestre précédent. Ces chiffres sont très volatils. La hausse s'explique par une opération d'ampleur exceptionnelle. L'idée selon laquelle des personnes quittent le territoire avec des valises de billets plaît beaucoup car elle est facile à raconter, mais elle est complètement fautive. J'ajoute que l'échange automatique d'informations privera bientôt ce genre de démarches de tout intérêt.

La France est historiquement très favorable à l'harmonisation fiscale européenne. À la différence de la fiscalité indirecte, les décisions relatives à la fiscalité directe sont prises à l'unanimité. Nos priorités sont d'une part l'assistance administrative entre États membres, au moyen des directives sur la coopération administrative en matière fiscale, sur la fiscalité de l'épargne et sur l'assistance administrative en matière de regroupement des créances fiscales ; d'autre part l'élimination des risques de double imposition des entreprises avec les directives mères-filles, intérêts-redevances, et fusions.

Nous promovons auprès de nos partenaires le projet Beps, afin de lutter plus efficacement contre l'érosion des bases fiscales. Le Conseil

européen, à l'initiative de la France, a demandé à l'Union européenne de prendre part à ses travaux, y compris par voie d'harmonisation législative. La France a en outre demandé à la Commission européenne de réfléchir à la fiscalité du numérique, qui devrait être à l'ordre du jour du Conseil européen en octobre prochain. Enfin, la France continue de soutenir le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis), directive censée simplifier la vie des entreprises et remédier à la concurrence fiscale. Je ne vous cache pas que l'accord de tous les États membres sur ce projet ambitieux sera très difficile à obtenir.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le gouvernement a engagé de nombreuses initiatives pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Mais ne pourrait-on pas aller plus loin que l'automatisme des échanges, en instaurant un droit de suite à l'étranger sur les contribuables français ? Les États-Unis l'ont fait : comment expliquez-vous que l'Europe, ou à défaut la France, ne s'y emploie pas ?

La taxation des transactions financière est un outil de justice. Vous paraît-il efficace pour limiter l'évasion fiscale ?

Nos auditions nous ont convaincus de l'avance technique et technologique que prenaient systématiquement les fraudeurs sur chaque nouvelle législation. Le ministère des finances a-t-il les outils d'anticipation adéquats ? Quels liens entretient-il avec la justice et les services de renseignement ?

Certaines banques victimes de fraudes bénéficient d'avantages fiscaux. L'affaire Kerviel a ainsi procuré à la Société générale un allègement de 1,7 milliard d'euros. Le Conseil d'État soumet l'éligibilité à ces avantages à l'absence de collusion au sein des instances dirigeantes de la banque, au bon fonctionnement des méthodes de contrôle, et à la réalité de la fraude – ce qui pose des problèmes de mesure. Je vous ai adressé un courrier à ce sujet : le cadre légal existant est-il satisfaisant ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Les 120 conventions bilatérales que nous avons signées s'opposent au droit de suite. Il y a là une difficulté. Il faudrait s'écarter de nos principes légaux et conventionnels pour l'imposition des contribuables ne résidant pas en France. Les objectifs d'une telle réforme devraient en outre être clarifiés. L'enjeu de l'échange automatisé des informations porte d'abord sur les contribuables actuels.

Nous soutenons le projet de taxe sur les transactions financières – une autre initiative franco-allemande, puisque c'est, là encore, d'une lettre que j'ai cosignée avec Wolfgang Schäuble que tout est parti. Des partenaires nous ont rejoints, si bien que nous avons pu présenter une coopération renforcée. La Commission européenne a effectué un travail de qualité. Nous ne le reprenons toutefois pas intégralement. C'est que le ministre de l'économie français que je suis tient à protéger notre place financière européenne continentale, Euronext. C'est un élément de souveraineté non

négligeable. La taxe verra le jour, et portera sur un grand nombre de produits, dont certains dérivés. Le gouvernement français n'a en rien renoncé et je ne renie pas ce que j'ai dit dans le passé. Nous cherchons le bon calibrage. L'application à un champ géographique très large limiterait les contournements de législation. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un outil de lutte contre la fraude.

Nous réfléchissons à inclure les services de recherche de l'administration fiscale au sein de la communauté française du renseignement. Il existe déjà de très nombreux échanges, formels et informels, avec les forces de police et l'autorité judiciaire. J'ai eu l'occasion de visiter un certain nombre de services de mon ministère : la course juridique et technologique avec les fraudeurs est une préoccupation de tous les jours. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à l'exceptionnelle qualité de notre administration fiscale, composée de personnes douées et motivées.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – En nombre suffisant ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Ils sont 120 000 à la direction générale des finances publiques, donc oui. Cela étant, le ministère des finances participe à l'effort demandé à l'ensemble des administrations publiques. Cet effort est accru cette année encore, puisque 2 350 emplois ne seront pas renouvelés, dont presque 2 000 à la DGFIP. Notez que les effectifs des vérificateurs font partie des priorités définies dans le plan stratégique piloté par le directeur lui-même : ils seront donc sanctuarisés.

Je m'efforcerai de répondre le plus vite possible à votre courrier relatif à l'affaire Kerviel, dans les limites du secret fiscal...

M. Jacques Chiron. – L'attitude des États à l'égard de l'évasion fiscale change rapidement. Vous avez évoqué la piste de la taxation des multinationales du secteur numérique, qui se soustraient aisément à l'impôt. L'audition du directeur de l'OCDE l'a mis en exergue : le souci était naguère de limiter la double imposition, mais nous sommes maintenant à l'ère de la double non-imposition... Avec la complicité, il faut le dire, de certains États, certains étant membres de l'Union européenne, comme le Luxembourg ou l'Irlande.

Le G20 a manifesté son désir de suivre les recommandations de l'OCDE. Êtes-vous confiant sur leur rapidité de mise en œuvre ? Les sommes en jeu sont énormes. De plus, comment peut-on agir plus vite au niveau européen pour empêcher les deux États les plus récalcitrants, qui partagent notre monnaie, d'affaiblir la zone euro ?

Mme Nathalie Goulet. – Certaines de nos conventions fiscales ressemblent à un sketch de Coluche : « plus tu peux payer, moins tu payes ». Celle qui nous lie au Qatar fait de la France un paradis fiscal. Envisagez-vous de revoir ces conventions ?

Nous tolérons les paradis fiscaux puisque nous acceptons, pour soutenir notre industrie de la défense et de l'armement, que nos sociétés – mais les autres font de même – les utilisent pour effectuer leurs transactions... N'y a-t-il pas là une grande hypocrisie ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Nous avons été les premiers à nous emparer des questions relatives au numérique. Ce sujet a été évoqué dans le cadre de l'initiative Beps. Nous avons en outre obtenu que ce sujet soit inclus dans le champ des conclusions du dernier G20. Peut-on agir plus vite ? Le Conseil national du numérique traduit ces exigences au plan interne. Tout s'inscrit en définitive dans un même calendrier, qui nous contraint à travailler à la conception du Fatca européen et à l'élaboration des standards de l'OCDE d'ici 2015.

La convention signée en 2007 par le précédent président de la République n'est certes pas la moins généreuse, mais elle n'a nulle valeur de modèle et nous n'excluons pas de la rediscuter. Il n'a jamais été question, dans le cadre de la loi bancaire, d'interdire à nos banques d'investir dans les paradis fiscaux, car il y a des réalités économiques et industrielles à prendre en compte. Notre démarche consiste plutôt à mieux connaître l'activité de ces places pour détecter les flux anormaux. La renégociation des conventions fiscales pour lutter contre les abus est une priorité. L'affaire du Qatar est un précédent qui ne se reproduira pas. Nous travaillons beaucoup avec nos partenaires européens ; et la convention sur les successions signée avec la Suisse témoigne de notre volontarisme en la matière. La Suisse a accepté sous la pression d'adapter un droit devenu obsolète.

M. Yvon Collin. – Merci d'éclairer notre commission d'enquête. Nous saluons votre forte mobilisation sur toutes ces questions.

Toutefois, les poursuites pour fraude fiscales sont peu nombreuses, ce qui peut donner aux fraudeurs un sentiment d'impunité. La répression pénale de la fraude est-elle suffisante ? Le « verrou de Bercy » n'est pas, à cet égard, sans nous poser problème.

Il a été suggéré lors d'une précédente audition que 25 années seraient nécessaires pour procéder aux opérations de régularisation prévues dans la circulaire du 25 juin 2013 avec les moyens existants. Pouvez-vous nous rappeler ceux-ci et nous dire comment vous comptez les mettre à niveau ?

M. Philippe Dominati. – Au cours de la précédente commission d'enquête, nous avons eu des difficultés à estimer la fraude fiscale et nous étions étonnés de l'absence d'instruments de mesure fiables. Après deux ans de lutte redoublée contre la fraude, êtes-vous davantage en mesure d'évaluer le phénomène ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Nous pouvons mieux faire en termes de poursuites. C'est pourquoi le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale durcit les sanctions et donne davantage de pouvoirs à la justice

et à l'administration. La direction nationale des vérifications de situations fiscales a mis en place un service dédié composé de vingt agents. Il ne faudra pas 25 ans pour traiter les 1 500 dossiers qui ont été déposés...

Par définition, la fraude fiscale ne se chiffre pas.

M. Philippe Dominati. – On peut affiner les estimations.

M. Pierre Moscovici, ministre. – Le chiffre le plus couramment avancé, d'origine syndicale – mais les syndicats ne sont pas les plus mal informés – est celui de 50 à 60 milliards d'euros. Les travaux en cours sur la TVA estiment la fraude à 10 milliards d'euros, ce qui est très significatif. J'étais hier dans le Cher avec le député Yann Galut pour travailler sur ce sujet prioritaire. L'ordre de grandeur est analogue pour l'impôt sur les sociétés. Je le répète, la fraude est évaluable, mais pas chiffrable.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Nous sommes tous convaincus de la qualité de l'administration fiscale. J'en veux pour preuve l'engouement des banques à recruter dans la haute administration les meilleurs de leurs agents conseils en fiscalité...

Que vous inspire la présence considérable des banques françaises dans les paradis fiscaux ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Sans doute les banques recrutent-elles de bons agents de l'administration fiscale : les meilleurs lui restent néanmoins fidèles.

La loi de séparation bancaire est précisément destinée à faire la transparence sur les activités des établissements. En tant que ministre des finances, je dois répondre à la demande de moralisation exprimée par les parlementaires, mais aussi faire preuve de pragmatisme : il faut lutter contre les activités prohibées sans obérer la compétitivité d'un secteur qui emploie 400 000 personnes. Les *stress-tests* conduits dans le cadre de l'union bancaire ont révélé la solidité de nos établissements systémiques. Nous n'avons pas d'inquiétude.

Dans certaines opérations, le passage par tel pays est une exigence. Elle ne justifie certes pas tout, et le niveau de transparence exigé par la loi bancaire est élevé. Au fur et à mesure de l'application de la loi, les banques apprendront à faire la distinction entre le nécessaire et l'injustifiable. L'inclusion des Bermudes dans notre liste d'États et territoires non coopératifs montre que nous ne baissons pas la garde. Tout nous ramène à l'échange automatique d'informations : sa mise en œuvre dans les deux ans à venir nous permettra d'élargir cette liste.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – L'affaire Kerviel, à qui sa banque a fait porter le chapeau de ses pertes, est emblématique des évolutions récentes du monde de la finance. Ne peut-on s'interroger sur la responsabilité de dirigeants qui annoncent un retour sur investissement de 20%, niveau impossible à atteindre sans d'excessives prises de risques ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – Je n'étais pas ministre de l'économie et des finances lorsque l'affaire a éclaté. De plus, je suis tenu au secret fiscal, et des procédures judiciaires sont en cours. Je peux vous dire néanmoins que les choses vont changer : le taux de rentabilité et de risque ne sont déjà plus les mêmes. La loi de séparation bancaire a en outre renforcé le contrôle prudentiel en introduisant le principe « qui faute, paie ». Jusqu'à présent, les déposants supportaient les conséquences des imprudences des dirigeants. Désormais, ce sont les actionnaires qui seront sollicités. De surcroît, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est à présent dotée du pouvoir de démettre les dirigeants convaincus d'incompétence. Enfin, le contrôle des *traders* et des *desks* de *trading* est renforcé, de sorte que les affaires de type Kerviel sont reléguées derrière nous.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quelle réaction vous inspire la demande faite par certaines banques suisses à leurs clients de présenter des garanties de conformité fiscale ?

M. Pierre Moscovici, ministre. – J'y vois un signe que le secret bancaire vacille. Les banques suisses commencent à prêter attention à leur réputation. La pression internationale, celle des parlementaires et des opinions publiques convergent pour éradiquer les pratiques indéfendables. Nous sortons de l'idée que ces comportements existeront toujours. Aucun acteur ne pourra résister au mouvement en cours pour élaborer un droit nouveau à l'échelle internationale.

M. François Pillet, président. – Monsieur le ministre, merci.

AUDITION DE M. CLAUDE PÉRIOU, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PROPARCO

(mercredi 18 septembre 2013)

M. François Pillet, président. - Nous auditionnons M. Claude Périou, directeur général de Proparco, accompagné de Mme Marie-Hélène Loison et de M. Éric Baulard. Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Claude Périou, Mme Marie-Hélène Loison et M. Éric Baulard prêtent serment.

M. Claude Périou, directeur général de Proparco. - Proparco, a été fondée en 1977 par l'Agence française de développement (AFD) -- Elle est une société financière dédiée au financement du secteur privé dans des pays émergents ou en développement. C'est une filiale à 57 % de l'AFD, l'opérateur pivot de la politique d'aide au développement de la France, qui privilégie dans ses axes stratégiques le développement du secteur privé, Ses actions doivent soutenir une croissance durable créatrice d'emploi et de richesse nationale ainsi que promouvoir les pratiques responsables en termes d'empreinte écologique, de développement inclusif ou encore de responsabilité sociale et environnementale (RSE). Comme l'AFD, Proparco s'implique fortement sur les sujets dit « climat ». Elle accompagne également des initiatives privées dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Elle a pour ambition de faire émerger des secteurs financiers solides, au travers desquels, elle accède au financement des PME locales. Enfin, un volet important de son activité porte sur le financement des infrastructures indispensables au développement.

Le champ géographique d'intervention de la société s'est étendu depuis 1977, passant de l'Afrique francophone à environ 65 pays répartis sur les divers continents, étant entendu que conformément à la politique de coopération de notre pays, l'Afrique reste au cœur de son action : Ainsi, en 2012, les opérations engagées en Afrique subsaharienne représentaient 50 % de l'activité de la structure. Comme je l'indiquais, Proparco a pour vocation d'intervenir en faveur du secteur privé, l'AFD réservant l'essentiel de son action sous la forme d'interventions souveraines et non ouveeraines. Dès les années quatre-vingts dix, l'AFD a souhaité associer des opérateurs privés au capital social de la PROPARCO. Actuellement, 57 % des actions sont détenues par l'AFD, 26 % par des organismes financiers français (la Société générale, BNP, BPC, Natixis, Coface, qui sont des investisseurs historiques) ; A signaler la présence d'organismes financiers internationaux, comme la Banque ouest-africaine de développement, institution multilatérale de

développement, la DBSA, banque sud-africaine de développement, ou la Caisse de développement de l'Amérique latine.

La gouvernance de Proparco relève du même esprit partenarial entre des acteurs publics et investisseurs privés : la moitié des membres du Conseil d'administration et du Comité d'investissement consultatif sont des représentants du secteur privés, et ils apportent une vision complémentaire aux débats stratégiques. Le capital de la société est de 450 millions d'euros, avec, après capitalisation des résultats nous mène à ce jour à près de 600 millions d'euros de fonds propres. Proparco déploie des outils similaires à ceux d'institutions comparables comme la Société financière internationale (SFI), ou encore la DEG, le FMO, nos équivalents allemand et hollandais : Il s'agit de prises de participation dans les entreprises, de prêts de maturités longues, d'interventions dans des fonds d'investissement, d'octroi de garanties d'emprunt ou d'émissions obligataires.

Dans le cadre de l'initiative présidentielle du Cap, l'AFD a été chargée de créer un fonds d'investissement dédié aux PME africaines. Ce fonds FISEA dont les engagements s'élèveront à 250 M EUR est géré par les équipes de la PROPARCO,

Notre portefeuille de crédits représente environ 3 milliards d'euros étant entendu que 51 % sont destinés aux banques et aux acteurs des marchés financiers – et par leur intermédiaire, aux PME –, pour 22 % à l'énergie, notamment renouvelable, et pour 13 % aux infrastructures.

Proparco dispose de son propre réseau de 12 bureaux, qui complète celui de l'AFD: cinq en Afrique sub-saharienne, deux en Amérique latine, deux en Asie, et les autres autour du bassin méditerranéen. Composées de cinq ou six personnes, ces bureaux ont la responsabilité d'une région. Proparco emploie à ce jour au total environ 170 personnes tous sous contrat de travail AFD.

Proparco ne bénéficie d'aucune subvention publique mais dispose d'un capital social qui a été mis à sa disposition par l'AFD et par ses partenaires privés. Il s'agit de démontrer qu'un intermédiaire financier du Nord peut être rentable dans ses investissements en faveur du Sud. En 1977, ce pari semblait plus audacieux qu'aujourd'hui ! Les fondateurs de Proparco ont souhaité que cet établissement soit financièrement équilibré. Nous veillons donc à maintenir notre coefficient d'exploitation dans les standards de la profession. La marge brute d'exploitation est proche de 100 millions d'euros, et le profit s'établit, selon les années, entre 10 et 40 M EUR . Notre bilan s'élève à 3,6 milliards d'euros, à comparer aux 25 milliards d'euros du bilan de l'AFD, ou aux 45 milliards de dollars du portefeuille de la SFI. Le bilan du FMO est de 6 milliards de dollars, proche de celui du DEG. Proparco est, dans l'univers des institutions financières de développement une structure de taille intermédiaire. A ce titre, elle fait partie de l'association des institutions de développement européennes (EDFI). Grâce à

cette communauté de bailleurs de fonds, Proparco est en capacité de financer des opérations importantes en montant. Le prêt moyen est de 15 millions d'euros. Mais récemment Proparco a structuré, à hauteur de 160 millions de dollars, le financement d'un barrage de 900 millions de dollars, en partenariat avec d'autres institutions financières.

Nous respectons certains principes d'intervention. La subsidiarité, d'abord : Proparco n'a pas été créée pour faire concurrence aux systèmes bancaires locaux, mais pour présenter une offre complémentaire, car sur les marchés émergents, les durées de crédit sont souvent trop courtes. Proparco a également pour objectif d'entraîner avec elle des investisseurs privés du Nord. En matière de RSE, elle applique au profit des entreprises privées la stratégie fixée par l'AFD.

Nous avons développé depuis 2001 un arsenal de procédures contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Cette politique de sécurité financière, a été validée par le Conseil d'administration et par les tutelles de l'AFD.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Répondez-vous aux demandes de vos clients ou mettez-vous œuvre une stratégie commerciale de programmation ?

M. Claude Périou. - Les deux. Nous pouvons être sollicités par des investisseurs privés ou publics, de manière directe ou indirecte. Mais nous avons aussi nos objectifs, qui reflètent les priorités de l'AFD. Nous sélectionnons les projets qui s'y rapportent, intervenant parfois très en amont pour les aider à se structurer.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Parmi vos partenaires financiers figurent des banques françaises. La rentabilité qu'elles recherchent vous est-elle fixée *a priori* ?

M. Claude Périou. - En 2008 nous avons procédé à une augmentation de capital, de 300 M EUR. L'engagement de retour sur investissement pris alors auprès des actionnaires était de 7 % dans un scénario optimiste, 4 % dans un environnement dégradé. L'objectif est donc d'assurer un rendement proche de celui qu'on peut obtenir par un investissement moyennement risqué dans un pays d'Europe occidentale. Nous y parvenons à peu près : le taux de retour interne entre 2008 et 2012 s'est établi à 5,7 %. Proparco a en effet mené une politique de risque prudente : le taux de prêts non performants est proche de 2 %, ce qui démontre que, même dans les pays émergents, il peut être bas !

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Êtes-vous en concurrence avec d'autres investisseurs, ou avez-vous une spécificité qui vous en garantit ?

M. Claude Périou. - Pour nous, la concurrence est bon signe : Elle signifie que n'avons plus notre place dans un marché. Nous souhaitons donc

rester subsidiaires, et non faire concurrence à des acteurs privés. Plus ceux-ci se substituent à nous, mieux c'est !

M. Éric Bocquet, rapporteur. – La présence d'acteurs privés qui font partie du capital de Proparco ne crée-t-elle pas des conflits d'intérêts ?

M. Claude Périou. – Nos partenaires privés ne sont pas là par hasard et ils recherchent les poursuivent les uns et les autres de objectifs différents. Ils bénéficient par exemple de notre connaissance des régions dans lesquelles nous exerçons nos missions. Leur participation à notre capital crée également un lien avec notre maison mère l'AFD, grâce auquel ils peuvent mener des initiatives qui correspondent à leur propre stratégie. Par exemple, la Development bank of South Africa, en menant des opérations avec nous, étend son activité à une partie de l'Afrique de l'ouest.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Quels moyens de contrôles avez-vous pour lutter contre le blanchiment ? Y a-t-il un système d'alerte ?

M. Claude Périou. – Dès l'origine, ce sujet a été crucial, car nous travaillons dans des pays et parfois des opérateurs qui présentent des risques importants. Nous avons d'abord mis en place, en 2004, des procédures internes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui imposent une vigilance renforcée dès lors que la structure juridique du projet est complexe. Nous identifions les bénéficiaires effectifs – l'identification est obligatoire dès qu'un investisseur atteint 25 % du capital, mais dans les pays les plus risqués, nous appliquons la procédure dès 5 %. M. Eric Baulard, Directeur exécutif en charge des risques notamment de la conformité et ses équipes doivent donner un avis sur les opérations et les contreparties : s'il est négatif, nous cessons l'examen du dossier. Pendant toute la vie du prêt, nous restons attentifs. Si des changements d'actionnaires s'opèrent et que nous estimons qu'il y a un risque, nous actionnons les clauses contractuelles pour nous retirer.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Est-ce déjà arrivé ?

M. Claude Périou. – Oui, par exemple avec une banque située en Afrique sub-saharienne Un actionnaire est arrivé qui n'avait aucune activité économique dans le pays. Les explications que nous avons réclamées n'ont pas été convaincantes, nous avons donc demandé le remboursement par anticipation de l'opération.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Intervenez-vous dans des pays figurant sur la liste grise du Groupe d'action financière (GAFI).

M. Éric Baulard, directeur exécutif des risques, AFD. – Notre dispositif de prévention du risque de blanchiment et de financement du terrorisme répond à un niveau d'exigence sensiblement plus élevé que celui appliqué en général par les banques ou que celui fixé par la réglementation européenne. Il repose sur une classification des risques : nous proportionnons logiquement la défense à l'importance du risque, en nous

fondant sur l'expérience acquise et les analyses des organismes internationaux. A ce titre, les pays signalés par le Gafi font partie des pays à risque très élevé dans notre classification. Cette catégorie comprend également les pays stigmatisés par le code des impôts français ou le forum mondial de l'OCDE. Dans les pays mis pour ainsi dire à l'index, nous exigeons un niveau de connaissance du client extrêmement élevé. Ainsi, le seuil d'identification des bénéficiaires effectifs descend à 5 % voire moins si il existe un lien avec une personnalité politiquement exposée (pour mémoire la réglementation fixe ce seuil à 25 % de la détention en capital) Si notre contrepartie est un intermédiaire financier, nous analysons ses procédures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et, le cas échéant, nous prescrivons une mise en conformité et en suivons la progression. Une telle contrepartie fera l'objet d'une vigilance renforcée tout au long de la relation d'affaires. Au besoin, nous suspendons les versements, voire nous nous désengageons. Et nous avons l'interdiction d'entrer en relation avec une contrepartie qui n'a pas d'activité économique réelle dans son pays d'immatriculation dès lors qu'il s'agit d'une juridiction non coopérative.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Avez-vous toujours la capacité de réunir les informations nécessaires ? Quels dysfonctionnements avez-vous constaté dans ces pays ?

M. Éric Baulard. – La transparence est essentielle. Elle implique la connaissance du bénéficiaire effectif – la personne physique qui contrôle effectivement la personne morale avec qui nous envisageons d'entrer en relation – et la communication des comptes sociaux et financiers de la contrepartie et de ses actionnaires. Nous pouvons ainsi prendre connaissance de l'historique des flux financiers. Nous analysons les informations apportées dans le cadre de l'étude de la demande de financement et nous effectuons une analyse de la cohérence globale des éléments qui nous été communiqués. Le croisement de l'ensemble de ces informations nous aide à apprécier la justification économique du projet.

M. Claude Périou. – Comment obtenir l'information ? C'est simple : si nous ne l'obtenons pas, si elle n'est pas fiable, nous abandonnons le projet. Si un trust intervient dans chaîne de détention capitalistique, nous voulons savoir impérativement qui le contrôle. Lorsqu'il s'agit de groupes financiers ou de familles célèbres, cela peut poser des problèmes. Mais nos partenaires savent que nous mettons la barre très haute.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vous est-il arrivé de vous rendre compte après coup que les conditions de la transparence n'étaient pas toutes réunies ?

M. Claude Périou. – L'exemple de l'actionnaire non souhaitable que j'ai mentionné précédemment est le seul dont je me souviens.

M. Yvon Collin. - Je suis rapporteur des crédits de l'aide au développement, et à ce titre membre du Conseil d'administration de l'AFD. Quelle est l'efficacité de l'engagement de la France dans l'aide au développement ? Il n'est pas très populaire, il faut donc afficher des résultats. Pouvez-vous nous en présenter quelques-uns ? On me demande souvent, par exemple, ce que nous faisons en Chine, alors que ce pays regorge de devises étrangères...

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Une récente étude de la Banque africaine de développement montre que l'Afrique aurait apporté quelque 1,4 trillions de dollars au reste du monde entre 1980 et 2009. Qu'en pensez-vous ?

M. Claude Périou. - La mesure du résultat est devenue indispensable pour des acteurs publics que nous sommes. La problématique de la mesure des impacts est donc au centre de notre stratégie et de l'explication de notre action. Même si cela peut paraître contre-intuitif, nous nous intéressons, dans de grands pays émergents dont la Chine, à des sujets relatifs à la protection des biens publics mondiaux comme par exemple : la protection de l'environnement et la réduction des émissions de CO₂ des industries émissives. Le savoir-faire français en la matière peut nous être utile.

Mme Marie-Hélène Loison, directrice générale déléguée en charge des opérations, Proparco. - Les financements de Proparco ne sont pas comptabilisés dans l'aide publique au développement. Proparco ne reçoit pas de subvention de l'AFD ou du gouvernement français.

Depuis 2007 nous utilisons, comme d'autres partenaires européens, le *Geschäftspolitisches Projectrating* (GPR), pour mesurer les résultats d'impacts attendus d'un projet. En 2012, les effets de nos interventions visent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 1,5 million d'équivalent-tonne de CO₂ par an, la création ou le maintien de 55 000 emplois directs et de 295 000 emplois indirects et l'accès au micro-crédit pour 610 000 personnes.

M. Claude Périou. - En micro-finance, Proparco est également un acteur complémentaire de l'AFD. Nous essayons de mesurer le nombre de bénéficiaires de nos opérations, le nombre de familles concernées, et rendons compte de ces impacts au conseil d'administration. Mesurer nos résultats est devenu aujourd'hui fondamental et nous devons continuer à progresser dans ce sens. L'association des institutions financières de développement européennes recoure en tant que de besoins à des évaluations indépendantes auprès de cabinets extérieurs afin de mesurer à posteriori l'impact de certaines de nos opérations. Au niveau du groupe de l'AFD un Comité des évaluations opère des études d'évaluation dans le cadre d'un programme arrêté annuellement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Votre groupe a des partenaires privés. Quel est le rendement de vos actifs ? Vos actionnaires sont-ils satisfaits ?

M. Claude Périou. – Notre rentabilité mesurée par le ratio dit de « *return on equity* » (ROE) est comprise entre 5 et 7 % selon les années. Les actionnaires privés doivent à priori être satisfaits, puisque la grande majorité de ceux qui nous ont accompagnés depuis 1990 sont encore présents à ce jour à notre tour de table. De nouveaux partenaires sont venus, à chaque fois, renforcer ce capital. Nous redéfinissons actuellement notre stratégie, ce qui nécessitera de compléter notre capital. L'histoire de Proparco est une belle histoire, celle d'un vrai investisseur, à la recherche de vrais résultats. Nous aurons donc les arguments pour attirer de nouveaux partenaires privés, français ou provenant des pays émergents et en développement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Participez-vous aux initiatives visant à assurer la transparence des contrats d'activités minières ?

M. Claude Périou. – Nos opérations dans les industries extractives sont rares ; c'est en amont de l'exploitation que nous accompagnons les acteurs. Les impacts environnementaux de ces activités sont majeurs. Nous avons donc mis en place des procédures drastiques d'instruction et de sélection des dossiers. Nous veillons à ce que les recettes minières soient équitablement réparties entre le promoteur et le pays – un projet confiscatoire ne serait pas éligible... – et à ce que les projets soient conformes à l'initiative pour la transparence des industries extractives.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Vos actifs représentent 3,6 milliards d'euros, votre résultat entre 10 et 30 millions d'euros, et vos fonds propres 600 millions. Votre retour se situe donc aux alentours de 2,5 % : n'est-ce pas trop faible ?

M. Claude Périou. – La rentabilité ne se mesure pas uniquement par rapport à celle de nos actifs (ROA : *return on assets*), mais aussi et surtout par rapport à notre capital social. Pour 2012, notre retour sur l'ensemble des actifs est estimé à 0,78 % – sachant qu'entre 2008 et 2012 nos actifs sont passés de 1 à 3,6 milliards d'euros ! Le retour sur fonds propres se situe en ce qui le concerne entre 5 et 7 %. Si ce rendement peut paraître faible par rapport à celui des fonds d'investissement privés, n'oublions pas que Proparco est la filiale d'un établissement public, et que en tant de DFI, nous avons une mission de service public et travaillons dans des pays où la rentabilité est différente.

Mme Marie-Hélène Loison. – Le retour sur investissement des marchés d'actions des pays émergents est également d'environ 7 à 9 % sur la période. Mais un investissement chez Proparco est beaucoup moins risqué : 90 % de notre activité consiste en financements en dette et non en fonds propres.

M. Claude Périou. - Il faut aussi analyser la rentabilité d'un investissement en tenant compte du risque. L'AFD garantit aux investisseurs privés le rachat de leurs actions. Leur investissement a donc une rentabilité moyenne, mais il est garanti. Le sens de leur participation n'est d'ailleurs pas uniquement financier, comme je l'ai indiqué précédemment.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous été perturbés, voire déstabilisés, par la crise financière ?

M. Claude Périou. -cette période a correspondu à un développement plus rapide des activités de la société dans les pays émergents et les pays en développement. Proparco a connu la plus forte croissance entre 2009 et 2012, et il a joué un rôle d'acteur financier contra-cyclique pour des clients qui ne pouvaient plus se refinancer sur les marchés.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous eu des problèmes de trésorerie ?

M. Claude Périou. Proparco dispose d'une trésorerie importante. Elle est financée par ses fonds propres et par des emprunts souscrits auprès de l'AFD, qui comme vous le savez est un établissement financiers de premier plan, Nous avons profité de ces bonnes conditions pour soutenir des économies où les taux s'étaient élevés et les durées de prêts, raccourcies.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Vous avez évoqué la Chine. Un homme d'affaires nous a dit qu'à Hong-Kong la transparence était loin d'être parfaite.

M. Claude Périou. - C'est vrai qu'il faut être prudent dans cette région. Nous avons investi en 2000 dans un fonds d'investissements basé à Hong Kong, qui était structuré par le FMO et investissait dans des entreprises chinoises. Il est à ce jour en phase de cession progressive. Il est vrai que nous intervenons peu en Chine : notre bureau est à Bangkok travaille davantage au Laos, au Cambodge, au Viêt Nam, en Indonésie.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Avez-vous accordé des abandons de créance ?

M. Claude Périou. - Rarement, mais nous avons dû dans certains cas consentir des efforts pour permettre le débouclage de dossiers difficiles.

M. Éric Bocquet, rapporteur. - Le contrôle des changes vous pose-t-il des problèmes ?

M. Claude Périou. - Nous prêtons essentiellement en euros et en dollars. Nous aimerions néanmoins développer notre activité en francs CFA, pour mieux financer certaines PME africaines. Nous essayons de prêter en devises à des opérateurs qui ont des recettes en devises. Nous avons, avec nos partenaires européens, créé un instrument de couverture, TCX, pour les

bénéficiaires de nos interventions. Nos ressources sont en euros. Pour prêter en dollars, Proparco recourt à des *swaps de devises*, qui nous couvrent parfaitement.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Êtes-vous soumis à des contrôles ?

M. Claude Périou. – Nous avons des Commissaires aux comptes, comme toute société anonyme, et un Commissaire du gouvernement, qui est aussi celui de l'AFD. Nous sommes par ailleurs contrôlés par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), qui dépêche des missions sur place, puisque nous sommes une société financière soumise à agrément. L'Inspection générale des finances est déjà venue, car nous sommes une filiale d'établissement public. La Cour des comptes a fait un rapport cette année sur Proparco. Nos tutelles sont représentées dans nos instances. Notre groupe possède enfin des dispositifs internes : l'inspection générale de l'AFD opère une dizaine de missions chaque année. M. Baulard est responsable du contrôle des risques, et si son avis sur une opération est négatif, nous l'abandonnons. Il y a enfin le contrôle permanent, règlementaire, du groupe. Chaque année nous présentons à notre Conseil d'administration un rapport sur le contrôle interne et la surveillance des risques.

M. Éric Bocquet, rapporteur. – Ces organismes ont-ils émis des observations ?

M. Claude Périou. – Bien sûr : tout est perfectible. Les recommandations émises ont été intégrées dans notre plan d'action. Mais l'avis était globalement favorable.

M. François Pillet, président. – Je vous remercie.

**AUDITION DE M. GUILLAUME DAIEFF, VICE-PRÉSIDENT
DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS, CHARGÉ
DES FONCTIONS DE L'INSTRUCTION**

(mercredi 18 septembre 2013)

L'audition a eu lieu à huis clos.