

Après la cellule de régularisation et les déclarations politiques : où va le contrôle fiscal ?

L'année 2009 a été particulièrement riche en sommets internationaux et en déclarations politiques de toutes sortes à propos des paradis fiscaux et judiciaires. A la suite du G 20 d'avril 2009 et de la sortie de la liste « noire, grise, blanche » de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de nombreuses conventions fiscales ont été signées, certaines affaires ont secoué la Suisse (UBS, HSBC) et des Etats, comme la France, ont pris quelques nouvelles mesures.

Retour sur la stratégie française

En 2009, la France a officiellement adopté une stratégie « de la carotte et du bâton ». Côté « carotte », il s'agissait alors, aux dires du gouvernement, d'inciter les résidents français détenant des capitaux non déclarés à l'étranger, de régulariser « spontanément » leur situation. Une cellule de régularisation a été spécialement mise en place. Côté « bâton », le gouvernement avait annoncé de nouvelles mesures destinées, selon lui, à renforcer le contrôle fiscal (mise en place d'une procédure d'enquête judiciaire fiscale, liste noire française de territoires non coopératifs...).

Où en est-on aujourd'hui ? La cellule de régularisation a livré son bilan : il soutient largement la comparaison avec l'amnistie fiscale italienne (voir le dossier de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires en ligne à l'adresse suivante : http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2010/DP_controlefiscal_crise_060510.pdf). Cette dernière présente un très mauvais bilan. Elle s'est en effet révélée néfaste sur le plan de l'image et de la crédibilité politique. Elle n'a pas fait revenir, proportionnellement à la fraude fiscale italienne, plus d'argent dans les caisses de l'Etat qu'en France. Enfin, elle n'a pas été économiquement efficace, puisque les capitaux ainsi blanchis sont la plupart du temps restés dans les banques suisses. Injuste et inefficace, tel est donc le bilan de l'amnistie fiscale.

Quels enjeux ?

La question est désormais de savoir si le renforcement du contrôle fiscal est toujours d'actualité. Or, en la matière, on est encore loin du compte pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, les nouveaux textes et moyens juridiques ne sont pas encore tous entrés en application : les conventions fiscales tardent à être ratifiées, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale se mettra en place d'ici fin 2010 (il faut en effet former les agents qui en feront partie),
- par ailleurs, les contrôles diligentés à la suite de l'affaire HSBC ne peuvent être menés en quelques semaines, à moins d'être bâclés donc sacrifiés : un contrôle fiscal, a fortiori lorsqu'il prend la forme d'un examen fiscal de la situation personnelle, est un contrôle qui dure nécessairement plusieurs mois,
- enfin, le contrôle fiscal est de moins en moins considéré comme la contrepartie du système déclaratif, il est de plus en plus présenté comme une contrainte qu'il faut alléger, une forme de prestation de service qui doit de plus en plus se soumettre aux intérêts de la personne (morale ou physique) qui fait l'objet du contrôle. Cette orientation constitue un véritable retournement de ce que devrait être le contrôle public.

Ce dernier point est essentiel : il ne sera pas possible d'être véritablement efficace en matière de lutte contre la fraude avec une telle conception du contrôle fiscal qui tend en réalité à affaiblir son efficacité. Depuis les années 70, au cours desquelles l'action de l'administration était, il est vrai, trop « unilatérale » voire, parfois, autoritaire, le mouvement de balancier inverse est allé au-delà du point d'équilibre nécessaire à l'efficacité du contrôle fiscal. Désormais, les contraintes qui pèsent sur le contrôle fiscal en font une prestation de service très éloignée de la notion de contrôle public. Le contrôle fiscal n'a pas pour objectif de garantir la sécurité juridique fiscale du contribuable vérifié mais de garantir celle de la collectivité prise dans son ensemble.

Les orientations nécessaires

En réalité, l'année 2010 est une année de transition. Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, les priorités sont les suivantes :

- utiliser tous les (trop rares) nouveaux moyens juridiques. Ceci suppose : de « tester » les nouvelles conventions fiscales (afin de voir si les Etats signataires jouent le jeu de la coopération ou non, faute de quoi il faudra les faire figurer sur la liste française des territoires non coopératifs), de renforcer la programmation et la recherche afin de détecter et de débusquer la fraude, de demander aux grandes entreprises de livrer leur documentation en matière de prix de transfert, de solliciter la nouvelle brigade nationale de répression de la délinquance fiscale,
- alléger les contraintes qui pèsent sur les agents en charge du contrôle fiscal, en diminuant leurs objectifs, en allégeant la charge de travail administrative et en desserrant les délais, de sorte qu'ils puissent mener correctement leur investigations,
- « étoffer les moyens humains affectés au contrôle » (dixit la Commission européenne dans sa communication de mai 2006), c'est-à-dire les effectifs des agents qui gèrent, recherchent et programment les affaires de contrôle fiscal ainsi que ceux qui mènent les opérations de contrôle sur pièces et sur place,
- au fond, cesser de considérer le contrôle comme un service à un client mais comme une action de service public dont le but est de servir et de garantir l'intérêt général et non l'intérêt particulier : ceci n'empêche pas de développer de bonnes relations, bien au contraire, tout est question ici d'équilibre et de priorité dans les orientations nationales, lesquelles se traduisent toujours dans des choix plus ou moins contestables en matière d'organisation interne et de gestion des missions publiques. En matière de contrôle fiscal, ils ont consisté à alourdir la charge de travail administrative des vérificateurs, ce qui s'avère contreproductif dans la lutte contre la fraude fiscale.