



LES RÉGULARISATIONS D'AVOIRS À L'ÉTRANGER GÉRÉES PAR LE SERVICE DE TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS RECTIFICATIVES (STDR)

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Octobre 2017

Document reformaté par EFI
(responsable P Michaud)

LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LE STDR (octobre 2017)

Recommandations de la cour

1. À compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ne plus admettre de nouveau dossier et traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi ;
2. prévoir corrélativement un schéma de mise en extinction du STDR en tenant compte de sa charge résiduelle ;
3. mobiliser les moyens et mettre en place les processus visant à l'exploitation la plus efficace des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique de données bancaires.

Synthèse

Un changement de contexte favorable à la mise en place d'un dispositif de régularisation..	1
Un dispositif temporaire de régularisation fondé sur le droit fiscal en vigueur	2
Une approche pragmatique.....	3
Des pénalités tributaires de l'évolution du droit	3
Des régularisations nombreuses et un rendement budgétaire significatif	4
Une suppression justifiée du dispositif.....	5

Le dispositif de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger institué en 2013 et géré par le STDR (service de traitement des déclarations rectificatives) mis en place par la DGFIP a obtenu des résultats supérieurs aux attentes : 51 000 déclarations déposées par les contribuables, 32 Md€ d'avoirs régularisés et 8 Md€ de recettes encaissées sur la période 2014-2017.

Après quatre ans de mise en oeuvre du dispositif, le ministre chargé du budget en a annoncé la suppression au 31 décembre prochain.

Un changement de contexte favorable à la mise en place d'un dispositif de régularisation

En matière de lutte contre la dissimulation d'avoirs à l'étranger, les administrations fiscales ont longtemps rencontré d'importantes difficultés, dès lors qu'elles se heurtaient au secret bancaire et disposaient de peu de moyens d'enquête et de contrôle. Toutefois, depuis une dizaine d'années, la situation a sensiblement évolué. Les administrations nationales ont pu tirer parti de révélations d'origines diverses sur les comptes détenus dans certaines banques notamment suisses.

C'est ainsi que l'administration fiscale avait, dans le contexte de la révélation des « listes HSBC », créé une première « cellule de régularisation » pour un laps de temps relativement court en 2009. Elle avait permis d'encaisser des recettes fiscales d'un montant de 1,2 Md€.

Au cours des années suivantes, la coopération et les échanges d'informations entre États ont tendu à devenir plus systématiques. La voie a été ouverte par les États-Unis qui ont, de manière unilatérale et extraterritoriale, imposé aux banques étrangères de leur déclarer les comptes détenus par des résidents fiscaux américains. C'est en revanche un mécanisme multilatéral d'échanges automatisé de données entre États sur les comptes détenus par des non-résidents qui a été élaboré sous l'égide de l'OCDE. Il doit entrer en vigueur progressivement à compter de l'automne 2017 (2018 pour la Suisse) ; plus de cent pays se sont engagés à y participer.

Ce contexte nouveau a rendu les titulaires d'avoirs non déclarés à l'étranger plus sensibles aux risques encourus. En effet, si, en 2009, ceux qui détenaient leurs avoirs dans des établissements bancaires qui avaient fait l'objet de dénonciation pouvaient se sentir davantage concernés que les autres, l'entrée en vigueur prochaine de l'échange automatique de données bancaires a accru l'incitation à régulariser.

Le Gouvernement a décidé en 2013 de stimuler la démarche de régularisation en proposant aux résidents fiscaux français détenteurs d'avoirs non déclarés un traitement incitatif, leur offrant ainsi une dernière possibilité de se mettre en règle avant l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données.

La perspective de trouver par ce moyen des recettes complémentaires pour faciliter à court terme la réduction du déficit budgétaire a sans doute pesé dans cette option, même si le produit attendu pouvait difficilement en être évalué à l'avance. La modestie des moyens mis initialement en place pour traiter les déclarations montre que le rendement fiscal attendu n'était sans doute pas aussi élevé que le produit finalement encaissé.

Un dispositif temporaire de régularisation fondé sur le droit fiscal en vigueur

Les conditions générales de cette régularisation ont été définies dans une circulaire du ministre délégué chargé du budget, publiée le 21 juin 2013.

Elle maintient inchangée l'obligation pour les contribuables révélant des avoirs non antérieurement déclarés de s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées (et non prescrites), calculées par application du droit fiscal en vigueur au moment de l'exigibilité et des intérêts de retard.

Elle ne comporte aucune mention d'éventuelles poursuites pénales, ce silence étant à interpréter comme signifiant l'absence *a priori* de poursuites pénales du seul chef de la détention de ces avoirs non déclarés. Cette clause tacite est rendue possible par le monopole d'engagement des poursuites pénales pour fraude fiscale dévolu à l'administration fiscale. Cette dispense de fait de poursuites pénales a vraisemblablement constitué une incitation forte à recourir à la procédure de régularisation. La circulaire prévoit également une atténuation des pénalités fiscales, majorations appliquées aux différents impôts dus (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation à titre gratuit, etc.), amendes prévues par le code général des impôts en cas de non-respect de l'obligation annuelle de déclaration des avoirs détenus à l'étranger (comptes en banque, contrats d'assurance-vie, trusts).

Cette modulation des pénalités n'est toutefois pas dérogoratoire au droit fiscal, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la procédure de « transaction » prévue par le Livre des procédures fiscales, dont tout contribuable est susceptible de bénéficier.

Cette procédure a été utilisée dans le traitement des régularisations avec la même finalité que dans son usage courant en matière fiscale, c'est-à-dire préserver les intérêts de l'État en évitant des contentieux longs, coûteux et aléatoires et permettre un encaissement assuré et rapide de la plus grande partie de la dette fiscale exigible. Toutefois, les dispositions législatives du code général des impôts ne prévoient que des possibilités de transaction individuelle. En l'occurrence cette procédure a été utilisée pour mettre en oeuvre un traitement de masse, par application d'un barème homogène à tous les contribuables concernés. Cette pratique exceptionnelle a été avalisée par le comité du contentieux fiscal et douanier (CCFD).

Ce barème comporte notamment une distinction entre fraudeurs « actifs » et « passifs », le fraudeur « passif » (quand les avoirs dissimulés ont pour origine une succession ou une donation) étant réputé moins coupable que le fraudeur « actif ». Cette distinction, reprise de la pratique de la cellule mise en place en 2009, dite cellule « Woerth », ne repose sur aucun fondement législatif ou réglementaire. La situation du contribuable fait toutefois partie des éléments de fait que l'administration est admise à apprécier dans le cadre d'une transaction.

Une approche pragmatique

Les comparaisons internationales montrent que la formule choisie s'est située à mi-chemin des deux grandes catégories de solutions retenues dans d'autres pays notamment européens : soit une amnistie assortie du paiement d'une somme proportionnelle au montant des capitaux déclarés, soit une acceptation de la régularisation mais avec l'application des règles de droit commun sans atténuation.

La voie choisie a évité à l'administration de déclencher des milliers de poursuites au coût élevé et au résultat aléatoire. Quant à la modulation des pénalités, elle n'a pas excédé celle constatée en moyenne dans les transactions fiscales courantes dont s'inspire la procédure du STDR. Cette option a permis de percevoir des recettes substantielles sans délai et sans les aléas inhérents aux procédures contentieuses.

Des pénalités tributaires de l'évolution du droit

L'échelle des pénalités applicables s'est trouvée modifiée à plusieurs reprises, principalement du fait de la décision du Conseil constitutionnel déclarant non conforme à la Constitution l'amende proportionnelle en cas de non-déclaration d'un compte bancaire, au motif qu'elle constituait une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits que le législateur avait entendu réprimer. Cette décision du 22 juillet 2016 n'a pas eu de portée rétroactive mais a interdit l'application de l'amende proportionnelle à tous les dossiers non réglés à sa date d'entrée en vigueur, soit le 24 juillet 2016.

La décision du Conseil constitutionnel a entraîné d'abord une modification du barème de transaction (relèvement du taux minoré de la majoration d'impôts appliqué par l'administration) par une nouvelle circulaire publiée au mois de septembre 2016 ; le code général des impôts (CGI) a ensuite été modifié par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 afin d'instituer un régime unique et forfaitaire de majoration des impôts dus en cas de régularisation, cette pénalité se substituant à celles précédemment en vigueur.

Ces variations, dans un laps de temps court (quatre ans de l'ouverture de la procédure à ce jour), ont provoqué des différences de traitement des contribuables, en fonction de la date de dépôt des dossiers, des exercices fiscaux en cause et de la date de règlement. L'utilisation de la procédure de transaction a permis à l'exécutif de définir seul les modalités de la régularisation (à la seule exception de la modification législative du CGI susmentionnée). Le Parlement est toutefois tenu informé du déroulement et des résultats de ce processus à l'occasion de l'examen des lois de finances et est destinataire chaque année d'un rapport spécifique sur l'application de ce dispositif durant l'année écoulée.

Un fonctionnement axé en priorité sur la réalisation d'objectifs budgétaires

Le traitement des dossiers de régularisation a été confié à un service créé à cette fin, le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), rattaché à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), service à compétence nationale placé sous l'autorité du service du contrôle fiscal de la DGFIP.

Il était impossible de prévoir l'ampleur du recours à ce dispositif.

D'une part, l'administration ne connaissait pas, par définition, le nombre et les caractéristiques des avoirs non déclarés ; d'autre part, la décision de procéder à une déclaration rectificative dépendait

de choix individuels des contribuables concernés. L'afflux de dossiers s'est vite révélé supérieur aux capacités de traitement du STDR : à la fin de l'année 2015, sur les 37 000 dossiers complets déposés depuis l'origine du service, 25 000 étaient encore en cours ou en attente de traitement.

En conséquence, les capacités du service ont été augmentées avec la création en 2015, puis de nouveau en 2016, de pôles de régularisation déconcentrés (dix au total), dotés d'une compétence nationale ou régionale selon les cas, portant l'effectif total à 172 agents à la fin de l'année 2016, alors que le STDR central n'en comptait que 66 fin 2014.

Si la gestion des dossiers a été répartie entre plusieurs pôles, l'administration est parvenue à en assurer un traitement homogène au moyen de la formation, de l'uniformisation des méthodes, de la mutualisation des expériences et d'un pilotage serré. Les rapporteurs de la Cour ont pu vérifier l'homogénéité de traitement des dossiers sur la base des critères publiés.

Les modalités de traitement des dossiers ont été organisées en fonction de la priorité donnée aux résultats budgétaires : les agents du STDR ont eu pour consigne constante de traiter en priorité les dossiers présentant les perspectives de recettes les plus élevées, évaluées à l'aune du montant des avoirs déclarés, auquel est *a priori* corrélé celui des sommes à recouvrer.

L'application de ce principe a conduit à de grands écarts dans le délai de traitement des dossiers : alors que les dossiers portant sur des avoirs supérieurs à un million d'euros sont traités en moyenne en moins d'un an, les « petits » dossiers, peuvent rester en attente pendant plus de deux ans. C'est notamment l'accumulation de « petits » dossiers en attente de traitement au STDR qui a conduit à la mise en place des pôles déconcentrés, auxquels sont confiés les dossiers comportant des avoirs de moins de 600 000 €.

Le fonctionnement même du STDR n'appelle pas de critique et la DGFIP a su faire preuve de flexibilité pour l'assurer dans de bonnes conditions : le traitement des dossiers aurait pu être accéléré avec des effectifs accrus mais ces moyens supplémentaires auraient été prélevés sur ceux du contrôle fiscal dont sont issus la plupart de ses agents ; dès lors, un renforcement du STDR n'aurait pu se faire qu'au détriment de cette fonction.

Des régularisations nombreuses et un rendement budgétaire significatif

La procédure instituée en 2013 a connu un grand succès puisque près de 51 000 demandes de régularisation ont été déposées à ce jour, portant sur environ 32 Md€ d'avoirs.

Les avoirs déclarés sont, dans la majorité des cas, d'un montant relativement modeste (près des deux tiers des dossiers portent sur des avoirs inférieurs à 400 000 €). Une part prépondérante (de l'ordre de 90 %) était détenue en Suisse, quelques pourcents au Luxembourg. En revanche, très peu d'avoirs ont été déclarés en provenance de centres financiers ou paradis fiscaux. Les détenteurs d'avoirs venus à la régularisation ont été principalement des fraudeurs « passifs », qui ont vu dans l'instauration de ce dispositif un moyen de sortir d'une situation, souvent ancienne, dont ils n'étaient pas à l'origine.

Les recettes encaissées par le STDR se sont élevées sur la période 2014-2016 à plus de 7 Md€, dont 1,80 Md€ en impôt sur le revenu, 2,28 Md€ en impôt de solidarité sur la fortune, 1,40 Md€ au titre des droits de mutation à titre gratuit (successions et donations) et 816 M€ de prélèvement sociaux.¹ Des recettes d'1 à 1,2 Md€ sont attendues en 2017, un peu moins en 2018.

Si le rendement du STDR est élevé, les remises de pénalités représentent près du quart des sommes totales dues avant transaction. Le taux de remise des pénalités, d'environ la moitié, constaté sur les dossiers traités par le STDR, est toutefois voisin de celui que la Cour a constaté en moyenne pour les transactions avant mise en recouvrement. S'il est incontestable que l'État a renoncé à une partie des recettes théoriques, à hauteur du montant des atténuations de pénalités consenties, soit un peu plus d'1,8 Md€, ce moindre gain doit être mis au regard de l'effet incitatif probable de ces aménagements.

¹ 1 Le solde est constitué du produit des amendes : 747 M€.

Il n'est pas possible par définition de savoir si l'exemption des éventuelles conséquences pénales liées à la fraude fiscale, sans aménagement des pénalités, aurait à elle seule conduit au même volume de régularisations. Il ne fait en revanche guère de doute qu'en l'absence de tout dispositif de régularisation, la plupart des contribuables défaillants n'auraient pas déclaré spontanément leurs avoirs. Le fisc aurait dû dès lors attendre la mise en oeuvre des échanges automatiques de données pour obtenir des informations sur ces avoirs. Ces informations risquaient de n'être pas rapidement disponibles ni complètes ni facilement exploitables. Pour sanctionner les fraudeurs, l'administration aurait dû en tout état de cause lancer des procédures de contrôle fiscal, plus lourdes et plus aléatoires que les régularisations opérées dans le cadre du STDR. Même sous l'hypothèse d'une application de la loi fiscale dans toute sa rigueur au terme de ces procédures, les recettes qui, de toutes façons, auraient été recouvrées plus tardivement, n'auraient pas forcément été *in fine* plus élevées que celles obtenues par le STDR.

Une suppression justifiée du dispositif

La Cour avait estimé au cours de l'instruction que plusieurs raisons conduisaient à procéder à la clôture de la procédure. Les contribuables concernés ont en effet disposé d'une durée suffisante (quatre ans) pour y recourir ; le nombre de nouveaux dossiers a diminué fortement depuis 2016 tout comme les recettes fiscales qui en découlent. Parallèlement, la mise en oeuvre des échanges automatiques de données à partir de 2017 va donner de nouveaux instruments à l'administration. La clôture a finalement été annoncée le 15 septembre 2017 par le ministre de l'action et des comptes publics.

L'annonce le 15 septembre 2017 de la clôture au 31 décembre laisse un intervalle de trois mois et demi aux contribuables pour bénéficier de la procédure, ce qui est convenable puisqu'il leur suffit à cet effet de déposer une simple déclaration d'intention, quitte à la compléter ultérieurement par des déclarations rectificatives. La cohérence impose en contrepartie de ne pas accorder de « période complémentaire » et de refuser tout nouveau dépôt au-delà du terme annoncé. Il faudra d'autre part maintenir le STDR en activité jusqu'au règlement des derniers dossiers déposés (20 000 dossiers étaient encore en attente fin 2016) et organiser sa mise en extinction progressive.

Enfin, la fermeture du STDR doit s'accompagner d'une intensification de la lutte contre la fraude par les services fiscaux, qui doivent notamment s'attacher à optimiser l'utilisation des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique de données bancaires.