

## Introduction

La sortie du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires consacré à la fraude (fiscale et sociale) remet enfin dans le débat public un thème sensible à plusieurs titres.

Socialement, on a trop souvent rapidement avancé que la fraude avait une image plutôt sympathique dans l'opinion, entretenant par là même l'image d'une administration fiscale intransigeante et dérangeante dans ses méthodes de contrôle et, finalement, peu en phase avec la réalité sociale. Plusieurs récents cas de fraude médiatisés auront au contraire montré que l'opinion sait différencier les situations (entre petite fraude relevant du système « D » et fraude organisée) et qu'elle accepte mal que certains échappent à leurs obligations légales qui constituent avant tout un devoir citoyen.

Economiquement, l'impact de la fraude est évident : le manque à gagner pour les recettes publiques et sociales est important, il « pèse » lourdement sur la capacité de financer les services publics et aboutit à accroître le déséquilibre entre ceux qui paient l'impôt dû et les autres qui profitent pourtant des biens et des services publics.

Politiquement, on peut en revanche se demander s'il existe une réelle volonté de lutter contre la fraude fiscale. En effet, les évolutions récentes de l'arsenal législatif anti-évasion fiscale, les suppressions d'emplois à la Direction générale des impôts (DGI) et les méthodes de contrôle fiscal ont montré que, si l'administration communique toujours aussi peu sur la fraude fiscale et se contente d'afficher des résultats généraux du contrôle fiscal en autocélébrant son action, dans les services, les agents en charge du contrôle fiscal ont de moins en moins les moyens de mener à bien leurs missions. En réalité, le contrôle fiscal est aujourd'hui surtout pensé comme un élément d'attractivité, ce qui conduit à offrir le maximum de possibilités de régularisations et à diminuer les capacités de contrôles de l'administration fiscale. Ces éléments obèrent de fait la capacité de détecter la fraude et de la combattre.

Qu'un rapport consacré à la fraude sorte dans ce contexte est en soit plutôt une bonne nouvelle, surtout s'il sert à nourrir un débat sur une question socialement, économiquement et politiquement sensible. A l'heure d'un débat sur le modèle social et son financement, la question de l'évitement de l'impôt ne pouvait être ignorée. Dans les pages qui suivent, le SNUI tentera de montrer en quoi la lutte contre la fraude est indissociable d'une meilleure justice fiscale et sociale.

## Fraude fiscale : approche, définition

En matière de fiscalité, les notions de fraude, d'évasion et, plus largement, d'évitement de l'impôt ne sont pas précisément tranchées. Si le point commun de ces différentes formes d'évitement, voire de contestation, de l'impôt est la perte de recettes pour l'Etat, des différences importantes imposent de tenter d'en définir les contours théoriques respectifs.

Il convient en préalable de distinguer fraude et évasion fiscales. L'évasion fiscale consiste à utiliser au mieux les dispositions légales existantes, voire à en abuser, dans le but d'atténuer l'impôt dû (textes ambigus et interprétables, absence de législations, différences de législations entre Etats, etc.). On parle également d'optimisation fiscale. L'évasion fiscale n'est pas le fruit du hasard mais le résultat de choix politiques, économiques, et fiscaux délibérés, de lois comportant des « trous », permettant des interprétations avantageuses. Il y a perte de recettes fiscales pour la collectivité due aux carences de la loi. La limite de la fraude est parfois bien mince et dépend souvent des circonstances.

La fraude fiscale a pour but de se soustraire au paiement de l'impôt par le recours à des procédés illégaux. Pour le Conseil des impôts, « il y a fraude dès lors qu'il s'agit d'un comportement délictuel délibéré, consistant notamment à dissimuler une fraction des recettes et à majorer les charges ; c'est la fraude qui fait l'objet de majoration pour mauvaise foi et éventuellement d'une répression pénale. Mais si le contribuable a omis de bonne foi d'appliquer correctement les textes en vigueur, il y aura une simple erreur dont le redressement par les services fiscaux ne comporte généralement pas de majorations ou pénalités, sous réserve des intérêts de retard ». L'article 1741 du Code Général des Impôts donne une définition restrictive puisque relevant de poursuite correctionnelle. Ces approches différencient donc les types d'évitement.

L'évasion fiscale prospère de plus en plus, en se donnant des airs de légalité, en jouant sur la diversité des législations fiscales nationales. Chaque pays, chaque état ayant des réalités économiques, géographiques, climatiques, etc., qui lui sont propres, et aussi son histoire politique, sociale et administrative, il est normal que ceci puisse conduire à des législations relativement différentes, y compris en matière fiscale. Il faut toutefois constater que des Etats ont pu faire des efforts dans certains domaines pour mieux coopérer, pour tenter des harmonisations progressives, pour se donner des normes communes ou des références identiques (ainsi la création d'une monnaie unique, l'Euro, qui n'est tout de même pas une mince affaire), mais que tout ceci reste exceptionnel en matière de fiscalité. Une telle diversité fiscale n'est donc plus seulement le résultat de l'histoire ; elle est une revendication de ceux qui vont pouvoir ensuite en profiter et qui vont donc faire pression sur les Etats pour maintenir la concurrence fiscale.

L'aboutissement de tels choix est la prolifération de territoires et d'Etats aux fiscalités totalement dérogatoires comme les paradis fiscaux, confortés par leur secret bancaire et leur laxisme juridique. Ces zones sont effectivement idéales pour l'évasion fiscale de haut de gamme ; elles sont aussi des havres de

sécurité, de paix, et de garantie de profits ultérieurs, par le biais d'opérations de blanchiment, pour les fonds importants qui ont pu être dissimulés au fisc.

De par sa diversité, sa complexité (économie souterraine, montages juridiques, minoration de recettes, majoration de charges, sous évaluation de biens imposables, opérations non déclarées...) et son caractère caché, la fraude est évidemment difficile à évaluer, même si les diverses estimations établissent une fourchette globale de 15 à 20 % du total des recettes fiscales, et ce dans la plupart des pays développés. Pour la France, le niveau de manque à percevoir pour l'Etat est comparable au montant du déficit budgétaire.

Le développement des échanges et des activités, leur internationalisation et leur dématérialisation, la libre circulation des capitaux, l'application de politiques libérales de déréglementation, l'existence de paradis fiscaux à fiscalité privilégiée ont favorisé l'extension de la fraude fiscale. On peut y ajouter l'absence d'harmonisation entre les différentes fiscalités au plan européen et international, le manque de coopération entre Etats, la faiblesse des moyens (humains, matériels, juridiques) de contrôle des administrations fiscales et douanières, et l'excessive complexité de la législation, autant d'éléments qui favorisent toutes les acrobaties.

## Contribution du SNUI aux travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

Sport national, délit, rupture du contrat social, tentative légitime d'échapper au fardeau fiscal, infraction, évitement, contournement du consentement citoyen, tout a été dit ou presque sur la fraude fiscale. Pour autant, s'il est un sujet difficile à appréhender au-delà des lieux communs, c'est bien, par nature, celui de la fraude fiscale. Son évaluation en particulier prête à controverse ; peut-on évaluer ce qui n'est pas connu ? La réponse paraît évidente. En réalité, c'est la question (« peut-on lutter contre un ennemi invisible ? ») qui est mal posée. Ne doit-on pas tenter des approches qui permettent une connaissance, même partielle, de la, ou des, fraude(s) et pour mettre en place des outils adaptés afin de la circonscrire ? Tel est au fond l'enjeu de l'évaluation de la fraude et du contrôle fiscal, indispensable contrepartie du système déclaratif.

### *La notion de fraude*

Aborder la question de la fraude conduit nécessairement à en établir une définition qui permette d'en dessiner les contours, autrement dit le périmètre « utile » des rentrées fiscales que l'Etat ne reçoit pas. Définir la fraude ne va cependant pas de soi. Ce point est bien entendu essentiel puisqu'il conditionne le débat sur l'évaluation de la fraude fiscale, le rôle et l'évolution du contrôle fiscal, l'application des sanctions fiscales etc....

On peut parler de fraude<sup>1</sup>, dès lors qu'il s'agit d'un comportement délibéré : « c'est la fraude qui fait l'objet de majoration pour mauvaise foi et éventuellement d'une répression pénale. Mais si le contribuable a omis de bonne foi d'appliquer correctement les textes en vigueur, il y aura une simple erreur ». Cette approche est particulièrement restrictive : elle écarte ainsi 80% des opérations de contrôle fiscal externe puisqu'elle se cantonne en réalité à l'approche répressive, une des trois finalités du contrôle fiscal externe. Il n'est pas réaliste de définir la fraude à partir de la simple distinction juridique entre bonne et mauvaise foi, c'est-à-dire en fonction des seules sanctions fiscales applicables. Ces sanctions doivent être motivées : il appartient en effet à l'administration de prouver la mauvaise foi ce qui, à l'épreuve des faits, n'est pas chose aisée. Ces sanctions et pénalités sont en outre graduées : entre les pénalités pour retard en matière de dépôt de déclaration ou de paiement, la majoration de 40 % si la mauvaise foi est établie, la majoration de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses, les sanctions pour opposition à contrôle fiscal ; où fixer une limite qui serait en l'espèce arbitraire ? Cette approche ne tient pas compte de la réalité d'une fraude fiscale multiforme.

Pour Pierre Beltrame<sup>2</sup>, la fraude est « *une infraction à la loi commise dans le but d'échapper à l'imposition ou d'en réduire le montant* ». Une infraction suppose la réunion d'un élément légal (le non respect du droit en vigueur), d'un élément matériel (l'impôt éludé) et d'un élément moral (faute intentionnelle ou non intentionnelle). Par ailleurs, l'infraction comporte plusieurs catégories sanctionnées différemment (la contravention, le délit et le crime).

---

<sup>1</sup> Conseil des Impôts, *Rapport au Président de la République*, 1997.

<sup>2</sup> Pierre Beltrame, *L'impôt*, Paris, 1987.

Le SNUI retient cette approche dans sa définition de la fraude fiscale. On retrouve d'ailleurs ces éléments constitutifs de l'infraction dans les diverses formes de la fraude fiscale. Ainsi, qu'il s'agisse de ce que l'on désigne communément comme étant la « petite » fraude (travail non déclaré effectué pour « arrondir les fins de mois ») ou la « grande » fraude (carrousel TVA), il y a bien fraude, c'est-à-dire un évitement de l'impôt qui se traduit par des recettes moindres pour les finances publiques, dont le traitement en termes de sanctions fiscales diffère selon la nature de l'infraction. En d'autres termes, la fraude est constituée du manque à gagner provenant de sommes que l'Etat et les collectivités locales n'ont pas perçues du fait du non respect du droit. On intégrera bien évidemment dans cette approche générale, bien qu'ils soient particulièrement difficiles à estimer, les effets de l'évasion fiscale illégale.

### *Aborder la fraude*

L'administration fiscale fait de la fraude fiscale un sujet tabou. Elle communique très peu sur le sujet et se cantonne essentiellement à afficher le nombre de vérifications effectuées et leurs résultats financiers, pénalités comprises. Le SNUI avance pour sa part publiquement une lecture citoyenne de la lutte contre la fraude fiscale, ce qui le conduit logiquement à s'exprimer sur ce sujet en rappelant sans relâche que la justice fiscale est un élément de la justice sociale.

La première conséquence de la fraude, visible même si elle est difficilement mesurable avec précision, est une absence de rentrées budgétaires pour l'Etat et/ou les collectivités territoriales. En cascade, d'autres effets peuvent être constatés. Face à une insuffisance de rentrées budgétaires, les autorités politiques sont souvent amenées à retenir des taux d'imposition permettant de compenser ce qui n'a pas été perçu du fait des fraudes ; le législateur peut aussi être amené à asseoir progressivement sa fiscalité sur des éléments moins sensibles à la fraude (les salaires et les retraites par exemple). En tout état de cause ce qui aura été fraudé par les uns finira par être payé par les autres, soit directement par une pression fiscale accrue sur certaines catégories sociales, soit indirectement par une réduction de certaines dépenses publiques.

La fraude fiscale et l'évasion fiscale conduisent par ailleurs à des distorsions de concurrence entre les « acteurs économiques ». Une multinationale qui évite en grande partie l'impôt sera encore plus performante et concurrentielle par rapport à une autre entreprise du même secteur qui ne disposerait pas des mêmes possibilités de se soustraire à l'impôt. Le contexte rend tout à la fois de plus en plus difficile et nécessaire la lutte contre la fraude fiscale. En effet, l'accélération de l'internationalisation des échanges, la rapidité dans la circulation des capitaux, le rôle des nouvelles technologies ou encore la complexité croissante de l'activité économique sont autant de facteurs favorables à la mobilité des bases et à l'activité économique non déclarée. Pour toutes ces raisons, la fraude fiscale est et demeurera un enjeu majeur en termes de justice fiscale, une exigence démocratique.

De l'avis de tous ceux qui tentent de relever le défi, l'évaluation précise de la fraude relève de la gageure. Pour autant, le recoupement des données existantes fournit des indications précieuses. L'extrapolation des données du contrôle fiscal (sur place et sur pièces) demeure une approche fiable, à partir du moment où l'on tient compte du fait que les entreprises et les particuliers, qui ne font pas tous l'objet d'un contrôle, ne sont

pas tous des fraudeurs en puissance ! L'exploitation d'autres sources, comme les travaux de la Commission européenne sur la TVA par exemple, s'avère également très utile. Enfin le regard des praticiens fiscalistes est indispensable, pour apporter un éclairage sur l'évolution de la fraude ou pour commenter des typologies et des échantillons statistiques... Un travail régulier d'extrapolation et de recoupements conduit ainsi le SNUI à établir sa propre estimation. Celle-ci, pour la dernière fourchette établie sur la base de données portant sur la période 2004/2005, est comprise entre 42 et 51 milliards d'euros. Le SNUI fait le choix de communiquer régulièrement ses conclusions quant à son estimation de la fraude fiscale. L'objectif est clair : montrer que le phénomène est important et qu'il crée des déséquilibres sociaux et économiques qui nuisent fortement à l'intérêt général.

### *Contrôle fiscal : des orientations qui font débat*

Contrepartie du système déclaratif, le contrôle fiscal doit, en théorie, vérifier la bonne application de la législation fiscale dans les situations personnelles et professionnelles et, au besoin, corriger les écarts en les sanctionnant plus ou moins durement en fonction de leur gravité. Le contrôle fiscal est actuellement en pleine mutation. Sous couvert de la recherche d'un meilleur équilibre, par ailleurs légitime dans son principe, entre droits et obligations du contribuable et de l'administration fiscale, le contrôle se trouve en réalité confronté à des évolutions systémiques qui en changeant la nature et risquent d'en restreindre l'efficacité. On citera par exemple les mesures prises pour limiter la durée des contrôles ou favoriser les régularisations tardives dans un contexte de pression croissante exercée sur les gestionnaires (qui participent pour une très large part à la programmation,) et les vérificateurs (sur les délais, les objectifs...). De fait, le choix d'imposer au contrôle la notion d'attractivité du territoire dans le but d'attirer des investisseurs et des entreprises se traduit par des mesures visant à limiter son bon exercice. De ce point de vue, le basculement d'une logique de service public à une logique de prestation de service à certaines catégories de contribuables est particulièrement préjudiciable.

Faute de moyens humains et législatifs suffisants, l'administration, qui souhaite afficher un nombre de contrôles (notamment externes) en hausse, fait le choix de privilégier les procédures « courtes » au détriment des vérifications générales dont le mérite est de concerner l'ensemble des impôts. La modification de la structure du contrôle fiscal est éloquente : les vérifications générales (hors « vérifications-diagnostic » arrêtées) représentaient 81,9 % des procédures en 2000 mais seulement 70,66 % en 2004. La lutte contre la fraude court ainsi le risque de ne pas appréhender les fraudes les plus organisées et coûteuses.

La couverture du tissu économique soulève également un certain nombre de questions. En effet ;

- le nombre de contrôles des entreprises industrielles ou commerciales de vente rapporté à la population est de moins de 2 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 75 000 euros,
- le nombre de contrôles des prestataires de services rapporté à la population est de moins de 2 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250.000 euros,
- le nombre de contrôles rapporté à la population par régime d'imposition est de 0,6 % pour les BNC, de 0,1% pour les BA et de 0,3 % pour les Sociétés Civiles Immobilières,

- la présence de l'administration reste marginale dans certains secteurs d'activité comme le commerce de détail et de réparations domestiques, les services aux particuliers, l'éducation et l'action sociale, les activités immobilières ou encore l'agriculture,
- la finalité dissuasive (qui marque la présence de l'administration) baisse de 13 % des affaires en 2003 à 7 % des affaires en 2005,
- le nombre de vérifications préalables au remboursement de crédit de TVA baisse (2.278 en 2002 à 1.583 en 2005),
- face aux nouveaux enjeux en matière de fraude (complexité des relations entre sociétés, contexte international), la part du contrôle coordonné (1,4 % des affaires en 2005 contre 1,5 % en 2002) et celle de l'assistance administrative internationale (1,6 % en 2005 contre 1,7 % en 2002) restent faibles,
- le pilotage du contrôle fiscal s'effectue le plus souvent à flux tendus au niveau des fiches de programmation et dans des délais de plus en plus contraints.

La liste n'est malheureusement pas exhaustive. Certes, le propos n'est cependant pas de verser dans le « tout sécuritaire fiscal », mais simplement d'avancer l'idée qu'une meilleure présence de l'administration sur tous les « fronts fiscaux » est indispensable.

Au niveau européen, le renforcement de la coopération, de l'assistance mutuelle, le développement des contrôles coordonnés ou encore l'intensification des échanges d'informations sont des enjeux immédiats majeurs. Ce constat est aujourd'hui assez largement partagé : la fraude est importante et les moyens de frauder et, plus largement, « d'optimiser » l'impôt en jouant des différentes législations fiscales, s'accroissent. La lutte contre la fraude fiscale passe par une meilleure coopération au niveau européen. Encore faut-il qu'une réelle volonté politique suive et qui se traduise concrètement par des moyens suffisants. Dans son rapport du 16 Avril 2004 consacré à la lutte contre la fraude à la TVA, la Commission elle-même note qu'avec un total de 30 000 vérificateurs dans les administrations des Etats membres, il faudrait 40 ans pour inspecter chacun des 24 millions d'assujettis à la TVA...

Pour le SNUI, en matière de contrôle fiscal, la voie de l'équilibre doit éviter plusieurs écueils et répondre à plusieurs défis. Qu'il s'agisse de l'égalité de traitement entre contribuables, de la recherche d'une plus grande justice fiscale, d'un meilleur fonctionnement des activités économiques, d'une plus grande cohésion sociale, de finances publiques locales, nationales et européennes justement alimentées, tout passe par une intensification de la lutte contre la fraude fiscale. Les orientations du contrôle fiscal doivent tenir compte de ces principes simples mais justes.

## Mondialisation et fraude fiscale

### *L'internationalisation de la fraude fiscale.*

La libéralisation du commerce, des échanges, des investissements et de la circulation des capitaux sont des éléments d'accélération et d'accroissement de la fraude fiscale et de ses effets inégalitaires. Des personnes, des entreprises, des sociétés diversifient leurs activités dans plusieurs pays et utilisent la diversité des systèmes législatifs et l'absence de coopération entre les Etats pour échapper en tout ou partie à l'impôt.

Très rapidement des Etats se sont spécialisés pour attirer des particuliers et des entreprises par l'adoption de dispositions législatives favorables. La Suisse est devenue un « paradis fiscal » notamment quand les revenus des particuliers ont commencé à être imposés en Allemagne, en France, en Italie. Aujourd'hui on compte entre 60 et 90 paradis fiscaux. Leur nombre a fortement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années, en liaison avec l'extension du libéralisme politique et économique sur l'ensemble de la planète. Le développement des sociétés transnationales et le choix politique qui a été fait par la plupart des pays de leur faciliter partout les possibilités d'investir et de commercer ont accru la « demande » de paradis fiscaux.

L'existence des paradis fiscaux leur permet de soustraire une partie de leurs bénéfices de tout impôt. Elles se trouvent ainsi en situation plus favorable que des entreprises nationales plus petites qu'elles peuvent ensuite racheter et absorber. Il y a quelques dizaines d'années, le renforcement des taxes indirectes et des accises sur certains produits et biens de consommation (tabacs et alcools notamment) décidé par certains Etats pour des raisons tant budgétaires que sanitaires a conduit d'autres Etats à retenir des systèmes fiscaux très allégés dans ces mêmes domaines. A côté des particuliers, touristes et frontaliers, qui cherchaient à bénéficier personnellement de la différence de taxation et de la différence de prix, des trafics organisés ont généré des profits substantiels et des pertes fiscales pour des Etats.

La plupart des paradis fiscaux ont été créés de toutes pièces à cet effet et n'existent que par la volonté des places financières les plus importantes (Londres, New York, etc.) et de leurs Etats au service principal des transnationales. La fraude fiscale internationale est donc un niveau complémentaire de fraude fiscale ouvert aux entreprises et aux personnes dont le niveau d'activité permet d'utiliser la diversité des systèmes fiscaux et de profiter de l'absence quasi-totale de mesures de prévention ou de contrôle réellement efficaces. Elle est notamment un élément supplémentaire de rentabilité des capitaux mobiles qui s'implantent là où la pression fiscale effective est la plus faible.

### *Au niveau de l'Union européenne*

*« les enjeux budgétaires sont énormes « ... » la seule fraude à la TVA intracommunautaire sur livraisons de biens pouvait atteindre 10 % des recettes nettes de TVA.. Un constat est aujourd'hui largement partagé : la fraude est importante et les moyens de frauder et, plus largement, « d'optimiser » l'impôt, s'accroissent. Ce*

*qui existait déjà avant le marché unique trouve, notamment dans la liberté de circulation et dans le développement des nouvelles technologies, de nouvelles méthodes et de nouveaux débouchés. Face à cette situation, la coopération administrative internationale reste bien faible : les échanges de quelques fonctionnaires et les résultats souvent décevants des contrôles multilatéraux, initiés dans le cadre du programme Fiscalis, ne masquent pas l'absence d'une coopération orientée vers un contrôle réellement efficace qui reste à inventer. De la même manière, sur les 1 500 000 entreprises effectuant des opérations communautaires, le nombre de contrôles multilatéraux (une procédure permettant d'effectuer un contrôle coordonné de la situation fiscale d'un redevable à la TVA) était de 15 en 2000 et de 3 en 2003 et l'assistance mutuelle administrative a concerné 2% de ces entreprises. Il serait bien naïf de considérer que, dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges, de développement de nouvelles technologies ou encore de montages de plus en plus opaques et complexes, la lutte contre la fraude fiscale ne passe pas par une coopération largement accrue au niveau européen. Mais pour que celle-ci soit efficace, encore faut-il une réelle volonté politique qui se traduise concrètement par des moyens juridiques, technologiques et humains. La Commission elle-même note qu'avec un total de 30 000 vérificateurs dans les administrations des Etats membres, il faudrait 40 ans pour inspecter chacun des 24 millions d'assujettis à la TVA... ».*

Extrait de : SNUI, « Pour un serpent fiscal européen », Paris, Syllepse, 2005.

La Commission a récemment lancé une réflexion sur une stratégie européenne de lutte contre la fraude fiscale. Elle le dit clairement dans une « Communication de la Commission, du 31 mai 2006, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale » : « *le niveau de fraude fiscale a augmenté et les États membres ne peuvent agir de manière isolée* ».

La Commission propose une nouvelle approche communautaire de la coopération administrative avec les pays tiers et accepte de mener un débat sur la nécessité d'apporter des modifications au système de la TVA. Elle propose également de développer la coopération entre les États membres en renforçant les dispositions concernant la fiscalité indirecte, ainsi qu'en améliorant la législation communautaire portant sur la fiscalité directe et l'assistance au recouvrement.

Pour améliorer la coopération administrative entre les États membres, la Commission propose de renforcer la législation mais aussi la pratique en matière de coopération dans le domaine de la fiscalité directe et indirecte et l'assistance au recouvrement, d'améliorer la gestion des risques permettant ainsi aux États membres de concentrer leur efforts de contrôle sur les secteurs et les assujettis présentant un risque important de fraude et de créer un Forum permanent de coopération administrative au niveau communautaire pour toutes les taxes directes et indirectes.

### **La fraude fiscale, une source supplémentaire d'inégalités devant l'impôt.**

Aux inégalités pouvant naître des choix fiscaux s'ajoutent les inégalités découlant des conditions d'application de la législation fiscale. Certains impôts peuvent être plus facilement fraudés que d'autres, et les moyens de prévention et de contrôle sont très inégalement efficaces. Il en résulte que les différentes catégories sociales et professionnelles ne sont pas dans une situation identique à l'égard de la fraude fiscale et ceci provient assez souvent de choix politiques délibérés. Les salariés et les retraités sont facilement contrôlés à partir des déclarations faites par les employeurs et les caisses de retraites à l'administration fiscale. Par contre, de nombreuses professions libérales, commerciales et industrielles disposent de multiples possibilités de soustraire une partie de leurs activités à l'impôt (majoration de frais, dissimulation de recettes, etc.) et les mesures efficaces nécessaires pour leur contrôle ne sont délibérément pas mises en place. Aussi quand on estime que la fraude fiscale représente entre 15 et 20 % des recettes fiscales, on fait référence à un taux moyen qui couvre des réalités différentes, suivant la nature des activités, des revenus et des impôts.

#### *Les conséquences budgétaires, économiques, sociales et politiques de la fraude fiscale.*

La première conséquence, on l'a vu, est un manque à gagner dans rentrées budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales concernées. Sur la base du principe simple selon lequel ce qui aura été fraudé par les uns finira par être payé par les autres, la fraude fiscale est une des causes des déficits publics qui conduisent les Etats à maintenir une dette publique, laquelle sera pourvue par le recours à des emprunts. La réduction des dépenses publiques opérée par les gouvernements libéraux porte prioritairement sur les dépenses sociales, les services publics, les outils de solidarité et de redistribution.

La fraude fiscale conduit par ailleurs à des distorsions de concurrence entre les « acteurs économiques ». Une entreprise qui évite en grande partie l'impôt sera encore plus performante et concurrentielle par rapport à une autre entreprise, par exemple du même secteur, qui ne disposera pas des mêmes possibilités de se soustraire à l'impôt. L'extension de la fraude fiscale peut au bout du compte conduire à sa banalisation, avec des conséquences politiques et civiques importantes et graves : ce sont ceux qui trichent qui gagnent. Quand ceci devient le principe largement établi du fonctionnement d'une société, ce sont les fondements démocratiques de cette dernière qui sont fortement compromis.

#### *Les différents procédés de fraude.*

A chaque fois il s'agit, pour le fraudeur, de parvenir à payer moins d'impôt par rapport à ce qui est normalement dû compte tenu de la législation existante. Il est certain que les techniques d'imposition ont de fortes conséquences sur les techniques qui seront retenues par les fraudeurs.

Le système déclaratif : les systèmes fiscaux modernes reposent très souvent sur les déclarations des contribuables, lesquelles sont estimées valables tant que l'administration n'a pas rassemblé des éléments pour mettre en doute leur exactitude ou leur sincérité.

Les contribuables seront donc d'autant plus incités à ne pas déclarer des éléments imposables (des revenus, des salaires, des recettes, des patrimoines, etc.) qu'ils sauront que les moyens de contrôle de l'administration sont faibles.

Exemples : aucune déclaration pour l'impôt sur le revenu, non déclaration de certains salaires, non déclaration de certains revenus, non déclaration de toutes les recettes d'une activité professionnelle (encaissements en espèces, par chèques, etc.).

La technique des déductions : de nombreux impôts sont établis, non pas sur une base brute, mais sur une base nette, après prise en compte d'un certain nombre de déductions (charges, frais, achats, etc.). Les fraudeurs cherchent alors à majorer les sommes qu'ils vont présenter en déduction de leurs recettes brutes.

Exemples : frais personnels déclarés comme frais professionnels (voiture, personnel domestique, etc.), dépenses de matières premières, d'achats destinés à la revente (fausses factures, sociétés fictives), déduction de la TVA à l'achat (fausses factures) ou à l'exportation (alors qu'il s'agit de ventes sur le marché intérieur).

### *Les dispositifs en place*

Au plan national, il existe une justice dépendante des initiatives policières et administratives. Chaque Etat possède des structures de lutte contre la fraude fiscale : services des impôts, des douanes, de la police financière, etc. Leur législation réprime, plus ou moins fortement, la fraude fiscale : amendes, peines de prison, interdiction de gérer une entreprise, etc. La Direction Générale des Impôts gère et contrôle l'impôt (sur pièces, sur place, fréquences, moyens de recoupement, dispositions législatives, moyens matériels, etc.). La cellule TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers), reçoit les « déclarations de soupçons ». Il existe également des pôles économiques et financiers (magistrats, agents des impôts, des douanes, etc.) et des groupements d'Intervention Régionaux (GIR) qui regroupent des fonctionnaires de plusieurs administrations

En Europe : une architecture complexe, dépendante des justices nationales.

- OLAF (Office de Lutte Anti fraudes) pour les fraudes au budget de l'UE.
- EUROPOL (office Européen de Police).
- EUROJUST.

Au plan international : il existe des conventions bilatérales entre Etats pour éviter des doubles impositions, pour lutter contre l'évasion fiscale et échanger des informations. D'autres institutions traitent de « fiscalité dommageable » (ONU, FMI, Banque Mondiale, G7, OCDE, Forum de Stabilité Financière) et affichent toutes leur volonté officielle de lutter contre la fraude et plus particulièrement les paradis fiscaux et la criminalité financière sans résultat probant.

## Un contrôle fiscal déséquilibré

### *Quel contrôle fiscal ?*

Contrepartie du système déclaratif, le contrôle fiscal est une mission essentielle de la Direction Générale des Impôts. Son objet est de s'assurer que la loi fiscale est correctement appliquée et respectée par chaque contribuable, et de vérifier que la contribution aux charges communes est bien répartie en fonction des choix du législateur. Toutes les catégories sont en principe « contrôlables », qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, de professionnels ou de salariés. En 2005, le montant total des droits rappelés (c'est à dire des impôts supplémentaires provenant de redressements) par les diverses méthodes de contrôle s'est élevé à 11,9 milliards d'euros. En 2005, il y a eu 52.226 opérations de contrôle fiscal externe – CFE – c'est à dire soit la vérification de comptabilité d'un commerçant, libéral ou d'une société, soit l'examen de la situation fiscale personnelle pour un particulier –ESFP-. La fraude fiscale, certes délicate à évaluer, est estimée par le SNUI à environ 45 milliards d'euros en 2006. Ces quelques chiffres situent à eux seuls les enjeux : la fraude est importante et l'administration fiscale n'en récupère qu'une faible part. Il y a donc un sérieux problème budgétaire bien entendu mais également de principe d'égalité devant l'impôt.

Le droit fiscal s'est construit de façon un peu autonome par rapport au droit des affaires et au droit comptable. Il appréhende des situations de fait de préférence aux situations de droit. Ainsi, il examine certes les situations juridiques retenues par les entreprises, mais il tente de retenir la réalité quand celle-ci peut apparaître différente de l'apparence juridique. Cette autonomie du droit fiscal autorise dans certains cas l'administration fiscale à ne pas s'en tenir aux décisions prises par les entreprises. Elle admet normalement que l'entrepreneur puisse effectuer de mauvais choix économiques qui ne la conduisent pas à obtenir le maximum de profit. De même, l'administration fiscale ne peut s'immiscer dans la gestion de l'entreprise.

L'administration a toutefois la possibilité de restituer leur véritable caractère à des opérations dont le but est d'éluider l'impôt. Ainsi, elle peut écarter comme ne lui étant pas opposables certains actes passés par le contribuable dès lors qu'elle peut établir leur caractère fictif. L'administration fiscale peut aussi rejeter ce qu'elle estime être un acte anormal de gestion : le but de la société est de réaliser des bénéfices, un acte anormal est donc un acte contraire aux intérêts de l'entreprise qui ne lui procure aucune contrepartie positive. Un tel acte n'est pas opposable à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt.

Le contrôle fiscal est relativement récent : on peut situer sa naissance au début du XXème siècle, avec l'instauration de la déclaration de l'impôt sur le revenu. L'image du contrôle fiscal dans l'opinion est encore souvent associée à l'idée de répression, d'Etat tout puissant, voire d'arbitraire et d'injustice. Il peut donc être utile de comprendre comment fonctionne l'administration dans ce domaine sensible, surtout à l'heure où la recherche, légitime, d'équilibre entre intérêt général et intérêt individuel tend à dériver progressivement vers le concept d'une administration fiscale dite de service ; concept qui limite suffisamment son action, au risque de favoriser la fraude et l'évasion fiscales organisées au détriment des budgets publics.

Le contrôle fiscal prend plusieurs formes. Il peut s'effectuer soit sur dossier (contrôle sur pièce – CSP) ou sur place (contrôle fiscal externe – CFE). La procédure de contrôle sur pièces est simple. Le service gestionnaire d'un dossier choisit – sur la base de discordances, d'évolutions de ratios, d'un choix d'une activité particulière...ou au flair ! – de se pencher plus particulièrement sur un dossier. Il recherche les défaillants (qui n'ont pas souscrit de déclaration), ou examine les déclarations ainsi que les diverses pièces du dossier (actes de ventes, de cession de parts, de fonds de commerce, informations diverses...) et effectue un contrôle de cohérence globale du dossier. Soit rien n'est à signaler, et la personne – ou la société – concernée ne saura jamais que son dossier a été examiné, soit une notification de redressement est émise, et la procédure dite « d'assiette » suit alors son cours (observations du contribuable, réponse de l'administration, recours...). Lorsqu'au vu du dossier, le même service gestionnaire pense qu'un contrôle fiscal plus approfondi s'impose, il établit une fiche de programmation qui, après avoir été visée par le chef de service et la direction départementale, est envoyée à une brigade de vérification. Celle-ci procède ensuite aux opérations de contrôle sur place. La question des moyens a donc une importance particulière.

Les interrogations portent sur les moyens alloués à cette mission sensible mais indispensable sur le plan préventif (la peur du gendarme), budgétaire (appréhender ce qui n'a pas été déclaré) et répressive (condamner certaines pratiques). Une mission comparative effectuée par la DGI en 2001 a permis d'établir que l'administration fiscale française est moins bien lotie que ses consœurs en la matière :

<i>Pays</i>	<i>Effectif total</i>	<i>% dédiés au contrôle fiscal</i>	<i>Nombre d'entreprises</i>	<i>Nombre d'entreprises par agent réalisant du CFE</i>
Allemagne	129.000	13	6.486.000	375
Canada	44.000	10	3.500.000	777
Espagne	23.722	18	1.925.800	456
Etats Unis	98.000	21	40.210.000	1.960
France	77.807	7	3.400.000	633
Irlande	6.000	12	300.000	417
Italie	110.573	10	5.000.000	452
Japon	57.100	19	2.820.000	262
Pays Bas	24.500	10	810.600	338
Royaume Uni	61.966	5	1.600.000	477
Suède	10.050	12	800.000	658
<i>Moyenne</i>	<i>58.429</i>	<i>12</i>	<i>6.077.491</i>	<i>619</i>

(Source : DGI)

Même avec une prudence quant à l'interprétation des chiffres, il apparaît tout de même une différence entre les charges de travail. De fait, en France, la probabilité pour une entreprise d'être vérifiée est faible... C'est une interrogation importante qui porte tout à la fois sur le risque de fraude relativement élevé dès lors que le contrôle est faible et, bien entendu, sur l'égalité de traitement des contribuables. Dans un contexte de baisse durable des effectifs (près de 13.000 envisagés en 10 ans), de réduction du temps de travail sans créations d'emplois en contrepartie, d'augmentation des charges, les acteurs du contrôle fiscal (les vérificateurs et les agents de recherche) se sentent de plus en plus sous tension et impuissants. En effet, face aux montages à la

complexité croissante, aux opérations de restructurations, à la mobilité du tissu fiscal et à l'internationalisation croissante de certaines opérations, les procédures et les moyens semblent dépassés. Ces montages et opérations sont notamment le fait des cabinets d'avocats d'affaires et de conseils fiscaux, internes ou externes aux entreprises. Ceux-ci jouent sur l'interprétation des textes, exploitent largement la moindre disposition fiscale, pour organiser l'évasion et/ou la fraude fiscale, et à plus grande échelle, profitent de l'existence d'autres pays, notamment ceux dits « à fiscalité privilégiée » c'est à dire les paradis fiscaux. Les frontières existent toujours pour faire respecter le droit, mais elles sont de plus en plus virtuelles et perméables pour ceux qui le contournent. Ainsi, sur le plan international, l'absence de coopération internationale réellement efficace a un effet multiplicateur certain ; de fait, les possibilités pour une société de transférer sa base imposable hors des frontières, vont croissantes.

*Des résultats malheureusement très instructifs*

Les résultats du contrôle fiscal traduisent une évolution inquiétante : en effet, on constate un resserrement du contrôle des particuliers (dû largement à l'utilisation massive des nouvelles technologies, de sorte qu'on peut parler de contrôle de masse automatisé des salariés et des retraités par exemple) mais à une diminution du nombre de dossiers (et de l'importance des redressements) des entreprises, notamment celles soumises à l'impôt sur les sociétés.

Tableau comparatif des résultats du contrôle fiscal entre 2001 et 2005 :

	2001	2005
Contrôle sur pièces		
Nombre dossiers IS	114.759	94.233
Nombre dossier IR	1.069.888	1.352.380
Nombre dossier TCA	99.232	85.139
Droits nets rappelés* :		
IS	377	327
IR	1.428	1.596
TCA	665	579
Remboursements rejetés	1.259	773
Droits d'enregistrement	936	1.566
ISF	81	198
Contrôle fiscal externe		
Nombre vérifications	45.359	47.267
Nombre examens situations fiscales personnelles	5.146	4.959
Droits nets rappelés* :		
IS	2.870	2.693
IR	393	430
TVA	2.044	2.223
Impôts locaux	515	504
Droits enregistrement	99	132

\* en millions d'euros.

**Evaluations de la fraude**

**Extrapolation à partir des données de la Commission européenne** figurant dans les travaux suivants : Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA du 16 Avril 2004, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale du 31 Mai 2006, Etude sur le travail non déclaré dans une Union élargie du 22 Mai 2004.

	Données	Données appliquées à la France*
Travail illégal (en base au sein de l'Union, en France. Extrapolation des droits éludés en France : impôts hors cotisations	3 à 15 % du PIB 4 à 6,5 % du PIB	50,9 à 254,73 67,9 à 110,38  15 à 24
Fraude fiscale européenne moyenne (tous impôts confondus)	2 à 2,5 % du PIB	33,9 à 42,45
Fraude à la TVA européenne moyenne	10 % des recettes	12,57 milliards d'euros (2006)

\* en milliards d'euros

**Extrait des travaux de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal** du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale dans son examen de l'état d'avancement du plan national de lutte contre le travail illégal du 8 Mars 2005 : « Evalué à 55 milliards de pertes annuelles pour les caisses de l'Etat, le coût du travail ne se reflète que partiellement dans des indicateurs financiers ».

**Extrapolation à partir du Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale** déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la fraude et l'évasion fiscales présenté par M. Brard le 6 Octobre 1998 (qui reprend des taux de fraude évalués par la Direction Générale des Impôts)

Impôts	Taux de fraude déterminés dans le rapport	Actualisation en fonction des recettes fiscales de 2006*	Evaluation de la fraude*
Impôt sur le revenu	14,7 %	57,48	8,45
Impôt sur les sociétés	27,8 %	49,43	13,7
TVA nette	7,3 %	125,78	9,18
Autres	5,1 %	56,47	2,87
	/	289,16	34,2

\* en milliards d'euros

On notera que cette étude fait l'impasse sur le détail des « autres » impôts et sur les impôts locaux.

**Extrapolation à partir des rapports du CESDIP** (Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales) portant sur les périodes 1988 à 1991 et 1992 à 1996.

Impôts	Taux de fraude	Recettes fiscales* (PLF 2006)	Evaluation de la fraude*
Impôts sur les revenus	23 %	57,48	13,22
Impôt sur les patrimoines	20 %	12,09	2,41
Impôts sur la Consommation (TVA)	6 %	125,78	7,54
	/	289,16	23,17

\* en milliards d'euros

Les impôts sur le patrimoine recouvrent les droits d'enregistrement sur les successions et les donations, sur les mutations à titre onéreux ainsi que l'Impôt de Solidarité sur la Fortune. On notera que cette étude ne porte pas sur l'impôt sur les sociétés.

### Evaluation du SNUI

Tableau récapitulatif général établi suite aux travaux menés sur l'évaluation de la fraude en Juillet 2006.

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
IR	12,1	14,62
IS	11,81	13,39
TVA	10,09	13,82
Fisc. Pat.	2,56	2,65
Autres	2,42	2,42
Idl.	2,7	4,3
Total SNUI	41,68	51,2

(en milliards d'euros)

Les travaux du SNUI s'effectuent sur la base des résultats du contrôle fiscal (contrôle sur place et sur pièces). Il s'agit alors, par extrapolation de ces résultats, de tenter d'évaluer le manque à gagner budgétaire. Pour élevée qu'elle puisse paraître, la présente évaluation reste crédible puisqu'elle tente d'intégrer, au delà de la fraude proprement dite (dans l'acceptation évoquée plus haut), les effets de l'évasion fiscale pratiquée par certaines entreprises et certains particuliers (transferts de bénéfices, sous capitalisation, capitaux placés illégalement hors frontières).

## En guise de conclusion

### *Que faire ?*

On ne peut que déplorer que la prise de conscience de l'importance de la fraude fiscale en Europe et de ses effets ait été aussi tardive. Il reste maintenant l'essentiel : donner à la lutte contre la fraude une véritable impulsion politique qui se traduise par de véritables moyens.

Certes, il y aurait sans aucun doute beaucoup à dire sur ce vaste sujet. Dans l'immédiat, trois leviers peuvent permettre d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale : les moyens juridiques, les moyens humains et les moyens matériels.

Les moyens matériels ont été particulièrement développés dans le but d'automatiser le contrôle des contribuables les plus aisément « contrôlables », les salariés, les retraités, c'est-à-dire les personnes dont le revenu d'activité est versé par un tiers. Il reste à progresser dans le domaine de l'échange d'information et dans la coopération internationale qui s'appuie pour partie sur les moyens informatiques.

Les moyens juridiques ont été mis à rude épreuve, l'arsenal législatif « anti-évasion fiscale » ayant été revu et affaibli. L'établissement de règles européennes, la poursuite de négociations efficaces sur les conventions fiscales bilatérales sont autant de moyens juridiques qui, sur le plan international, peuvent permettre de mieux circonscrire l'évasion et la fraude.

Enfin, force est de constater que la lutte contre la fraude nécessite des moyens humains. Or, avec près de 5.000 suppressions d'emplois en 4 ans, la DGI a largement diminué ses capacités de lutte contre la fraude. L'urgence de bon sens commande tout d'abord de mettre fin aux suppressions d'emplois. Car il faut le rappeler : les emplois à la DGI sont socialement utiles et budgétairement rentables ! Il est pour le moins curieux de voir que le discours du moins de fonctionnaires, notamment à « Bercy », continue d'être tenu envers et contre cette réalité.

Il reste surtout à clarifier sans tabou les différentes typologies de fraude, les différents niveaux d'action de lutte contre la fraude et, surtout, d'avoir une réelle volonté politique d'y parvenir. Au fond, là réside la clef.

<b>Notes</b>
--------------