



Paradis fiscaux, loi de finances, contrôle fiscal :

quelle lutte contre la fraude au quotidien ?

Le débat sur la fraude fiscale a été particulièrement nourri au cours de ces deux dernières années. Les estimations varient mais toutes montrent son ampleur. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹, le niveau annuel «plancher» de la fraude fiscale et sociale est compris entre 30 et 40 milliards d'euros. Le SNUI l'évalue entre 40 à 50 milliards d'euros et la Commission européenne avance une fourchette moyenne pour l'Union européenne de 2 à 2,5 % du Produit intérieur brut. Ces travaux montrent également que la fraude se développe, se diversifie, se complexifie et s'internationalise.

Les paradis fiscaux jouent un rôle essentiel dans la fraude fiscale internationale. Ces territoires offrent la plupart du temps un secret bancaire, une fiscalité faible voire nulle (notamment pour les non résidents), un droit des sociétés souple et une coopération administrative très faible voire inexistante. C'est peu de dire que la lutte contre la fraude fiscale est difficile à mener dès lors qu'intervient un paradis fiscal dans la chaîne de la fraude. Les acteurs du contrôle fiscal se sentent souvent frustrés voire impuissants devant des montages fiscaux sophistiqués dont les ramifications passent par de tels territoires. Le Ministre du budget lui-même a reconnu la difficulté de la tâche. Voici ce qui ressort d'une audition par la Commission des finances du Sénat à propos de l'affaire du Liechtenstein et de l'application de la Directive «épargne» : «*Suite*

à une observation de M. Jean Arthuis, président, il (NDR : Eric Woerth) a souligné que les capacités de contrôle de la France sur ces sommes, versées par les banques d'Etats tiers, étaient nulles».

Au sein des agents de la sphère du contrôle fiscal, le sentiment d'un décrochage entre les moyens (juridiques, matériels et humains mais également le pilotage du contrôle) et la réalité de la fraude est très largement partagé. Ce décrochage n'est pas fantasmé, il est chiffré : la part des opérations ayant donné lieu à rappels en fiscalité internationale est en effet passée de 10,3 % en 2000 à 8,1 % en 2008 tandis que le nombre de demandes d'assistance administrative internationale représentait 1,4 % des affaires en 2007 contre 1,7 % en 2002. Précisons qu'il s'agit là de fiscalité internationale au sens large. La question des paradis fiscaux apparaît dès lors marginale dans le contrôle fiscal. Les récentes annonces suite aux G 20 de Londres et de Pittsburgh ne doivent donc pas occulter le fait qu'une meilleure coopération ne signifie pas pour autant la fin (nécessaire) des paradis fiscaux.

Le SNUI s'est engagé sans réserve dans le débat public en portant une analyse globale : des décisions sont indispensables au plan international et au plan national, mais pour que ces mesures puissent être correctement mises en œuvre, il faut modifier la gestion du contrôle fiscal au quotidien.

G 20 et paradis fiscaux : circulez y'a rien à voir , ...

● Agir contre les paradis fiscaux, c'est fini ?

Le sommet du G 20 de Londres a donné lieu à de multiples débats. Son communiqué final annonçait que « *l'ère du secret bancaire est terminée* ». De nombreuses conventions fiscales portant sur les échanges d'informations à des fins fiscales ont été signées au cours de l'année 2009 sur la base des normes de l'OCDE. Ces normes ne prévoient aucun échange automatique d'information, ce qui permet aux paradis fiscaux de conserver leur secret bancaire. L'examen des demandes se fera donc au cas par cas. La demande devra être ciblée, précise et comporter la dénomination du contribuable concerné, une description des faits qui lui sont reprochés et de la banque ou de la société concernée par la demande. L'autorité publique qui établira une telle demande devra veiller à la motiver et à donner suffisamment d'éléments « *pertinents* ». La crainte est que, dans de nombreux cas, demander des renseignements s'assimilera toujours à un parcours du combattant. Il faudra donc suivre scrupuleusement l'application des conventions : pour être efficace dans la lutte contre l'évasion fiscale, il faudra ainsi réduire les délais en matière de coopération et donner une impulsion en matière de fiscalité internationale.

On espérait que cette impulsion soit donnée au G 20 de Pittsburgh. Mais les termes de son communiqué final sont décevants (« *Notre détermination à combattre les juridictions non coopératives a donné des résultats impressionnants* »). Faut-il comprendre que désormais, la lutte contre les paradis fiscaux n'est plus à l'ordre du jour et que l'on prendra quelques vagues « *contre mesures* » dont le contenu reste à préciser, pour les quelques Etats qui resteront encore sur la liste grise ? C'est à craindre et lorsqu'on sait que la liste grise se vide progressivement, on comprend que la portée des « *contre mesures* » risque d'être bien faible. En clair, les orientations du G 20 paraissent largement en deçà des enjeux, les paradis fiscaux ne sont plus la priorité. Et du reste, en déclarant que ; « *les paradis fiscaux, c'est fini* », Nicolas Sarkozy a montré que la question de la lutte contre les paradis fiscaux appartenait désormais au passé et que les mesures prises étaient par voie de conséquence suffisantes.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, Editions des Journaux officiels, Paris, 2007.

Sur le plan des mesures, c'est la frustration qui prévaut. Sur le plan international, il est clair que les listes (grise et noire) de l'OCDE ont constitué la principale mesure effective de la communauté internationale. Après la sortie de cette liste, plusieurs Etats ont recherché à signer des conventions, parfois avec d'autres paradis fiscaux (comme Monaco, qui a plutôt recherché la coopération et l'entraide entre paradis fiscaux que joué le jeu de la transparence). Reste désormais à savoir quelle sera la portée de ces conventions et si les Etats (notamment les «non paradis fiscaux») prendront des mesures au plan national.

Car on sait que ; les paradis fiscaux, ça n'est pas fini ! Le secret bancaire, qui a constitué la principale cible, sinon l'unique, du G 20 de Londres, est affaibli mais demeure toujours en vigueur. Le directeur de la banque privée de Crédit Suisse, Walter Berchtold, n'a-t-il pas récemment affirmé que «*la protection du client demeure (sa) priorité principale*» et que «*Le secret bancaire demeure en place*» ? Quant aux autres caractéristiques des paradis fiscaux (sociétés écrans, régimes fiscaux dérogatoires taillés parfois sur mesure pour les non résidents et déréglementation financière), elles ont de beaux jours devant elles... Il faut donc aller plus loin.

● Un «indice de transparence et de coopération fiscales» serait un premier pas

La stratégie des listes de l'OCDE a montré des limites. Certains Etats ont tout fait pour sortir de la liste grise sans toutefois jouer le jeu de la coopération. Ceci veut dire que la stigmatisation joue un effet mais que les outils de sa mise en œuvre ne sont pas efficaces. La consolidation de plusieurs données en un « indicateur de transparence et de coopération fiscale », gradué en fonction des résultats, révisable lorsque la situation évolue et englobant l'ensemble des Etats. Il permettrait d'éviter les effets de seuil (en clair, à partir de 12 conventions, il n'y a plus d'effort de coopération). Enfin, il reposerait sur des éléments qualitatifs et pas seulement quantitatifs, ce qui obligerait tous les Etats à montrer leur réelle volonté de coopérer et de lutter contre la fraude fiscale.

- Exemples de données quantitatives : nombre de conventions fiscales portant sur les échanges d'informations à des fins fiscales, nombre d'impôts couverts par la convention, accès aux informations bancaires (objectif : dépasser le seuil des 12 conventions et sortir de la logique des effets de seuil), informations sur l'identité des bénéficiaires effectifs des structures juridiques, nombre de demandes d'informations effectuées à destination des paradis fiscaux, nombre de réponses obtenues en provenance des paradis fiscaux...

- Exemples de données qualitatives : qualité des informations fournies : nature des informations recueillies par rapports à celles qui ont été demandées, délais de réponse aux demandes d'informations, au-delà des échanges d'informations, nombre de contrôles coordonnés, contentieux sur l'application des dispositions de la convention (notamment sur l'utilisation de l'arsenal juridique anti-évasion fiscale)...

Le pilotage du contrôle favorise la quantité au détriment de l'efficacité

● L'exemple des indicateurs montre qu'il faut changer d'orientations

Avec la culture «Lolf» et de résultat, la gestion très individualisée des cadres et de plus en plus individualisée des agents, la pression managériale et la culture statistique, les indicateurs sont très présents et pèsent très lourdement au quotidien sur l'efficacité et la qualité des missions. Il faut donc revoir la portée des indicateurs, car ils ne mesurent que partiellement l'activité réelle des services.

Il existe de nombreux indicateurs pour mesurer l'activité du contrôle fiscal mais une poignée d'entre eux structurent le contrôle fiscal. Ainsi, le programme «*Gestion et contrôle des finances publiques*» ne comporte que 3 objectifs concernant le contrôle. L'ancien contrat de performances n'en comportait guère plus (5 objectifs dont les 3 du programme Lolf). Pour le programme, les indicateurs sont : le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves, le taux brut de recouvrement DGI et DGCP en droits et pénalités sur

créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N - 2 et le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires. Pour le contrat de performances signé par la DGI sur la période 2006/2008, il s'agissait de ces trois indicateurs ainsi que du pourcentage des contrôles d'origine recherche réprimant les fraudes les plus graves et de la part des contrôles dont la durée sur place est limitée dans le temps.

Compte tenu de la diversité et de la complexité de l'activité du contrôle, il est patent que ces indicateurs ne peuvent en refléter la réalité et la qualité du contrôle fiscal. Voici quelques années, lors de la mise en place de la Lolf, le SNUI avait demandé l'instauration d'un programme spécialement dédié à la lutte contre la fraude fiscale. Son but aurait été de refléter la réalité du contrôle en tenant compte de la diversité et de la complexité du contrôle et, ainsi, d'éviter les effets pervers inhérents aux indicateurs. Car pour qui

connaît un tant soit peu l'activité de la sphère du contrôle fiscal, la limite des indicateurs saute aux yeux. Ils sont loin d'être véritablement représentatifs de la réalité du travail.

La gestion du contrôle devient de plus en plus statistique et de moins en moins axée sur l'efficacité de la mission. Les indicateurs et les objectifs structurent le travail dans une logique «descendante» alors que la logique même de la mesure du travail devrait être la remontée de la mesure du travail réellement effectué. Indicateurs inadaptés, objectifs descendants en hausse, perte d'efficacité; la question est de savoir s'il faut promouvoir d'autres indicateurs moins contraignants et plus équilibrés ou s'il faut concentrer la critique sur tous les indicateurs sans mettre en avant d'autres indicateurs qui pourraient à l'avenir être à leur tour porteurs de dérives, de pression...

Une solution alternative consistant à inventer une autre mesure de l'activité est donc urgente à penser.

La mesure du taux de couverture du tissu fiscal serait certes complexe mais nécessaire : on dénombre près de 3,5 millions d'assujettis à la TVA et 35 millions de foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu. Une déclinaison par type de «tissu fiscal» et par régime d'imposition auquel on rapporterait les diverses formes de contrôles pourrait permettre de mesurer la répartition et la couverture du tissu fiscal.

De la même manière, il est frappant de voir que les rappels en matière de fiscalité internationale sont en baisse alors que l'ouverture internationale de l'activité économique (donc de la fraude) est croissante. La part des opérations ayant donné lieu à rappels en fiscalité internationale est en effet passée de 10,3 % en 2000 à 8,1 % en 2008. L'actualité récente (affaires du Liechtenstein et des 3 000 résidents français disposant de comptes bancaires en Suisse) a montré l'ampleur de la fraude fiscale internationale. Incontestablement, cet indicateur mériterait une place plus grande, à condition toutefois que l'on donne les moyens (en temps pour les investigations, en formation, en soutien technique...) nécessaires à sa bonne tenue.

Il ne s'agit surtout pas ici de réclamer toujours plus d'indicateurs mais de

montrer en quoi le pilotage par indicateurs peut comporter de nombreux effets pervers qui sont contreproductifs en ce qu'il ne permet pas de mesurer la réalité du contrôle fiscal d'une part et, pire, qu'il n'incite pas à mener un contrôle efficace d'autre part. Au-delà des indicateurs et des statistiques, c'est en réalité bien le pilotage du contrôle fiscal dans son ensemble qui est en question. Force est de constater qu'il n'est pas adapté aux nécessités du contrôle fiscal et aux enjeux en matière de lutte contre la fraude fiscale. Quant à la fraude fiscale internationale, elle subit elle aussi ces évolutions qui sont communes à toute la sphère du contrôle.

La gestion du contrôle fiscal a donc profondément évolué depuis le début des années 2000. En particulier, le resserrement des délais, le cadencement et l'obsession des indicateurs marquent profondément la gestion quotidienne des services de contrôle. Ceci n'incite pas à pousser des recherches sur des cas de fraude complexe, surtout si des territoires dits à fiscalité privilégiée apparaissent. L'objectif de limiter la durée des interventions à 9 mois dans les grandes entreprises et à 3 mois dans les PME incite à boucler la procédure de contrôle au plus vite

pour passer à la suivante. Avec un tel pilotage et de tels objectifs, autant dire que demander une assistance internationale ou de procéder à des investigations poussées est de plus en plus rare.

Par ailleurs, la programmation du contrôle fiscal souffre d'un manque de temps et d'ambition. Les services de recherche, notamment la Direction nationale des enquêtes fiscales, par nature plus tournée vers la fraude complexe au sein de laquelle les paradis fiscaux apparaissent, sont pris dans l'engrenage «moins de moyens, plus de travail, moins de temps» qui les pousse à l'abattage. Les investigations que réclament les schémas complexes de fraude nécessitent du temps (ce dont les agents manquent), des informations (ce qui suppose de développer non pas la compétition entre services/administrations mais au contraire la coordination, les contacts et les échanges d'informations) et des outils juridiques (voir plus loin).

Enfin, la multiplication des tâches administratives, particulièrement «chronophages» (compte-rendu d'investigation, opérations de contrôle interne, rédaction de fiches diverses...) entame le temps passé à la détection de la fraude et au contrôle.

● L'administration de «prestations de services» est contradictoire avec la mission de contrôle fiscal

Avec la régularisation rendue possible à tous les stades du contrôle, la conciliation, la certification brigades ou la mise en œuvre de la «garantie fiscale» (inspirée du rapport Fouquet), la DGFIP oriente le contrôle vers plus d'individualisation et limite sa capacité d'action. Ceci pose une question de principe (à situation égale, les contribuables risquent de ne plus être traités de la même façon) et d'efficacité (un contribuable bien

conseillé pourra user de différents leviers pour réduire la note).

Sous couvert de civisme fiscal, le risque est d'en venir à détourner la notion de consentement, en demandant aux contribuables ce qu'ils veulent bien payer, en considérant de moins en moins l'égalité de traitement qui veut que les procédures soient les mêmes pour tous et qu'à situation égale, la contribution commune soit

la même. Tout montre que nous sommes au début d'une évolution plus profonde, ou plus exactement d'une véritable révolution. Que restera-t-il du service public équitable lorsque les procédures auront été battues en brèche par les multiples possibilités de régularisation et de négociation et alors que les agents seront individuellement rémunérés, promus sanctionnés et mutés en fonction des objectifs de leur manager ?

Un accord assez général pour renforcer les moyens juridiques du contrôle

L'arsenal juridique anti-évasion fiscale au profit de paradis fiscaux comporte peu d'articles (articles 123 bis, 209B et 238A du CGI). Ceux-ci sont, de plus, peu utilisés. Ainsi, deux des articles emblématiques de l'arsenal juridique anti-évasion fiscale, l'article 123 bis et l'article 209 B du code général des impôts (CGI) ont été utilisés chacun à 6 reprises en 2006 et respectivement à 5 et 13 reprises en 2007. Pourquoi une si faible utilisation ? Tout simplement parce que l'accès aux informations est très difficile d'une

part et que les conditions d'applications de ces articles sont très restrictives d'autre part.

Les nouveaux outils juridiques mis en place ces deux dernières années sont mal taillés en matière de lutte contre les paradis fiscaux. Il ne s'agit pas ici de contester la philosophie ni les buts affichés de certains d'entre eux mais simplement de constater que leur mise en œuvre est difficile et que les premiers résultats ne sont pas à la hauteur.

Il en va ainsi de l'article L 16 D du LPF et de la flagrance fiscale. Cette dernière est intéressante à analyser : en effet, son principe est bon puisqu'il s'agit d'être plus réactif et de prendre des mesures conservatoires le plus rapidement possible afin d'être plus efficace dans le recouvrement. Son application est toutefois si complexe que les agents enquêteurs se demandent s'ils parviendront jamais à l'appliquer conformément à sa raison d'être. Le risque est évident : passer à côté de l'objectif recherché.

Au vu de l'ampleur de la fraude, il faut s'interroger sur l'efficacité de ces textes et sur les conditions de leur mise en œuvre. Aujourd'hui, un constat s'impose : le renforcement de l'arsenal juridique est indispensable.

Le constat est désormais bien établi ; la lutte contre la fraude fiscale requiert un renforcement des moyens juridiques, humains et matériels. S'agissant des moyens juridiques, c'est-à-dire de ceux qui peuvent découler des mesures législatives prises, par exemple, dans les lois de finances, il existe de nombreuses propositions. Le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (signé par des députés de toutes les sensibilités, ce qui est un fait notable) en trace par exemple un certain nombre, tout comme certaines organisations non gouvernementales (la plateforme paradis fiscaux et judiciaires ou l'association Attac) et syndicales (dont l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires).

Ces propositions² portent sur l'amélioration de l'accès aux informations et sur le renforcement des obligations, fiscales, bancaires et comptables (renforcement du droit de communication et des dispositions en matière de prix de transfert et de transfert de fonds, instauration d'un «droit de suite» ...). Parmi les propositions avancées figure notamment la création d'un service judiciaire fiscal. Un tel

service manque à l'arsenal anti-fraude français, lequel repose sur un contrôle fiscal administratif certes adapté à la plupart des fraudes mais impuissant devant les fraudes les plus complexes et les plus graves.

Deux écoles s'affrontent cependant à son sujet. L'une plaide pour un rattachement de ce service au Ministère de l'intérieur et déboucherait sur une concentration des pouvoirs de police judiciaire. Il ne s'agit pas là d'une bataille d'ego administratif ou syndical (les effectifs concernés ne seraient dans un cas comme dans l'autre pas légion et chaque «sphère», l'intérieur d'un côté, Bercy de l'autre, a suffisamment de missions essentielles à assurer) mais de deux conceptions différentes ; de la lutte contre la délinquance financière et, plus généralement, du fonctionnement de l'Etat dans son action répressive et sécuritaire. Pour le dire simplement, si le service judiciaire fiscal est rattaché au Ministère de l'Intérieur, c'est le sécuritaire répressif qui l'emportera au détriment de l'efficacité technique fiscale. Or, il est indispensable de préserver et de renforcer la technicité fiscale car les schémas de fraude sont très souvent techniques et complexes. Ce service ne doit donc pas être déconnecté de la sphère fiscale, c'est-à-dire des services qui gèrent l'impôt, suivent les évolutions fiscales, débusquent la fraude et le contrôlent (dans le cadre des procédures administratives).

Si l'on veut que le service judiciaire fiscal soit efficace, il ne peut qu'être rattaché à la sphère fiscale, il doit être composé de professionnels de la fiscalité, il doit être lié, sur le plan de la formation et de l'information, à la sphère fiscale, en clair, il en est une composante, placé sous l'autorité directe de «Bercy». On éviterait ainsi de verser dans le «tout sécuritaire judiciaire» en complétant utilement les procédures administratives existantes.

L'humain et l'expertise, un enjeu d'avenir

Le contrôle a besoin de moyens humains, c'est une évidence. Il n'y a pas que les représentants des personnels qui le soulignent, la Commission européenne elle-même conseille aux Etats membres «d'étoffer les ressources humaines»³. A l'heure où Barack Obama crée de nouveaux postes dans l'administration fiscale fédérale, il importe avant tout de stopper l'hémorragie des effectifs dans l'administration fiscale en France. Elle a en effet perdu plus de 12 % de ses effectifs en 6 ans (et aura perdu 15 % de ses effectifs entre 2002 et 2011).

Le discours de l'administration sur les effectifs du contrôle fiscal est connu : la sphère du contrôle fiscal externe est préservée des suppressions d'emplois. Cette affirmation mérite pour le moins d'être nuancée. Tout d'abord, compte tenu de l'ampleur des suppressions d'emplois, une telle réduction des effectifs revient à admettre que les autres services paient un lourd tribut au dogme du «moins de fonctionnaires». Pour sa part, le SNUI l'a effectivement toujours dénoncé, preuves de la hausse de la charge de travail et de la complexité à l'appui. Mais surtout, une telle affirmation exclut de facto les agents et les services de la sphère «programmation/CSP» alors qu'elle occupe une place centrale dans l'organisation et dans l'efficacité du contrôle fiscal. Enfin, ceci revient à méconnaître, ou du moins à minimi-

ser, les effets des suppressions de nombreux cadres C et B des brigades de vérifications, qui se sont traduites par un report de la charge de travail, notamment administrative, sur les vérificateurs. En réalité, c'est donc bien l'ensemble de la chaîne de travail fiscale donc celle du contrôle fiscal qui est fragilisée. Qu'il s'agisse de contrôle de PME ou bien d'opérations faisant appel aux paradis fiscaux, l'ensemble du contrôle fiscal subit ces évolutions.

On peut cibler plusieurs enjeux : renforcer les effectifs et l'expertise technique. Les services éprouvent un réel besoin de soutien et de mutualisation. A tous les niveaux, renforcer l'expertise est primordial. Au-delà de la question de la technicité des agents, pourquoi ne pas réfléchir à la création d'un «institut de recherche» au sein de Bercy dont le rôle serait de renforcer l'expertise financière, comptable et juridique des professionnels pour que l'action publique puisse coller à la réalité économique et soutenir utilement les agents dans l'exercice de leurs missions par des formations et supports techniques exploitables ? Il s'agit là de reconquérir du terrain perdu en partie sur l'expertise des cabinets privés. Mais ceci ne peut que s'accompagner d'une révision globale de la conception et du pilotage du contrôle fiscal qui constituent les principaux frein à son efficacité.

² Voir le dossier de l'Union SNUI – SUD Trésor Solidaires ; Paradis fiscaux, propositions pour mieux lutter contre l'évasion fiscale internationale, http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2009/propositions_paradisfiscaux_1409009.pdf

³ Communication de la Commission européenne du 31 Mai 2006.