

26 mai 2010



DOSSIER

La fiscalité et le contrôle fiscal face à la crise

Union SNUI – SUD Trésor Solidaires boîte 29
80, rue de Montreuil 75011 PARIS
Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : union@snuisudtresor.fr
Internet : <http://www.snui.fr>

Avant propos

Avec la crise, le débat fiscal a retrouvé une certaine vigueur. Pour les Etats, qui voient leur situation financière se dégrader, la recherche d'économies budgétaires, parfois drastiques, et celle de nouvelles recettes sont désormais des questions vitales. Ce n'est donc pas un hasard si le terme « rigueur » revient en force, il qualifie tout simplement l'orientation choisie.

Dégager de nouvelles ressources peut prendre cependant diverses formes : effets d'assiettes (par la remise en cause de certaines mesures dérogatoires), hausse des taux, création de nouveaux prélèvements... De la même manière les économies budgétaires procèdent de choix plus ou moins sensibles : ainsi, supprimer le bouclier fiscal provoque moins de dégâts que supprimer des postes d'enseignants ou de fonctionnaires...

Le gouvernement a annoncé qu'il n'augmenterait pas les prélèvements obligatoires. Par symétrie, ceci revient à dire qu'il maintient les choix fiscaux antérieurs, y compris les plus injustes et les plus coûteux. En revanche, il n'exclut pas de remettre en cause certaines niches fiscales. Les niches sont un thème très porteur. Mais les précédents en la matière (dont la remise en cause de la demi-part des parents isolés) incitent à la prudence.

Le présent dossier s'attachera à apporter des éclairages spécifiques sur les niches fiscales. Il montrera par ailleurs qu'au-delà des choix fiscaux classiques, certaines évolutions en matière de « gouvernance fiscale » sont particulièrement inquiétants. Enfin, il dressera un état du dossier de la lutte contre la fraude fiscale, très sensible (l'actualité de l'année 2009 a montré que les partisans d'une amnistie fiscale étaient très actifs).

Sommaire	
Retour sur les niches fiscales	p. 3
Demi-part des parents isolés : qui va payer quoi ?	p. 6
Quelle sécurité juridique fiscale ?	p. 8
Le contrôle fiscal sous pression	p. 10
- <i>régularisation ou amnistie ?</i>	<i>p. 11</i>
- <i>la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale</i>	<i>p.14</i>
- <i>les paradis fiscaux, c'est fini ?</i>	<i>p.16</i>
- <i>le plan banlieue</i>	<i>p.18</i>

Fiche n° 1 : retour sur les niches fiscales

Affaire de choix politiques et/ou de clientélisme, les niches fiscales résultent de l'empilement de mesures dérogatoires mises en œuvre au fil du temps (encore récemment avec le paquet fiscal). Parfois véritables « acquis fiscaux », les « niches fiscales » ont rendu le système complexe, illisible et pour tout dire, frappé d'illégitimité. L'équité fiscale est rompue, au point que le principe énoncé à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen d'Août 1789 (« *la répartition de la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* »), qui a valeur constitutionnelle, n'est aujourd'hui plus respecté.

Le coût des niches fiscales tel qu'il ressort de la loi de finances s'élève à 75 milliards d'euros pour 2010. Mais en réalité, si l'on tient compte du fait que certaines niches anciennes sont désormais considérées comme des mesures de droit commun, leur coût global est en réalité de 146 milliards d'euros par an¹.

La tentation est donc grande de revendiquer leur suppression pour dégager des marges de manœuvre budgétaires. Pour clarifier le débat, il est utile de revenir en détail sur ce sujet épineux. Il est donc urgent de préciser les termes du débat fiscal sur les mesures dérogatoires (les « niches fiscales ») en analysant les problèmes qu'elles posent et en dégageant une grille d'analyse globale de la fiscalité dérogatoire.

Les niches fiscales posent un double problème de financement public et de justice fiscale

Un rapport « coût/efficacité » à démontrer

Le rapport « coût/efficacité » de mesures dérogatoires n'est pas démontré. Il est désormais avéré que ces dispositifs dérogatoires au droit commun représentent un coût important (en réalité un manque à gagner) pour les finances publiques. Il reste donc à savoir si ce manque à gagner procure un « retour sur investissement » et si l'objectif poursuivi est atteint (soutien à tel ou tel secteur d'activité...). L'exemple récent de la baisse du taux normal de TVA dans le secteur de la restauration montre qu'il est difficile voire impossible d'assigner simultanément plusieurs objectifs à une mesure dérogatoire, faute de quoi elle risquait tout simplement d'être inefficace.

Les travaux disponibles sur le sujet² montrent que l'efficacité des mesures dérogatoires n'est pas démontrée. Les évaluations, tant du coût budgétaire que de l'impact des mesures, sont difficiles. A l'heure où la Lolf (loi organique relative aux lois de finances) pose la question de l'efficacité de la gestion publique, le suivi des niches est quasi-inexistant.

Une fiscalité dérogatoire injuste

Les niches fiscales déséquilibrent la répartition effective de la charge fiscale. Le grand nombre de mesures dérogatoires permet aux plus aisés de bénéficier de larges possibilités de réduire l'impôt à payer. La commission des finances de l'Assemblée nationale a récemment montré³ qu'au-delà d'un certain niveau de revenu, le taux effectif d'imposition baissait, à l'inverse du principe de progressivité de l'impôt sur le revenu.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale dénonce une véritable « régressivité de l'impôt » du fait de l'utilisation des niches fiscales : « *les 100 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 15 240 euros (pour une dépense fiscale totale de 1 524 millions d'euros), les 10 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 67 290 euros (pour une dépense fiscale totale de 673 millions d'euros) ; les 1 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 295 880 euros (pour une dépense fiscale totale de 295 millions d'euros) et les 100 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent*

¹ Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2010.

² Voir notamment le 21^{ème} rapport du Conseil des impôts intitulé : *La fiscalité dérogatoire*, 2003, <http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/Rapport-fiscalite-derogatoire-complet.pdf>

³ Rapport n° 946 du 5 juin 2008 sur *les niches fiscales*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0946.asp>

chacun, en moyenne, de 1 132 160 euros (pour une dépense fiscale totale de 113 millions d'euros), soit 85 % de la cotisation d'impôt résultant du barème. »

La complexité de l'impôt : ce sont les niches

Il existe près de 500 mesures fiscales dérogatoires dont la moitié concernent l'impôt sur le revenu. Ces mesures sont toujours assorties de conditions d'application tenant par exemple aux délais, aux dépenses retenues pour calculer la réduction ou la déduction... L'empilement des mesures et des conditions assorties à chacune d'entre elles a considérablement accru le volume de la documentation fiscale et a rendu le système fiscal plus opaque et plus complexe, il est d'ailleurs la principale cause de la complexité de la norme fiscale.

Une fiscalité excessivement dérogatoire

Globalement peu efficaces, souvent injustes, complexes, le constat sur les niches fiscales est de plus en plus largement partagé. Avec près de la moitié du nombre de niches fiscales et du coût de celles-ci, l'impôt sur le revenu concerne à lui seul une bonne part du débat sur cette fiscalité dérogatoire.

Enfin, les mesures fiscales dérogatoires masquent le taux d'imposition effectif, autrement dit le réel niveau de l'imposition. Alors que les taux apparents d'imposition (notamment le fameux « taux marginal », c'est-à-dire celui qui affecte la plus haute tranche du barème de l'impôt sur le revenu) sont utilisés pour dénoncer le caractère confiscatoire du système fiscal français, les « niches » fiscales expliquent à la fois la faiblesse du rendement de l'impôt sur le revenu (qui représente moins de 20 % des recettes fiscales) et camoufle la réalité des taux effectifs.

Toute solution « radicale » concernant les niches est cependant illusoire

Avec un tel constat, une orientation s'impose pour les choix fiscaux futurs : il faudra revoir le nombre et le coût de ces mesures à la baisse. Est-ce à dire qu'on détient la solution au problème du financement de l'action publique et à celui des déficits publics, particulièrement élevés en ces temps de crise ? Voire, car il serait erroné de croire qu'il serait souhaitable et possible de supprimer toutes ces mesures, et ce pour plusieurs raisons.

Il faut distinguer les niches actuelles en fonction de leurs objectifs et de leurs bénéficiaires

Le coût budgétaire estimé des niches fiscales à l'impôt sur le revenu devrait s'élever en 2010 à 37,5 milliards d'euros environ⁴ (sans doute plus car certaines niches ne font pas l'objet d'une estimation). On retrouve ici toutes les dérogations de toutes sortes. Il faut distinguer les mesures destinées aux foyers aisés (près de 8 milliards - réductions spécifiques en faveur de placements...-), de celles destinées à l'ensemble des foyers fiscaux, notamment les imposables (26 milliards d'euros -réduction d'impôt pour dépenses d'équipement, exonération intérêts livrets réglementés...-) ou encore de celles destinées aux foyers modestes (3,6 milliards d'euros -prime pour l'emploi essentiellement-). Parmi les dispositifs destinés à l'ensemble des ménages, les plus aisés en bénéficient également.

Les foyers fiscaux sont nombreux à bénéficier de mesures telles que la prime pour l'emploi (environ 9 millions de bénéficiaires) mais sont très peu nombreux à bénéficier des incitations en matière de placement et d'épargne (quelques milliers pour l'investissement dans les Dom-Tom par exemple). C'est cette concentration de la défiscalisation qui caractérise le paysage fiscal français et qui rend l'impôt régressif au-delà d'un certain niveau de revenu. C'est le cœur du problème posé par les niches fiscales.

Les niches fiscales les plus injustes ne sont pas forcément les plus coûteuses pour le budget de l'Etat. Une réforme des niches fiscales doit plutôt en réformer un certain nombre, par exemple en abaissant les plafonds (réduction pour emploi d'un salarié à domicile) afin d'éviter de pénaliser les classes moyennes qui bénéficient, marginalement sur le plan budgétaire mais parfois utilement sur le plan de leur pouvoir d'achat, des incitations fiscales (dépenses pour l'habitation principale par exemple).

⁴ Source : loi de finances pour 2010, Voies et moyens tome II.

La grille de lecture fiscale des mesures dérogatoires doit être précisée

Il y a un nécessaire équilibre à trouver entre justice fiscale, efficacité de l'impôt et incitation « vertueuse ». L'impôt doit conserver une capacité d'incitation. Il doit demeurer possible de décider d'exonérer une catégorie de contribuables, d'accorder un abattement pour telle ou telle raison voire d'accorder un crédit d'impôt en fonction d'objectifs précis.

Pour éviter toute dérive (clientélisme fiscal par exemple) et conserver la maîtrise de la politique économique, ces dispositifs doivent être limités dans le temps (avec la possibilité de reconduire le dispositif pour une même durée si son efficacité est avérée), plafonnés, en petit nombre et doivent surtout faire l'objet d'une évaluation précise (manque à gagner, efficacité). Enfin, ils doivent faire l'objet d'un plafonnement global, de sorte que la possibilité de réduire son impôt soit limitée.

Pour un plafonnement général

A court terme, il s'agit de limiter les possibilités de défiscalisation que le rapport de la Commission des finances a dénoncées en faisant du plafonnement instauré en 2008 un plafonnement général à l'impôt sur le revenu. Il faut donc d'une part transformer en crédit d'impôt les niches qui prennent la forme de réductions ou de déductions en base et d'autre part les intégrer toutes dans le plafonnement. Celui-ci peut être plafonné à la fois en somme et en pourcentage du revenu du foyer concerné. Le maintien du plafond actuel et l'intégration de toutes les niches représenteraient environ 2 milliards d'euros.

Le plafonnement présente l'avantage de ne stigmatiser aucune niche en particulier, ce qui permet d'éviter une longue succession de débats complexes à l'issue incertaine. Par ailleurs, son niveau général étant « visible », il offre une relative garantie face à ceux qui voudraient le relever. Les partisans des niches fiscales ne souhaitent pas un tel plafonnement car il rend largement inopérant les rehaussements discrets du plafonnement individuel de chaque niche. Les difficultés rencontrées pour la création d'un tel plafonnement témoignent du fait que ce plafonnement serait une avancée significative. Les conséquences d'un plafonnement général ne sont pas négligeables : au final, il se traduira par une élévation mécanique du rendement de l'impôt sur le revenu, lequel retrouvera également un caractère plus redistributif.

Pour un examen général des mesures dérogatoires

Un examen général de l'ensemble des mesures dérogatoires est indispensable. Un tel examen devrait étudier le coût et l'efficacité des mesures dérogatoires : en effet, lorsque l'Etat se prive de recettes pour soutenir tel ou tel secteur d'activité, inciter à modifier tel ou tel comportement, il est évident qu'une étude d'impact doit être menée. Or, il n'en existe pratiquement aucune, ce qui pose pour le moins un problème majeur sur le suivi des politiques publiques et sur leur « gouvernance ».

De cet examen, il devrait être possible de tirer trois types de conclusions : le maintien d'une mesure efficace, la réforme d'une mesure potentiellement efficace mais mal appliquée, la suppression d'une mesure inefficace ou trop coûteuse au regard de son impact.

Enfin, un nouveau mode de « gouvernance fiscale » doit être instauré : il n'est pas possible de continuer à accumuler les mesures dérogatoires, qui plus est dans des lois distinctes de la loi de finances. Il devrait donc être instauré une obligation de limiter le nombre de mesures dérogatoires, lesquelles devraient être créées à l'occasion du débat sur la loi de finances, et non dans des lois qui en sont déconnectées.

Quel contrôle des niches fiscales ? Créer des niches fiscales est une chose, on peut en débattre, les juger efficaces ou non, leur préférer d'autres modalités telles les subventions... Il reste que la question du contrôle des niches est posée. Or, en la matière, il y aurait beaucoup à redire : en effet, l'accumulation de niches et de conditions permettant d'en bénéficier ont rendu le contrôle fiscal particulièrement complexe et exigeant. Or, les effectifs de l'administration fiscale ont connu une baisse des effectifs massive (12 % des postes supprimés en 8 ans) ce qui affecte directement la capacité de contrôle fiscal, notamment celle relative aux niches fiscales et au respect des conditions qui y sont assorties.

Fiche n° 2 : demi-part des parents isolés : qui va payer quoi ?

C'est M. Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, qui a discrètement proposé cet amendement fin 2008, lequel a été voté. C'est aujourd'hui l'une des nouveautés de la déclaration des revenus 2009 à déposer en 2010, la demi part des parents isolés est refondue (page 2 de la 2042).

En effet, jusqu'à présent, un contribuable célibataire, divorcé ou veuf pouvait bénéficier d'une demi-part supplémentaire, sous certaines conditions : il devait vivre seul, avoir eu un ou plusieurs enfant(s) imposé(s) distinctement ou avoir eu un enfant décédé après l'âge de 16 ans ou avoir adopté un enfant (là encore, sous conditions).

Plus de 4 millions de contribuables bénéficiaient de cette demi-part. On estime à environ la moitié d'entre eux le nombre de perdants de cette refonte. Les premières questions sont posées dans les centres des impôts à l'occasion de la campagne de réception du public en ce mois de mai 2010. Il y a fort à parier que la sortie des avis d'imposition à l'automne sera douloureuse pour les contribuables qui perdront cette demi-part.

Le nouveau dispositif

A compter de l'imposition des revenus de 2009 (c'est-à-dire dès la déclaration des revenus à déposer au printemps 2010), une condition supplémentaire vient durcir le dispositif : il faut désormais avoir élevé seul l'enfant pendant au moins 5 ans. Compte tenu de l'évolution de la cellule familiale (famille recomposée...), un grand nombre de personnes vont perdre le bénéfice de cette demi-part.

Pour éviter un surcroît d'imposition trop brutal, un dispositif transitoire est prévu : ceux qui bénéficiaient de cette demi-part en 2008 mais qui ne remplissent pas la nouvelle condition continueront de bénéficier de cette demi-part pour l'imposition des revenus 2009, 2010 et 2011, sous réserve de vivre seul.

Durant cette période, le plafond de cet avantage (c'est-à-dire l'économie d'impôt maximale qu'elle peut procurer) va progressivement diminuer : 855 euros en 2010 sur l'imposition des revenus 2009 puis 570 euros l'année suivante puis 286 euros l'année d'après. A partir de l'imposition des revenus 2012, ils perdront cette demi-part.

Pour l'Etat, le dispositif est rentable. En 2010, il récupèrera du fait du durcissement des conditions et de la réduction du nombre de bénéficiaires et du plafond 110 millions d'euros supplémentaires. Ce montant atteindra 300 millions d'euros en 2011, 566 millions d'euros en 2012 et 901 millions d'euros en 2013...

Les effets pervers

L'affaire ne s'arrête pas là. Car la perte de cette demi-part aura également une incidence sur les impôts locaux. En effet, le revenu fiscal de référence sert à calculer les dégrèvements en fonction de seuils qui tiennent compte du quotient familial, donc du nombre de part(s). Il s'ensuivra pour certains contribuables une réduction du dégrèvement venant parfois diminuer la taxe d'habitation, lequel tient compte du nombre de part(s) donc, *in fine*, une augmentation de celle-ci.

Il y a mieux, si l'on ose dire : certains contribuables de plus de 65 ans qui bénéficiaient d'un dégrèvement voire, pour les plus de 75 ans, étaient exonérés de la taxe foncière (grâce à la demi-part), vont payer plus ou redevenir imposables de la taxe foncière et la paieront « plein pot ». Un bel exemple d'effets pervers découlant de la complexité de la législation fiscale.

Ce n'est pas le premier exemple que l'on peut recenser en la matière. Le revenu tiré des heures supplémentaires n'est certes pas imposable stricto sensu à l'impôt sur le revenu, mais il est pris en compte dans le revenu fiscal de référence pour le calcul de la prime pour l'emploi et du dégrèvement en matière de taxe d'habitation.

Résultat, ceux qui déclarent de tels revenus voient leur prime pour l'emploi diminuer et leur taxe d'habitation augmenter du fait de la diminution du dégrèvement. Il en va de même pour la part « complément d'activité » du revenu de solidarité active ou de la part imposable des indemnités journalières.

Les impôts augmentent déjà

Faut-il supprimer le revenu fiscal de référence ? Surtout pas, car il permet de prendre en compte les plus values et les revenus financiers imposés, dans leur grande majorité, non pas au barème progressif de l'impôt sur le revenu mais à un taux proportionnel spécifique.

En réalité, on assiste à ce que l'on peut nommer, dans le jargon fiscal, un « élargissement de l'assiette » de l'impôt sur le revenu. Mais celui-ci est ciblé sur une certaine partie de la population tandis que, malgré le plafonnement des niches fiscales, la défiscalisation outrancière continue de bénéficier à ceux qui en ont les moyens.

Autrement dit, les impôts augmentent déjà, mais pas les impôts de tous... Ce sont les classes moyennes qui seront les plus pénalisées par cette mesure, celles qui bénéficient de dégrèvements sous conditions de ressources en matière d'impôts locaux.

Exemples

Soit un célibataire ayant élevé un enfant aujourd'hui imposé séparément et déclarant 17 000 euros de salaires pour un travail à temps plein.

L'incidence de la suppression de la demi-part sur l'impôt sur le revenu est la suivante :

- Ayant bénéficié de la demi-part au titre de l'imposition des revenus de 2008, il continue de bénéficier de sa demi-part supplémentaire. Il paie 15 euros d'impôt en 2010 sur ses revenus 2009.
- S'il n'a pas bénéficié de la demi-part et s'il ne peut prouver qu'il a élevé seul son enfant durant au moins 5 ans, son impôt s'élèvera à 714 euros.
- C'est aussi le montant qu'il paiera si, ayant bénéficié de la demi-part auparavant, il ne peut prouver qu'il a élevé seul son enfant durant au moins 5 ans.

Fiche n° 3 : quelle sécurité juridique fiscale ?

Retour sur le rapport « Propositions pour améliorer la sécurité juridique en matière fiscale »

La sécurité se décline en de multiples thèmes. La sécurité fiscale en constitue un. Fréquemment invoquée en matière de contrôle fiscal et de norme fiscale, elle demeure toutefois cantonnée à un public averti, si ce n'est même « expert » en la matière. En 2008, un rapport lui fut consacré (le rapport dit « Fouquet »). Ce rapport traite des deux aspects du thème ; la norme fiscale et le contrôle fiscal.

L'administration fiscale évolue vers une administration dite « de service(s) ». Cette évolution n'est pas nouvelle, elle a été théorisée, avant d'être mise en pratique, suite au rapport Aircadi en 1986, au XXème rapport du Conseil des impôts (2002) sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, aux « 30 mesures pour améliorer les relations avec l'administration fiscale » prises par Nicolas Sarkozy (2005), alors en poste à Bercy et aux évolutions plus récentes en matière de délais, de rescrit, de contrôle sur demande, de régularisation et de certification des brigades.

Cette évolution a connu deux temps forts en 2008 et en 2010 avec le rapport Fouquet de 2008 puis, récemment, avec le rapport de la commission Bouvier, Carrez, Fouquet, Gibert d'avril 2010.

Retour sur le rapport Fouquet de 2008

Le rapport Fouquet embrasse un panorama plus large puisqu'il concerne l'évolution de la norme fiscale, il plus loin dans ses propositions et donne une consistance certaine au débat, feutré mais bien réel, sur la « gouvernance fiscale ». Le rapport Fouquet défend une plus grande sécurité juridique ce qui, en soi, ne choque personne. Parmi ses 54 propositions, plusieurs risquent cependant de restreindre la capacité d'action de l'administration (et conduiraient de plus à augmenter la charge de travail des services fiscaux du fait du resserrement des délais ou de l'augmentation des sollicitations de toutes sortes portées dans le rapport). Certains contribuables ne s'en plaindront pas, mais la majorité pourra s'interroger : ne va-t-on pas davantage « lâcher la bride » au contrôle en créant de multiples obstacles et filtres au contrôle dans un contexte où la fraude se diversifie et se complexifie, ceci sur fond de liberté et de rapidité des échanges, avec le risque évident que cela emporte en termes de possibilités d'échapper à l'impôt et à son contrôle ? La crise ne viendra-t-elle pas faire office de prétexte à une évolution préparée de longue date ? La réponse à ces questions est pour ainsi dire dans chacune des questions...

Certes, le contrôle fiscal doit être compris et doit distinguer ce qui est grave de ce qui ne l'est pas, c'est une évidence. Mais ceci n'implique pas pour autant de le brider et de le rendre systématiquement prévenant et accommodant au risque de lui ôter son efficacité. A l'épreuve des faits, un constat s'impose : actuellement, le contrôle fiscal tend à se standardiser et à s'affaiblir. Certes, le rapport Fouquet n'est pas à rejeter en bloc, on pourra débattre à l'envi de son contenu. Il reste qu'il ne répond pas à une question essentielle pour l'avenir de la lutte contre la fraude : comment éviter les deux écueils majeurs suivants ; revenir à un contrôle tout puissant sourd aux droits des contribuables d'une part et devenir une prestation de service si soucieuse des intérêts du « client » qu'elle en oublie sa fonction première de contrôle public d'autre part. Le premier de ces écueils est loin derrière nous... Est-il encore temps d'éviter le second ? Tel est l'enjeu, tel est, aussi, le danger pour l'action publique et pour l'égalité de traitement des contribuables.

De la réponse dépend tout simplement l'avenir d'une certaine conception de la sécurité et de la justice fiscales. Les évolutions récentes tendent à favoriser les recours de toutes sortes et font la part de plus en plus belle à la négociation et à l'individualisation des rapports à l'impôt, évolutions dont on sait qu'elles bénéficient en premier lieu aux contribuables les plus informés, qui sont aussi les plus mobiles et les plus fortunés. L'impôt à payer après contrôle tend ainsi à rester sensiblement inférieur à celui qui aurait été normalement dû ce qui, du coup, met en danger la sécurité fiscale... des bases immobilières, appelés à payer sans le savoir le manque à gagner ainsi provoqué.

Récemment, la question a pris une tournure moins théorique et plus concrète. En effet, un rapport du groupe de travail constitué de Mme Bouvier et MM Carrez, Gibert et Fouquet sur les instructions fiscales et l'amélioration de la sécurité juridique en matière fiscale a été remis à Mme Lagarde en avril 2010.

Le rapport de 2010 sur les instructions fiscales profite d'un constat évident pour proposer des changements profonds dans l'élaboration et l'écriture de la norme fiscale

Le rapport préconise de procéder à une consultation publique sur les mesures fiscales dès le stade d'élaboration du texte législatif, de publier les projets d'instructions (de sorte qu'ils soient opposables à l'administration et que les « *parties intéressées* » - en fait les lobbies – puissent intervenir pour corriger le texte), de publier l'instruction dans les deux mois suivant la parution de la loi au journal officiel, d'améliorer la lisibilité des instructions et de simplifier techniquement l'accès internet aux commentaires de l'administration. Si ces deux derniers points n'appellent aucune remarque, il n'en va pas de même des autres propositions ni de l'esprit du rapport. Sous des apparences de bon sens et sur la base d'un constat souvent partagé (la sécurité juridique pour tout devant une législation mouvante et complexe), le rapport préconise en réalité ni plus ni moins qu'un profond changement dans l'élaboration et la construction de la norme fiscale.

Le rapport s'appuie ainsi sur la parution tardive des instructions fiscales et sur les conséquences fâcheuses qui en résulte. C'est un fait, ainsi que le reconnaît le rapport, les instructions « *jouent un rôle capital dans l'application des lois fiscales* ». Et c'est du reste précisément pour cela que les conclusions du rapport sont dangereuses. Car pour remédier à la question des délais, il suffirait par exemple de préconiser un renforcement des effectifs de la Direction de la législation fiscale, chargée de rédiger les instructions. Or cela, le rapport ne l'envisage pas, ce qui démontre sans peine que le but recherché est autre. Il s'emploie à créer un espace aux lobbies et à institutionnaliser leur place dans l'élaboration de la norme fiscale. En d'autres termes, il crée les conditions d'un véritable basculement, la loi étant censé garantir l'intérêt général, ce sont au contraire les intérêts particuliers qui auront voix au chapitre.

On imagine les conséquences d'un tel changement... Une telle « ouverture » affaiblit le pouvoir du parlement et le rôle de l'Etat dans ce qui lui incombe par nature ; l'élaboration, le vote et la mise en œuvre de la loi. Le but recherché est ici largement différent : il s'agit de prendre en compte ce qu'il est convenu de nommer les « réalités économiques », c'est-à-dire en clair les intérêts économiques et financiers privés.

Un rapport à contresens des enjeux et de la défense de l'intérêt général

Il est peu probable que le contribuable « ordinaire » consulte les projets de textes et organise une intervention. Dans les faits, ce sont bel et bien les lobbies puissants et organisés qui suivent l'évolution de la norme fiscale. Il y a mieux ; alors que le rapport prétend remédier à la question des délais, il crée en réalité les conditions d'un retard plus important dans le vote de la loi et dans la publication des textes. Il y a fort à parier que les projets resteront en l'état un certain temps en attendant que les lobbies fassent leur œuvre.

Au-delà, le rapport ne s'interroge pas aux causes fondamentales de ce qu'il dénonce (une loi fiscale mouvante et complexe). La fiscalité étant l'un de rares outils de politique économique, la voie empruntée par les gouvernements successifs consiste à accumuler les mesures dérogatoires, chaque ministre voulant sa mesure fiscale (sous forme de réduction, de déduction, d'exonération, d'abattement...). De là à penser que l'accumulation des mesures et que l'illisibilité de la loi ait été un but recherché pour masquer les véritables orientations fiscales (baisser les impôts au profit de certains intérêts), il n'y a qu'un pas, aisément franchi avec les conclusions de ce rapport : désormais, l'intervention sera possible jusque dans l'écriture des règles de droit.

Il eut été tellement plus simple de préconiser une sécurité juridique fiscale qui serait basée : sur une revue des mesures dérogatoires débouchant sur la suppression et la refonte de la majeure partie d'entre elles, sur un engagement en termes de stabilité de la norme portant sur la limitation des mesures dérogatoires à l'avenir (limitées dans le temps et dûment évaluées) et sur un renforcement des moyens de ceux qui rédigent et publient les instructions fiscales... En attendant, « Bercy » n'a pas attendu bien longtemps avant de publier un projet d'instruction fiscale sur son site⁵ et en annonçant dans son calendrier ceux qui allaient paraître : le marché fiscal est ouvert...

⁵ Voir :

http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/documentation.impot;jsessionid=HETMUAIRLVWF1QFIEMOSFE4AVARW4IV1?espId=-1&pageId=docu_textes&sfid=420

Fiche n° 4 : le contrôle fiscal sous pression

Lorsque, au printemps 2009, Eric Woerth a annoncé la mise en place d'une cellule de régularisation destinée à recevoir les résidents français détenant des capitaux dans les « paradis fiscaux », la question de la stratégie à adopter face à l'évasion fiscale, dont l'ampleur a été récemment révélée à plusieurs reprises (grâce notamment aux affaires mettant en cause le Liechtenstein et la Suisse), a été fréquemment discutée. Le Ministre avait alors annoncé que la cellule de régularisation fermerait ses portes fin décembre 2009 et qu'ensuite, le contrôle fiscal s'appliquerait « *dans toute sa rigueur* ».

Courant 2009, l'état d'avancement de la cellule, le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, les annonces de signatures de conventions fiscales, les sommets du G 20, les initiatives citoyennes, l'amnistie fiscale italienne et les affaires « UBS » et « HSBC » ont alimenté les débats. En fin d'année, la loi de finances rectificative pour l'année 2009 était présentée, elle comportait des nouveautés en matière de contrôle fiscal qui devraient être mises en place dès 2010.

La fin d'année a également été riche en polémiques, notamment autour de la manière dont les informations ont été collectées par les autorités françaises. Malgré un témoignage étonnant datant de janvier 2010, que le caractère tardif et la nature même conduit tout droit à penser qu'il n'est guère crédible, cette polémique n'a pas réussi à renverser une opinion plus choquée de voir l'ampleur de la fraude fiscale alors que tout conduit à penser qu'elle aura à payer une crise dont elle n'est pas responsable.

Pire, on peut s'interroger sur les motivations profondes de ceux qui nourrissent cette polémique, semble-t-il avant tout guidée par la volonté de déboucher sur l'abandon des éventuels contrôles fiscaux, de faire pression sur les politiques pour empêcher un durcissement de la lutte contre la fraude voire d'instaurer une amnistie fiscale.

Dans ce dossier, nous dressons un bilan comparatif entre la cellule de régularisation et l'amnistie fiscale italienne, d'analyser les nouveautés contenues dans la loi de finances rectificative et d'analyser les enjeux en matière de lutte contre la fraude fiscale.

S'il n'est ici pas question de défendre la régularisation en elle-même, il est encore moins question d'envisager une quelconque amnistie. Or, celle-ci a été présentée par certains de ses partisans comme une solution permettant de récolter des fonds à moindres frais. Ils oublient simplement de préciser qu'une telle opération n'a rien d'efficace à long terme et qu'elle peut même être contreproductive.

Régularisation ou amnistie ?

Le bilan de la cellule de régularisation est très discuté, il est fréquemment comparé à celui de l'amnistie fiscale italienne. Disons, pour être plus précis, que seuls les résultats financiers sont pris en compte. La donnée est certes importante puisque l'un des buts de l'amnistie est précisément de permettre le rapatriement de capitaux en prélevant un impôt pour solde de tout compte au passage. Les chiffres auraient donc parlé, l'amnistie serait supérieure à la régularisation.

Nous proposons ici une lecture différente et nous livrons un bilan plus poussé que les seuls chiffres des recettes budgétaires issues de la régularisation ou de l'amnistie fiscale.

La comparaison des deux dispositifs est souvent partielle et partielle donc trompeuse

Quiconque s'intéresse à la fiscalité ou dispose plus simplement de quelques connaissances mathématiques rudimentaires sait pourtant que cette comparaison n'enseigne pas grand-chose. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'en l'espèce, il est peu utile de s'en tenir aux chiffres du rendement apparent, ou du rendement brut, encore faut-il analyser les tenants et les aboutissants de l'opération. Il faut en effet prendre en compte les sommes éludées, c'est-à-dire le montant des capitaux placés illégalement à l'étranger bref, il faut tenir compte de la base à laquelle la mesure (régularisation ou amnistie) s'applique d'une part, et les effets (économiques, politiques, sociaux) à plus long terme d'autre part. Le bilan que l'on peut alors tirer de la comparaison des deux dispositifs présente des conclusions tout à fait différentes de celles qui sont avancées, il est vrai souvent par les partisans d'une amnistie qui ont tout intérêt (idéologiques, financiers...) à une telle mesure.

Si l'on part du principe que la fraude fiscale, la délinquance économique ou le travail non déclaré sont d'un niveau égal en valeur absolue et relative dans les deux pays, alors il est cohérent d'avancer que l'amnistie présente un résultat budgétaire immédiat supérieur.

Si l'on s'en tient à la réalité, le niveau de la fraude et de la délinquance économique est variable d'un pays à l'autre et n'est donc pas d'un niveau égal dans les deux pays. Il faut alors analyser plus en détail les données disponibles pour tenter d'établir une comparaison dont l'enseignement principal est, précisément, qu'il faut éviter les comparaisons, à tout le moins les comparaisons hâtives et, surtout, les comparaisons intéressées, c'est-à-dire celles dont les tenants poursuivent un but caché, en l'espèce créer les conditions favorables à l'adoption d'une amnistie fiscale en France.

Encore faut-il, quelle que soit l'analyse que l'on fait, tenir compte du caractère moral d'une telle mesure, donc de son impact social, et des conséquences à plus long terme de l'amnistie sur le comportement des fraudeurs qui peuvent voir dans la succession des amnisties (trois en dix ans) un moyen commode de payer peu d'impôt en blanchissant les capitaux illégalement transférés à l'étranger au passage. En ce cas, l'amnistie est une véritable incitation à frauder.

C'est du reste le résultat dressé par les études sur les précédentes amnisties fiscales italiennes : les capitaux reviennent (parfois fictivement par jeu d'écritures comptables) puis repartent. L'Etat, le contribuable honnête et l'économie nationale sont alors dupés et le résultat s'avère politiquement et budgétairement contreproductif sur le moyen et le long terme.

Le bilan complet est plus nuancé et incite à la prudence

Si l'on considère les choses autrement que par le biais de l'approche idéologique ou simplement purement « budgétaire » (encore que, s'agissant d'une incitation à la fraude, l'amnistie peut provoquer des effets à moyen et long terme contraires au but recherché), il faut alors tenir compte de l'importance relative des divers phénomènes de fraude dans les deux pays.

En d'autres termes, il faut tenir compte de la base fiscale non déclarée. N'importe quel étudiant en droit fiscal apprend que l'impôt est le produit d'un taux appliqué à une base. Pour mesurer l'efficacité d'un

dispositif fiscal, quel qu'il soit, c'est cette démarche qu'il faut employer. Ce qui, appliqué à la comparaison des deux dispositifs, donne ceci.

	<i>Italie (bilan)</i>	<i>France (bilan partiel)</i>
Fraude fiscale	7 à 12 % du PIB <i>soit plus de 100 milliards d'euros (1) voire 200 milliards d'euros (2)</i>	2 à 2,5 % du PIB <i>soit 30 à 50 milliards d'euros (4)</i>
Travail non déclaré	16,6 à 17,7 % du PIB (3) <i>soit 260 à 287 milliards d'euros</i>	3,3 % du PIB (5) <i>soit 66 milliards d'euros</i>
Capitaux placés illégalement à l'étranger	<i>Entre 300 et 550 milliards d'euros dont 125 à 300 milliards en Suisse (6)</i>	<i>Entre 200 et 300 milliards d'euros dont 40 milliards en Suisse (6)</i>
Résultat du dispositif	5 milliards d'euros	700 millions d'euros

(1) Estimation du Ministère de l'économie italien.

(2) Déclarations du vice-Ministre de l'Economie Vincenzo Visco.

(3) Source : estimations de l'Institut italien de statistique.

(4) Nous retenons ici une fourchette tenant compte de l'estimation du SNUI – 40 à 50 milliards d'euros – et celle du Conseil des prélèvements obligatoires – 30 à 40 milliards de fraude fiscale et sociale -.

(5) Source : travaux de l'INSEE repris dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de Mars 2007⁶.

(6) Estimations⁷.

Précisons ici que s'agissant de la France, toutes les données n'ont pas été intégrées : en effet, certains dossiers, parvenus à la cellule de régularisation avant le 31/12/2009 n'avaient pas été traités ni intégrés au bilan partiel présenté par le Ministre en début d'année. On peut donc aisément imaginer que le bilan définitif sera plus fourni.

Par nature, l'estimation de la fraude et du travail non déclaré est un exercice difficile même si des progrès ont semble-t-il été effectués en termes de méthodologie. Et l'on sait que l'économie italienne souffre de l'existence d'une économie souterraine importante, celle-ci donnant lieu par la suite à une importante fraude fiscale. Le travail non déclaré a ainsi atteint presque 20 % du PIB récemment avant de revenir aux alentours de 17 %. Le volume des sommes fraudées et éludées, tant sur le plan de l'assiette que sur celui des droits éludés, est incontestablement une donnée essentielle à prendre en compte.

Un constat s'impose toutefois : si le rendement budgétaire « brut » paraît favorable de prime abord à l'Italie, la France soutient largement la comparaison si l'on prend en compte la base éludée. Ainsi, le rapport entre les droits perçus entre la France et l'Italie va de 1 à 7. Entre les deux pays, le rapport entre la base moyenne de la fraude fiscale de chacun des pays va, selon les fourchettes retenues, de 1 à 2,5 voire de 1 à 6, la base du travail non déclarée va de 1 à 5 voire de 1 à 5,3 et la base retenue pour les capitaux placés illégalement à l'étranger va de 1 à 1,5 voire de 1 à 2,75. Si les rapports varient, tous montrent que la « base » italienne est largement supérieure à la « base » française.

En prenant en compte ces différentes bases, la comparaison du « ratio » tiré des rapports entre droits perçus et bases taxables diminue entre les deux pays, la France étant alors relativement mieux positionnée par rapport à sa voisine.

Pour compléter l'analyse, il faut tenir compte des effets induits mais réels des dispositifs

Les effets politiques

La comparaison des rendements de court terme est loin d'être la seule conclusion que l'on peut tirer de ces deux opérations. Il faut en effet aller plus loin. La France voit ainsi sa crédibilité politique moins affectée que sa voisine. Enfin, la régularisation s'accompagnant de mesures prises dans la loi de finances rectificative (mesures dont il restera cependant à voir l'efficacité réelle dans la durée à la lumière de leur application), le signal envoyé aux fraudeurs est moins laxiste que celui procédant d'une vague d'amnisties qui, par suite, peuvent apparaître plus coûteuses à l'Etat italien que ce qu'elles rapportent.

⁶ <http://www.ccomptes.fr/fr/CPO/documents/divers/RapportCPOSurLaFraude150207Pdf.pdf>

⁷ <http://www.lefigaro.fr/impots/2009/07/16/05003-20090716ARTFIG00255-1-italie-lance-une-amnistie-fiscale-assortie-de-5-de-penalites-.php> et estimations Union SNUI SUD Trésor Solidaires pour la France à partir des données moyennes établies pour les amnisties allemande et belges.

L'opinion peut enfin se demander valablement si l'amnistie ne constitue au final pas un moyen totalement dérogatoire, et pour tout dire illégitime, pour les fraudes de payer leur impôt en profitant des méfaits de la concurrence fiscale et du chantage économique exercé par les contribuables concernés. Or, dans une démocratie, lorsque la légitimité de l'impôt est discutée voire contestée, c'est le fonctionnement démocratique lui-même qui est en danger.

Les effets sur les économies nationales

La destination des capitaux est également très discutée. Les capitaux prétendent investis dans l'économie continuent en effet dans un grand nombre de cas d'être gérés par les banques suisses⁸ et, lorsqu'ils sont effectivement rapatriés, ne sont pas d'une part forcément investis dans l'économie productive ni même investis en Italie. Certains repartent vers d'autres territoires, parfois vers les paradis fiscaux d'où ils proviennent, en attendant une autre amnistie fiscale...

Certaines sources⁹ estiment même que « plus de 60% des avoirs italiens qui avaient quitté la Suisse avaient été habilement récupérés par les banques helvétiques, qui avaient pris la peine d'ouvrir des guichets on shore en Italie. » Ce que confirment d'ailleurs publiquement les banquiers : "De nombreux clients de notre établissement, qui ont profité de l'amnistie fiscale, ont fait usage de la possibilité de rapatrier juridiquement par des fiduciaires italiennes des avoirs patrimoniaux imposables, en maintenant leurs avoirs sous gestion en Suisse", a déclaré Alfredo Gysi CEO de la BSI, dans une interview à « Finanz und Wirtschaft » (13 janvier). Certains n'hésitent pas à parler de rapatriements virtuels¹⁰, ce qui ne profite alors évidemment pas à l'économie nationale. Autant dire que l'économie italienne bénéficiera marginalement des capitaux rapatriés mais qu'elle continuera de souffrir de l'évasion fiscale qui voit dans cette troisième amnistie en dix ans une bonne excuse de perdurer puisqu'au final, les faits lui démontrent qu'elle ne sera pas traquée ni punie.

Les enjeux post-amnistie

Quel que soit la nature du dispositif retenu pour faciliter le rapatriement de capitaux placés illégalement à l'étranger, il reste que les comportements frauduleux ne peuvent durablement changer que si une réorientation de la lutte contre la fraude fiscale est engagée et que ses effets sont mesurés. L'exemple italien montre que la succession des amnisties n'a pas permis une réduction de la fraude fiscale. Cela aura été peut-être même contreproductif. Parallèlement, en France, on a constaté que le nombre de saisines de la cellule de régularisation avait connu une forte progression dans les dernières semaines de l'année 2009, après l'annonce de mesures législatives contre la fraude fiscale prises dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2009.

Les travaux empiriques sur le sujet confirment que seules des mesures durables et efficaces freinent l'évasion et la fraude fiscales. Le rapport moral sur l'argent dans le monde note ainsi¹¹ : « l'analyse des effets de trois amnisties accordées en Italie en 20 ans, de 1972 à 1992, confirme la présence d'effets positifs à court terme. La constatation de ces effets (...) démontrerait, d'autre part, que les amnisties n'ont pas encouragé les contribuables à mieux remplir leurs obligations déclaratives sur les périodes suivantes (...) Des recherches expérimentales sur les effets à court terme ont prouvé que l'effet de substitution est lié à l'attente des amnisties à venir et qu'il est plutôt faible que les contribuables perçoivent une plus grande probabilité de contrôles et de sanctions ».

Au fond, l'enjeu est simple : dans le cadre de la mondialisation financière, les Etats n'ont d'autre choix que de développer leur arsenal anti-fraude, au plan national et au plan international. Compte tenu de la mobilité des capitaux, de la liberté et de la facilité de circulation des biens, des personnes, des capitaux, et compte tenu du contexte de compétition économique (concurrence fiscale et sociale...), intensifier la coopération, faciliter l'échange d'informations et instaurer un système fiscal supranational (européen voire mondial) est la seule voie. Ne pas s'y engager conduirait à faire de l'amnistie fiscale le seul système d'imposition des bases mobiles.

⁸ <http://www.romandie.com/infos/news2/201001130830050AWPCH.asp>

⁹ http://www.swissinfo.ch/fre/economie/index/Amnistie_fiscale_italienne:_la_Suisse_risque_gros.html?cid=196054

¹⁰ <http://www.romandie.com/infos/news2/201001211230040AWPCH.asp>

¹¹ *Les problématiques d'amnistie fiscale*, Andrea Manzitti in ; « Rapport moral sur l'argent dans le monde », édition 2005, Association d'économie financière. <http://www.aef.asso.fr/article.jsp?prm=28507>

La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale

La loi de finance rectificative pour l'année 2009 prévoit l'instauration d'une procédure judiciaire d'enquête fiscale. Cette disposition était réclamée de longue date par « Bercy », son adoption a été rendue possible du fait du contexte très particulier de l'année 2009, année au cours de laquelle la place et le rôle des paradis fiscaux dans la mondialisation financière et dans les différentes formes de délinquances financières, dont la fraude fiscale, a été sur le devant de l'actualité, soulevant l'indignation des opinions publiques.

Outre les sommets du G 20 et les multiples déclarations politiques parfois très surprenantes et enthousiastes (« *les paradis fiscaux, c'est fini* » déclarait ainsi Nicolas Sarkozy en septembre 2009), l'année 2009 aura notamment vu la sortie d'un rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2009 au sujet des paradis fiscaux. Parmi les propositions contenues dans ce rapport figure la création d'un service judiciaire d'enquête fiscale (Sejufi), non retenue en tant que telle, mais qui aura eu le mérite de déboucher sur la création annoncée fin 2010 d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale à laquelle des agents des impôts participeront.

Une création qui intervient dans un contexte particulier

Lors du débat parlementaire sur la loi de finances rectificative, le rapporteur de la Commission des finances de l'Assemblée nationale déclarait : « *Il nous paraît donc nécessaire de conférer des pouvoirs de police judiciaire aux agents de l'administration fiscale, compétents en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Je précise que l'Italie, l'Allemagne, comme de nombreux États, disposent d'un véritable service fiscal judiciaire.* »

La Commission des finances de l'Assemblée nationale est à l'origine de la création d'une procédure judiciaire d'enquête fiscale. L'amendement qu'elle a déposé a en effet été adopté et intégré à la loi de finances rectificative. Le rapporteur de la Commission a présenté le cadre de l'amendement dans les termes suivants :

« *En premier lieu, il maintient la saisine préalable de la CIF, mais introduit une procédure accélérée en cas de présomptions caractérisées d'infraction fiscale pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves, qui permette de ne pas informer le contribuable préalablement à la saisine du procureur, et ce dans trois cas de figure :*

- *en cas de falsification ou de toute autre manœuvre impliquant un montage destiné à égarer l'administration ;*
- *en cas d'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire non coopératif ;*
- *en cas d'interposition d'une personne ou d'un organisme établi dans un État ou territoire non coopératif.*

En second lieu, l'amendement encadre les pouvoirs de police judiciaire des agents de l'administration fiscale à travers les garanties suivantes :

- *les agents ne seraient compétents que pour intervenir dans les trois cas de figure précités ;*
- *ils ne pourraient intervenir qu'après avoir été personnellement désignés par arrêté des ministres chargés du budget et de la justice, et habilités par le procureur général ;*
- *pendant toute la durée de leur habilitation, ils seraient placés sous l'autorité exclusive du procureur de la République et ne pourraient pas participer à une procédure de contrôle fiscal. Ils seraient donc déconnectés de leur administration d'origine ;*
- *enfin, ils ne pourraient ni effectuer des enquêtes judiciaires sur des faits pour lesquels ils ont participé à une procédure de contrôle fiscal, ni participer à un contrôle fiscal relatif à des faits sur lesquels ils ont été habilités à enquêter.* »

Notre organisation milite pour la création d'un tel service, notamment en raison du fait que, si le contrôle administratif est adapté à la plupart des formes de fraudes (pour peu qu'on lui en donne les moyens toutefois), il manque à l'arsenal anti-fraude un échelon supplémentaire pour lutter contre certaines formes de fraudes particulièrement complexes et/ou réactives. C'est sur cette base que nous réclamions la création d'un Sejufi au sein de Bercy, qui serait alimenté en dossiers fiscaux par la Direction générale des finances

publiques, dont les agents seraient issus, et ce pour tout à la fois maintenir le lien et la technicité fiscale d'une part, et éviter de glisser vers un tout sécuritaire répressif fiscale d'autre part.

Un positionnement qui pose question

La création d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale qui mènerait une procédure judiciaire d'enquête fiscale ne répond pas vraiment à cette attente. En effet, ce service sera géré par le Ministère de l'intérieur, ce qui pose plusieurs questions de fond et de fonctionnement. L'incidence de l'éloignement physique des autres services des impôts n'est ainsi pas un bon point et ne peut être compensé que par un lien informatique par l'accès aux applications et bases de données de l'administration fiscale, par la possibilité d'accéder aux formations de la DGFIP, par une alimentation en dossiers en provenance de la DGFIP...

Ces enjeux ne sont pas anodins. En effet, compte tenu des autres nouveautés de la période (plan banlieue, échanges d'informations...), on peut s'interroger sur l'évolution profonde du traitement de la fraude : il ne faudrait pas que, sous couvert de lutte contre la fraude, on mette en place des outils visant certaines formes de fraude (fraude sociale, délinquance « de banlieue »...) en oubliant au passage les véritables enjeux. L'avenir dira donc quelle sera cette évolution.

La procédure d'enquête judiciaire fiscale doit donc éviter cet écueil et, pour ce faire, doit se tourner dans la lutte contre les fraudes complexes faisant intervenir des schémas sophistiqués, notamment via les paradis fiscaux, en lien avec les services de la DGFIP, tant pour l'alimentation du service en dossiers, c'est-à-dire en amont, que pour le recouvrement, en aval de la procédure.

L'efficacité de la procédure et de la brigade dépendra du fonctionnement au quotidien

Tout est désormais dans le « comment ». Il reste donc à voir comment cette procédure sera utilisée, dans quelle situation, avec quel résultat... Notre organisation a soutenu le principe d'un Sejufi, tout en mettant en garde sur l'équilibre et le mode de fonctionnement d'un tel service et en rappelant qu'il a été créé dans une loi de finances rectificative au sein d'un ensemble de mesures destinées à lutter contre la fraude fiscale internationale. Equilibre car il n'est sûrement pas question de dériver vers une approche sécuritaire et judiciaire du contrôle fiscal. Il s'agit simplement de développer un nouvel étage de la technicité fiscale et de combler un vide dans la lutte contre la fraude complexe, non pas celle du prétendu faux RMIste, mais celle des sociétés écrans, des comptes multiples non déclarés, des paradis fiscaux, des trusts...

De là découle notre approche de ce service et notre inquiétude de le voir être ainsi accroché par le Ministère de l'intérieur dans un contexte où les échanges et la mutualisation se développent, tout à la fois sur fond de déclarations politiques sécuritaires (mise en place du plan banlieue après celle, en 2002, des groupements d'intervention régionaux) et alors que le contrôle fiscal dérive vers un audit de service de plus en plus éloigné de ses fondamentaux.

L'expérience du Service de la douane judiciaire (SNDJ) montre une déconnection entre le service judiciaire et la sphère administrative, même au sein d'une même entité nationale. On peut donc craindre que le positionnement du Sejufi soit contraire à l'approche (que nous partageons) qui a guidé sa création. Pour éviter une telle dérive, il est indispensable que ce soit la DGFIP qui alimente ce service en dossiers préalablement programmés par ces soins, correspondant aux critères retenus (fraude grave et complexe via les paradis fiscaux) et qui continue de gérer et de former (à l'exception de la partie « judiciaire ») les agents de ce service.

Enfin, d'autres questions, concrètes mais qui n'en demeurent pas moins importantes, se posent : comment seront choisis, formés, gérés, payés et notés les agents de ce service ? En particulier, on peut aisément prévoir que les conditions de travail (horaires, stress) seront très difficiles, ce qui pose la question de contreparties, notamment en termes de rémunération et d'organisation du rythme de travail.

Les paradis fiscaux, c'est fini ?

L'année 2009 aura été l'année de toutes les déclarations à propos des paradis fiscaux. Dans l'enthousiasme des sommets du G 20, certains ont même vu leur fin et l'ouverture d'une ère moderne dans laquelle la transparence et la coopération seraient les règles, rien de moins.

2010 nous ramène de ce point de vue à une réalité plus prosaïque. Les paradis fiscaux existent toujours, leur activité a certes pu être affectée par la crise et les quelques mesures prises ici ou là, mais pour l'essentiel, ils demeurent actifs et leurs principales caractéristiques ne sont pas, au fond, mises en cause. Au-delà du seul aspect fiscal tel qu'il est traité ici, précisons enfin que la déréglementation financière, l'un des traits de caractère les plus importants des paradis fiscaux, n'a pas été remis en cause : les *hedge funds* y sont toujours implantés et leur activité ne s'est pas tarie, en témoigne les attaques spéculatives contre les Etats .

Les grands critères des paradis fiscaux

Il n'est jamais inutile de revenir sur la définition du paradis fiscal pour laquelle on retient habituellement quatre grands critères :

- 1/ Une fiscalité faible voire nulle.
- 2/ Une absence de transparence (secret bancaire, sociétés écrans).
- 3/ Une déréglementation financière totale (liberté totale et rapidité de circulation des capitaux, liens étroits avec les grandes plateformes financières, ingénierie financière).
- 4/ Une absence d'activités économiques réelles ou substantielles.

La place des paradis fiscaux est centrale dans la mondialisation financière : la plupart des intérêts financiers (fonds d'investissements, institutions bancaires...) y sont implantées, ce qui explique le peu d'empressement de les combattre véritablement. Leur rôle dans la genèse et le développement de la crise est central : ils ont notamment hébergé les structures juridiques créées par les banques permettant de loger, de vendre et d'échanger les titres résultant de la transformation des crédits en produits financiers.

Cette activité financière, assise sur la déréglementation, la liberté et la rapidité de circulation des capitaux se s'est largement développée depuis le début des années 90 notamment. Bien entendu, ces territoires jouent historiquement un rôle actif dans l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent.

Au cours de l'année 2009, les Etats du G 20 n'ont pas hésité à annoncer « *la fin de l'ère du secret bancaire* », Nicolas Sarkozy s'étant même avancé jusqu'à dire que ; « *les paradis fiscaux, c'est fini* ». La réalité est cependant un peu différente... Le nombre de conventions fiscales signées récemment est certes en hausse, c'est un progrès par rapport à la situation antérieure. On peut cependant légitimement se demander si la période qui aura vu des déclarations politiques fracassantes n'aurait pas pu déboucher sur des mesures plus ambitieuses et donc plus efficaces.

Tour d'horizon des mesures qui restent à prendre

Ces mesures seraient les suivantes. Sur l'information publique, il demeure nécessaire d'en poursuivre la diffusion régulièrement. Pour gagner en qualité d'information, on peut substituer aux « listes grises et noires » des indicateurs de transparence financière et de coopération fiscale.

Sur le plan juridique, les priorités sont les suivantes : il faut adopter une conception commune (au niveau de l'UE, de l'OCDE, voire de l'ONU) des pratiques fiscales dommageables (évasion, fraude, mesure discriminatoire) et modifier l'approche juridique de la fraude fiscale pour l'assimiler aux opérations de blanchiment d'activités illicites. Il faut aussi mettre en place un dispositif visant à développer les échanges d'informations entre Etats et à créer et suivre les procédures communes et conjointes des administrations fiscales. L'objectif doit être de développer les échanges d'informations automatique (identification des bénéficiaires des revenus, des sociétés...) par la constitution d'une base de données et d'informations.

Des mesures doivent par ailleurs être prises sur le plan des obligations déclaratives des entreprises pour informer spontanément les autorités publiques de leurs activités. Il en va ainsi de l'obligation pour les

sociétés cotées en priorité de déclarer dans leurs comptes les opérations réalisées avec les paradis fiscaux, le noms des pays dans lesquels elles opèrent, le montant du chiffre d'affaires et du bénéfice réalisés dans les pays étrangers, le montant et la nature des investissements qu'elles y réalisent, le montant des impôts réellement acquittés dans ces pays et le coût des achats d'autres biens et prestations qu'elles y réalisent avec des tiers ou des sociétés du même groupe (le *reporting comptable*, également soutenu par les membres de la plateforme paradis fiscaux et judiciaires).

Il faut également lever l'opacité sur les différentes formes de véhicules juridiques en instaurant une déclaration aux autorités publiques des bénéficiaires effectifs sur les sociétés qu'ils contrôlent. Enfin, il s'agit d'instaurer une obligation de déclaration de montage faisant intervenir des prix de transfert, d'accroître la transparence des opérations, de garantir la traçabilité des mouvements de fonds et de l'origine des revenus et d'accroître la transparence juridique des sociétés écrans (fiducies, trusts, fondations) en créant des normes internationales de transparence pour l'enregistrement des sociétés.

Pour être dissuasives, ces mesures doivent s'accompagner de sanctions comme l'interdiction d'accès aux marchés publics et aux aides publiques (subventions...) pour les entreprises qui continueraient d'entretenir des relations avec les paradis fiscaux et judiciaires ou l'impossibilité de voir les comptes être certifiés en cas de manquement aux obligations comptables. La suspension de la cotation serait également possible pour les cas les plus graves de manquements. Enfin, il importe bien entendu de renforcer les moyens juridiques, humains et matériels du contrôle fiscal.

Après la sortie du rapport de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable en 1998 et la publication des listes noires (notamment en 2000 dans le rapport d'étape de l'OCDE), les faits ont largement démontré que les paradis fiscaux résistaient très bien à l'épreuve du temps, surtout si la tension et l'attention médiatique et politique retombait. Ceci justifie que la mobilisation citoyenne contre les paradis fiscaux se poursuive.

En la matière, la période aura eu au moins un mérite : celui de faire converger un certain nombre d'analyses, de propositions et d'actions. L'une d'elles a pris la forme d'une campagne intitulée « *Stop paradis fiscaux* » (www.stopparadisfiscaux.fr) qui propose un appel à signer en ligne et s'engage à développer des initiatives auprès des entreprises, des élus, des syndicats, des citoyens... Pour éviter que la pression retombe, il appartient désormais à toutes et tous de s'emparer de la question car à l'évidence, les paradis fiscaux c'est pas fini !

Le plan banlieue

Le 23 septembre 2009 les ministres du budget et de l'intérieur ont annoncé la signature d'un protocole entre les services fiscaux et de l'intérieur consistant à mettre à la disposition des services de police une cinquantaine d'agents des impôts pour lutter contre la délinquance dans les quartiers : le nouveau plan banlieue est lancé.

Dans les jours qui ont suivi, des agents des impôts ont rejoints plusieurs services de police en banlieue parisienne mais également dans des quartiers dits sensibles en Province. Ceux pour lesquels les statistiques officielles du ministère de l'intérieur enregistrent une hausse de la délinquance...

Ce renfort des services de police s'est fait dans la précipitation (moins d'une semaine) sans aucune concertation et sans information sur les conditions dans lesquelles ce transfert de personnel s'effectuait. Quand à la nature des missions confiées aux agents celles-ci demeuraient particulièrement floues.

Ce plan a donc suscité les nombreuses interrogations des services sur ce nouvel outil promu par les ministres alors que déjà en 2002, le ministre de l'intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, avait créé les groupements d'intervention régionaux (GIR) à grands renforts de communication..

Le plan banlieue : un GIR bis?

C'est donc en 2002 que les groupements interventions régionaux (GIR) ont été créés. En l'espace de deux jours, les agents de la DGI apprenaient de quelle manière ils devaient participer aux GIR inventés par le Ministre de l'intérieur de l'époque.

Même effet médiatique recherché en 2009, même précipitation dans la mise en place du « plan banlieue », malgré une absence de bilan et de résultat vraiment probants pour les GIR¹², le gouvernement prétend innover avec le plan banlieue sur la base de vieille antienne sécuritaire. Aucune réflexion n'a malheureusement été menée sur le rôle et l'apport des GIR, bien au contraire puisque les attributions des agents nouvellement recrutés viennent compléter celles des agents participant aux GIR. Ces derniers sont chargés de l'assistance à d'autres services et de la collecte de renseignements, alors que les nouveaux collègues du plan banlieue taxeront les revenus des délinquants.

Dans son discours du 28 mai 2009, prononcé devant les principaux acteurs de la sécurité, de la chaîne pénale et de l'éducation nationale, le Président avait indiqué que les services fiscaux vont s'impliquer fortement dans la lutte contre les trafics criminels « *afin de frapper les trafiquants aux portefeuilles* ». Qu'en est-il en réalité ?

Un nouveau dispositif et des moyens véritables ?

Les mesures fiscales accompagnant le plan sont désormais connues, elles sont définies dans la loi de finances rectificatives pour 2009 publiée le 30 décembre 2009 et visent donc à lutter contre l'économie souterraine.

Elles sont formalisées sous deux chapitres :

- Faciliter les échanges d'information.
- Faciliter la taxation des délinquants.

Dispose-t-on d'un véritable outil pour améliorer les échanges d'information ? Pour l'administration, il s'agit surtout de donner la possibilité de transmettre spontanément des renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière dans le cadre de la levée du secret professionnel entre les ministères financiers et le ministère de l'intérieur.

¹² Seuls 85% des 313 contrôles d'origine GIR ont été assumés par le service du contrôle fiscal, soit moins de 1% des contrôles fiscaux externes (rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires) . Ils auraient aboutis à près de 40 millions de rappels, à ce jour le taux de recouvrement n'est pas connu.

Ainsi présenté, le dispositif peut apparaître comme une avancée, même si ces échanges existaient déjà auparavant. En effet, les renseignements et les documents précités pouvaient légalement s'échanger à la demande de l'une ou l'autre des administrations.

Les échanges formels figuraient déjà dans la panoplie des outils des agents des impôts sous la forme de l'exercice d'un droit de communication auprès du ministère de l'intérieur. L'article 16 de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 offrait de son côté la même possibilité de levée du secret professionnel aux officiers ou aux agents de police judiciaire.

Une transmission spontanée des éléments d'information est maintenant actée, c'est la nouveauté. Elle n'apporte que peu d'innovations. En effet, lorsque l'une des administrations supposait que les renseignements dont elle disposait présentaient un intérêt pour la seconde, elle lui transmettait des demandes formalisées pour obtenir des renseignements complémentaires ou pour suite à donner, rendant ainsi possible l'enrichissement mutuel des dossiers, notamment ceux présentant des enjeux fiscaux. L'intérêt d'une nouvelle rédaction de l'article est donc plutôt limité et risque de venir renforcer les plaintes de nombreux professionnels du droit et des citoyens quant à l'inflation législative.

Il semble plus facile d'acter des modifications législatives n'ayant d'autre but que de rappeler par les textes comment mettre en œuvre la loi alors que celle-ci est de plus en plus difficile à appliquer ! Il aurait été certes plus simple de conserver l'existant et d'interroger les agents concernés sur les difficultés les amenant à ne pas respecter l'esprit du texte.

Les freins ne sont pas forcément là où on le pense. Il arrive souvent que les agents des deux ministères soient plus prompts à échanger et communiquer car au quotidien, ils ont bien intégré la plus value potentielle apportée à leur dossier. C'est trop souvent la hiérarchie qui se réfugie derrière des consignes de cloisonnement et qui se révèle réticente, lorsque les dossiers sont potentiellement porteurs, à une levée du secret professionnel bien comprise par les agents (notons que la culture de résultat et de performance induit aussi des effets pervers). Dans les services, les agents de la DGFIP souhaiteraient que des échanges spontanés de renseignements, aussi bien en provenance ou vers d'autres administrations, soient valorisés. L'exercice de leur mission, au quotidien en serait facilité, ceux chargés de lutter contre la fraude fiscale apprécieraient. Tel n'est malheureusement pas le cas.

Des outils véritables pour taxer les délinquants ?

Le dispositif conçu initialement prévoit d'aligner le traitement fiscal des activités illicites (trafic de stupéfiants, commerce de marchandises volées et de produits de contrefaçon, proxénétisme, détournements de fonds) passibles d'une peine privative de liberté égale ou supérieure à un an sur celui des activités occultes. Il s'accompagne de l'introduction d'une présomption de revenus pour les personnes se livrant à un trafic illicite de biens et soumission de ces revenus à l'impôt sur le revenu.

Une présomption à mettre en application

Lorsqu'une personne a eu la libre disposition d'un bien résultant de l'une des infractions définies ci-dessous, elle est présumée (sauf preuve contraire) avoir perçu un revenu imposable équivalent à la valeur du bien pour l'année au titre de laquelle cette disposition a été constatée. Or cette présomption de revenus ne s'applique qu'à certaines infractions concernant les crimes et délits de trafic de stupéfiants et de législation sur les armes, ainsi que les crimes en matière de fausse monnaie, les délits à la réglementation sur les alcools et le tabac ainsi que le délit de contrefaçon. Il y a fort à parier que les avocats vont déployer leur talent pour apporter la preuve contraire!

La nouvelle taxation des signes extérieurs de richesse

Un dispositif ancien codifié à l'article 168 du CGI existait dans l'arsenal des agents. Celui-ci appelé couramment taxation d'après les signes extérieurs de richesse consiste à déterminer à partir d'un barème de certains éléments du train de vie une somme forfaitaire à ajouter à la base d'imposition de l'impôt sur le revenu en cas de disproportion marquée entre les revenus et le train de vie. Il s'agit d'établir une présomption qui

peut être combattue par tout élément permettant au contribuable d'assurer son train de vie. Or un second dispositif de présomption de revenus a été créé l'article 1649 quater -0 B ter qui lui ne s'appliquerait qu'en cas de transmission d'information entre la DGFIP et l'intérieur.

Certains éléments de taxation sont communs aux 2 dispositifs de taxation des revenus, notamment ceux qui concernent les résidences principales et secondaires. Mais là où cela devient incohérent, c'est que si l'évaluation du train de vie est fondée sur ces deux seuls éléments l'administration des impôts pourrait traiter de façon différente le contribuable.

En effet, dans le premier cas la disproportion marquée est établie lorsque l'évaluation d'après le barème excède d'au moins un tiers pour l'année d'imposition les montants des revenus déclarés. Dans le second, la disproportion est marquée lorsque cette évaluation est au moins égale au double des revenus déclarés.

Alors simplifions encore, en créant un dispositif spécifique qui rompt l'égalité de traitement des citoyens, et qui tend encore à démontrer si besoin est qu'à trop vouloir se lancer dans des démarches sécuritaires, on risque de se prendre les pieds dans le tapis.

Il aurait été certainement plus simple de prendre en compte d'autres éléments de train de vie dans la codification existante (club de sports et de loisirs, hi-fi, vidéo, matériels informatiques...) que d'appliquer des règles différentes en fonction de l'origine des informations et pour avoir finalement un traitement plus favorable pour des contribuables que le gouvernement dénonce comme promoteurs de délinquance...

Finalement, la mise en place de ce renfort devra faire la preuve de son efficacité, mais il nous est permis d'avoir des doutes à ce sujet. En effet les résultats des GIR sur plusieurs années ne démontrent pas leur efficacité quand aux objectifs assignés. De plus les acteurs du contrôle fiscal sont sous la pression de la réduction des moyens en effectifs et d'un niveau de redressement croissant dont ils doivent s'assurer que les droits seront effectivement recouvrés.

Actuellement, on renforce des structures ou on en crée d'autres en dépouillant les services de recherche ou de vérifications de personnels compétents pour les affecter au gré de commandes gouvernementales. Ce n'est pas en dépouillant les services chargés du contrôle qu'on améliore la lutte contre la fraude fiscale. Ces derniers doivent effectuer le même nombre d'opération sur place tout en disposant de moins de moyens pour rechercher, vérifier, analyser contrôler des opérations à caractères complexes, dans l'international.

Si l'on veut lutter efficacement contre la fraude fiscale qui se complexifie, s'internationalise et innove, c'est de moyens humains, matériels et juridiques dont les acteurs de la chaîne du contrôle ont besoin. Cela permettant d'assurer une juste couverture du tissu fiscal et une égalité de traitement des citoyens devant l'impôt.