

10 mars 2003



***DOSSIER DE
PRESSE***

Contrôle fiscal

Des volontés affichées ...

Des moyens au rabais ...

Un contrôle fiscal à deux vitesses !

Contact presse : Serge COLIN – Christine BUGNA

SOMMAIRE

I) LA FRAUDE TOUJOURS D'ACTUALITE

DES ESTIMATIONS ...

ET UNE REALITE

II) QUELLES ORIENTATIONS, QUELS MOYENS POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE

DE L'ANALYSE COMPARATIVE DE LA MISSION DE CONTROLE FISCAL ...

AUX MOYENS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LEURS LIMITES

II) QUELLES ORIENTATIONS, QUELS MOYENS POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE?

De l'analyse comparative de la mission de contrôle fiscal dans plusieurs pays....

Comme nous l'avons vu les frontières sont tombées en Europe, et dans le monde avec la libéralisation des échanges et l'explosion des nouvelles technologies mises à disposition des opérateurs pour accomplir leurs transactions financières. Mais ces frontières ne sont pas tombées pour tout le monde. Les agents du fisc, tout comme les magistrats ou les douaniers qui luttent contre les trafics et les économies souterraines se trouvent eux, bloqués par des frontières qui sont loin d'être virtuelles.

Pour connaître le contrôle fiscal dans d'autres pays, la Direction Générale des Impôts a diligencé une mission dont l'objet était de comparer l'exercice de ce contrôle dans 10 pays où existe une administration comparable à celle de la Direction Générale des Impôts. (*Allemagne, Canada, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède*).

Nous avons analysé ce rapport, dit « rapport Strainchamps » (du nom de son auteur) remis en novembre 2001, et que l'administration n'a pas officialisé. Ses résultats sont plutôt surprenants.

En effet, dans la plupart des pays visités, les modèles organisationnels ont été réformés dans un esprit d'inspiration libérale d'analyse coût/rendement et de maîtrise budgétaire. La plupart du temps cela a donné lieu à des restrictions budgétaires et des suppressions d'effectifs pour des résultats qui au final ne sont pas supérieurs aux nôtres...

Quelle conclusion pouvons nous en tirer ?

En premier lieu nous dirions que la France est en « *situation de sous effectif* » par rapport aux autres pays pour accomplir sa mission !

| Pays | Effectif total | % des effectifs dédiés au contrôle fiscal | Nombre d'entreprises (1) | Nombre d'entreprise par agent réalisant le CFE |
|----------------|-----------------------|--|---------------------------------|---|
| Allemagne | 129 000 | 13 % | 6 486 000 | 375 |
| Canada | 44 000 | 10 % | 3 500 000 | 777 |
| Espagne | 23 722 | 18% | 1 925 800 | 456 |
| Etats-Unis | 98 000 | 21 % | 40 210 000 | 1 960 |
| France | 77 807 | 7 % | 3 400 000 | 633 |
| Irlande | 6 000 | 12 % | 300 000 | 417 |
| Italie | 110 573 | 10 % | 5 000 000 | 452 |
| Japon | 57 100 | 19% | 2 820 000 | 262 |
| Pays-Bas | 24 500 | 10 % | 810 600 | 338 |
| Royaume-Uni | 61 966 | 5 % | 1 600 000 | 477 |
| Suède | 10 050 | 12 % | 800 000 | 658 |
| Moyenne | 58 429 | 12 % | 6 077 491 | 619 |

(1) Période étudiée 1999. La mission a retenu le nombre d'entreprise, plutôt que le nombre de contribuables, dans la mesure où l'existence et l'étendue des retenues à la source sur salaires et revenus de capitaux mobiliers dans les pays de l'échantillon dispense largement les administrations concernées de réaliser le contrôle approfondi ou le contrôle sur place des particuliers à l'aide de procédures de type ESFP.

Alors que les données doivent être interprétées avec prudence, il n'en demeure pas moins que les 7% de l'effectif total consacré au contrôle fiscal externe en France supportent une charge de travail comparativement plus lourde que leurs homologues.

En second lieu, nous dirons que les services de contrôle ne sont pas si mauvais que l'on veut bien nous le faire croire !

Selon les chiffres avancés sur la période étudiée (1999), la France a réalisé 51 395 contrôles externes dont le rendement financier en pourcentage des droits nets recouverts spontanément est de 4,28 % pour une moyenne de 1,89%, ce qui la place en 3^e position après l'Allemagne et les Pays-Bas.

| Pays | Nombre de contrôles externes | Total rendement financier et droits nets (Md€) | Rendement financier des contrôles (CS et CFE) en % des droits nets recouverts spontanément |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| Allemagne | 581 320 | 17,8 | 4,90 % |
| Canada | 97 286 | 3,9 | 3 % |
| Espagne | 38 084 | 3,3 | 3,38 % |
| Etats-Unis | 284 286 | 19,4 | 1,05 % |
| France | 51 395 | 10,0 | 4,28 % |
| Irlande | 15 091 | 0,14 | 0,74 % |
| Italie | 100 906 | 8,7 | 3,4 % |
| Japon | 300 494 | 5,8 | 1,31 % |
| Pays-Bas | 107 000 | 1,1 | 4,63 % |
| Royaume-Uni (Impôts & Douanes) | 444 395 | 8,8 | 3,07 % |
| Suède | 6 762 | 2,3 | 1,89 % |

Source « rapport Strainchamps »

La plupart de ces pays utilisent par ailleurs des méthodes de contrôle dites « allégées » dans lesquels seuls certains impôts ou certains éléments des déclarations sont examinés.

C'est sous le prétexte des simplifications des procédures et de l'amélioration du dialogue avec les contribuables vérifiés que la Direction Générale des Impôts a réorienté sa politique de contrôle fiscal à l'instar des autres pays visités autour de concepts d'inspiration libérales telles que la recherche du **respect volontaire de la loi** « voluntary compliance », et l'utilisation intensive des outils informatiques et le recours à **l'analyse-risque** pour la sélection des dossiers.

Cette orientation trouve son inspiration dans la lecture libérale du contrôle fiscal que la Commission Européenne a initié au regard notamment de la fraude à la TVA.

Dans ce 3^e rapport de 1998, la Commission commence par constater que l'obligation fiscale implique une contrainte. « L'obligation fiscale a toujours été confrontée à l'intérêt des individus de pouvoir disposer au maximum des revenus des richesses produites par leur travail ». Elle ajoute : « Aujourd'hui un principe largement accepté en matière de fiscalité est que le but essentiel de chaque système fiscal est de promouvoir l'accomplissement volontaire des obligations, à savoir l'autoliquidation, la déclaration et le paiement corrects de la taxe sans intervention préalable d'une activité administrative de contrôle. *L'idée de base repose sur l'existence d'un « contrat » implicite en application duquel les assujettis payent les impôts et les Etats fournissent des services de qualité, y compris l'efficacité dans la détection des assujettis qui n'accomplissent pas leurs obligations* ».

En matière de contrôle fiscal, la Commission précise : « Le contrôle fiscal, ou plutôt le risque d'un contrôle, reste un moyen dissuasif fondamental afin de maintenir un niveau acceptable d'accomplissement des obligations... ». Suit un développement quelque peu ambigu : « Une approche des problèmes de la fraude fiscale impose donc que l'éventualité d'être détectée soit transformée en « quasi-certitude » et que les procédures de contrôles soient fiables et efficaces (le

tout accompagné par des sanctions réellement équitables et dissuasives et par des procédures contentieuses efficaces et rapides) ».

Selon la Commission le choix des entreprises à vérifier « découle notamment de l'analyse du risque qui vise à déterminer les indices permettant de mieux cibler les contrôles et de déterminer préalablement où se situe avec la plus grande probabilité la fraude ».

Aux moyens de lutte contre la fraude et leurs limites

Le SNUI ne peut que condamner une telle approche. Les résultats obtenus par les pays ayant appliqué cette méthode sont là pour sérieusement remettre en question cette approche.

Cette vision « libérale » du contrôle fiscal défendue par la Commission de Bruxelles se concrétise par la croyance affichée en une entreprise citoyenne, respectueuse de ses engagements, sans esprit retors. Libérale encore de par sa volonté de s'en remettre à l'exemplarité, sans donner d'importants moyens juridiques, d'importants moyens en personnel aux administrations fiscales.

Récemment la mise en place de la **Direction Des Grandes Entreprises** (DGE) traduit cette approche...

Décidée par Dominique Strauss-Kahn en 1999, installée à Pantin par Laurent Fabius le 1^{er} janvier 2002, la Direction des Grandes Entreprises n'a été officiellement inaugurée par Francis Mer que le mardi 25 février 2003. Cette direction a pour vocation d'assurer un meilleur service aux grandes entreprises et un contrôle plus efficace. Pourtant, installée à la hâte, cette direction est déjà confrontée à un manque criant d'effectifs et à une insuffisance de moyens (trois grèves massivement suivies ont émaillé sa première année d'existence).

La DGE dispose d'un portefeuille de 25 000 dossiers soit 40 % du budget de l'Etat. Déjà, d'après les documents budgétaires, elle a permis de rembourser par anticipation 600 millions d'€ aux entreprises (300 millions en IS et 300 millions en TVA).

Quant à un meilleur contrôle, certes il faudra attendre 2003 pour en mesurer la portée mais la mise en œuvre de méthodes de contrôle basées sur l'analyse-risque et les opérations ciblées ne laissent rien présager de bon en matière de justice fiscale et d'égalité de traitement des contribuables. 40 % du budget de l'Etat et ... **de la fraude fiscale !**

Enfin, cette conception technocratique de l'analyse de risque d'inspiration anglo-saxonne ouvre dangereusement la voie aux réductions drastiques d'emplois. Elle ne fait jamais référence à la nécessité de la justice fiscale élément de la justice sociale, elle prend plutôt garde à ne pas trop déranger les entreprises et vise à rechercher « un équilibre optimal entre les exigences du contrôle et la sauvegarde des droits des opérateurs ».

Les risques sont cependant identifiés par la Commission Européenne elle même quand elle concède que « L'effet de cibler les contrôles selon certains paramètres devrait être complété par des contrôles aléatoires (tirage au sort, random audit). Cela permettrait d'une part de vérifier et de renforcer la validité des critères utilisés et, d'autre part, d'éviter que les assujettis puissent se sentir à l'abri d'un contrôle pour la seule raison qu'ils se situent « artificiellement » en dehors des paramètres de risque ».

Alors que le contrôle fiscal n'arriverait à atteindre que 20% de la fraude estimée, le ministre de l'Economie et des Finances, F.MER vient d'annoncer la réduction drastique du nombre de fonctionnaires travaillant à la Direction Générale des Impôts.

Cette politique de paupérisation des moyens de la direction générale des impôts (13 300 emplois supprimés sur 10 ans) va non seulement à l'encontre des déclarations d'intentions faites lorsque ont éclaté les scandales financiers (ENRON), les détournements de subventions (DAEWO), ou les rumeurs de détournements financiers du patron d'Air Lib vers des paradis fiscaux, mais plus encore traduit concrètement le manque de volonté politique de lutter efficacement contre la fraude fiscale et remet dangereusement en question le pacte de solidarité républicain.

Finalement, avec le développement des outils informatiques et l'interconnexion des fichiers fiscaux et sociaux c'est le contrôle des particuliers « ordinaires » qui sera « optimisé ».

La lutte contre l'économie souterraine et la délinquance organisée ne doit pas non plus reposer sur des structures fortement médiatisées telles que les **Groupes d'Intervention Régionaux (GIR)** mis en place en mai 2002 par le gouvernement Raffarin.

Pour le SNUJ, la lutte contre la fraude passe par un renforcement des effectifs au sein même de notre Direction, une fois de plus le Ministre ne choisit pas cette orientation.

- Les moyens actuels montrent toujours leurs limites dans la lutte contre le blanchiment et les paradis fiscaux.

↳ Le constat

Les événements du 21 septembre 2001, la catastrophe du Prestige, la faillite de Metaleurop ont réveillé les consciences et placé de nouveau sur le devant de la scène de façon malheureuse les ravages de la fraude fiscale et des paradis fiscaux. La « financiarisation » croissante de l'économie, ayant été favorisée, d'une part, par la dérégulation du secteur bancaire, et, d'autre part, par le développement et l'internationalisation des instruments financiers de placement qui mettent à la portée des entreprises et des particuliers des instruments sophistiqués de placement, de spéculation, de couverture et d'optimisation fiscale.

En 1998, le **Rapport BRARD** aborde cette question :

"Il faut rappeler le développement des paradis fiscaux, caractérisés par des impôts faibles et un secret bancaire et fiscal, auquel l'accès est d'autant plus aisé que les possibilités du transport des personnes et les capacités de télécommunication se sont développées. Leur attraction est forte en matière de gestion de patrimoine. Le risque d'évasion fiscale lié à l'exercice, à partir de ces territoires à régimes fiscaux privilégiés, d'activités "off shore" exercées en direction de l'extérieur, ou aux possibilités d'exercer sur un territoire non privilégié, une activité disposant d'une fiscalité privilégiée, a également été accru.

Ce phénomène est d'autant plus préoccupant qu'il s'est développé au sein même de l'Union Européenne.

Outre les territoires fiscaux privilégiés que sont, à des degrés divers, en Europe, le Luxembourg, la Suisse, le Liechtenstein, il faut en effet compter avec le régime des quartiers généraux implantés en Belgique (Centres de Coordination) aux Pays-Bas ou au Pays Basque espagnol, les dispositifs applicables en Irlande, avec la zone franche de Shannon ou le centre international des services financiers de Dublin (docks de Dublin), le centre financier "off shore" de Trieste, les zones franches de Caniçal à Madère et de l'île de Santa Maria aux Açores, le régime favorable aux activités "off shore" des îles Madère et de cette même île des Açores, le projet de zone "off shore" aux îles Canaries.

Ces sociétés ayant un régime fiscal privilégié, on mesure aisément l'incidence que peut avoir ce régime sur les transferts de matière imposable. La sous-capitalisation des filiales implantées dans des pays à fiscalité non privilégiée prend alors tout son sens, les intérêts comme les redevances de crédit bail étant versées en franchise d'impôt sur les sociétés dans l'Etat d'implantation de l'activité et les opérations correspondantes étant sans risque financier, car opérées au sein d'un même groupe. En outre, avec la mise en place de l'euro, il n'y aura plus ni risque ni frais de change.

Au sein de l'UE le « dumping fiscal » est toujours de mise et l'harmonisation des législations reste encore un chantier inachevé.

C'est à une concurrence accrue au « moins-disant » fiscal que nous assistons depuis plusieurs années. Cette concurrence a conduit nombre de pays à réduire l'imposition des bénéfices des sociétés et plus encore les taxes sur les revenus du capital, la dernière loi de Finances 2003 est révélatrice de cette orientation en France avec notamment le rehaussement des plafonds d'imposition des revenus de capitaux mobiliers...L'exemple de la réforme de l'ISF au détour de la Loi d'Initiative Economique n'en est que plus criant.

↳ Les moyens de lutte.

En matière de fiscalité internationale il faut rappeler que les agents des impôts ne disposent que de quelques articles du Code Général des Impôts de leur savoir-faire, leur expérience et de leur ... flair.

Les articles ; **4 B, 57, 238 A et 209-I et 209 B du CGI** sont les principales armes législatives qui permettent de procéder à des redressements et rappels en matière de fraude internationale (prix de

transfert, surfacturation de prestations, voire prestations fictives). La part de la fiscalité internationale représente environ 10% des opérations.

Alors que dans ce dispositif, l'application de l'article 209 B qui vise à imposer une société française sur les bénéfices de sa filiale établie dans un pays à fiscalité privilégiée a été sanctionné par le juge de l'impôt en juin 2002, au motif de son incompatibilité avec l'application de conventions fiscales « classiques » (conclues notamment avec des pays tels que la Suisse et le Luxembourg). Le nouveau dispositif promis par Bercy pour lutter contre l'évasion fiscale faisant échapper à l'impôt les résultats des filiales dans des paradis fiscaux n'a toujours pas été publié !

Enfin, pour pouvoir mettre en oeuvre les dispositions de ces articles, il faut souvent recourir à l'assistance internationale telle qu'elle est définie par les conventions internationales établies bilatéralement entre Etats.

En l'état actuel des choses, les demandes d'assistance de cette nature nécessitent toujours du temps et de la patience, même si certains délais se sont raccourcis.

Certains délais se sont quelque peu raccourcis depuis quelques années, notamment, lorsque l'administration française dispose d'attachés fiscaux dans le pays dont l'assistance est requise. On notera, toutefois, que la France ne compte pas encore à ce jour un attaché fiscal dans chacun des pays de l'UE puisque ces derniers ne sont implantés que dans 9 des Etats Membres de l'Union et un en Amérique du Nord. Pour le SNUI, il convient de renforcer ce réseau.

Les moyens actuels de contrôle s'avèrent donc largement insuffisants tant au plan législatif que technologique mais également en terme de personnels disponibles et suffisamment formés aux opérations de contrôle qui nécessitent des investigations lourdes et approfondies et ... du temps.

Rappelons qu'en matière de lutte contre le blanchiment et les paradis fiscaux la dernière liste des mauvais élèves établie par le Groupement d'action financière (GAFI) fait état de 15 pays dits « non coopératifs » en matière de blanchiment d'argent sale. (dont Andorre, la principauté de Monaco et le Lichtenstein). Affichage de bonnes intentions, les mesures de « rétorsion » visant à limiter les transactions entre la communauté financière internationale et les territoires qui ne jouent pas le jeu trouvent vite leurs limites quand les détenteurs de ces capitaux trouvent de nouvelles méthodes pour transférer leurs fonds (en les stockant dans des matières premières comme l'or ou les diamants).

En France, la cellule TRACFIN créée en 1990 (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) spécialisée dans le renseignement financier et la lutte contre le blanchiment a reçu en 2002, **6 896 déclarations de soupçons** dont **291 dossiers** ont été communiqués au Parquet. **21** condamnations pour chef de blanchiment ont été prononcées dont 13 accompagnées de prison ferme.

Certes un pas est ainsi accompli dans la lutte contre le blanchiment mais petit au regard de la fraude et des trafics, d'autant selon un principe «d'étanchéité» les agents des impôts ne disposent pas du droit de communication auprès de Tracfin, ce qui signifie que les informations en possession de TRACFIN ne peuvent être utilisées en l'état à des fins fiscales !

Enfin, quelle efficacité pour l'ensemble de ces mesures et pour la justice fiscale si dans le même temps la mode en Europe est à l'amnistie fiscale. L'exemple de l'Italie qui a voté une loi dans ce sens est non seulement scandaleux mais montre à quel point les chiffres de la fraude sont sous estimés qui aurait « rapatrié » quelques 60 milliards d'Euros sur les 360 milliards ambitionnés !

L'accord conclu le 21 janvier 2003 entre les Etats Membres de l'Union européenne visant à « taxer les revenus de l'épargne » tout emblématique qu'il soit laisse encore toute sa place au secret bancaire. La négociation autour de la taxation de l'épargne en Europe a été longue et difficile tant les pays la recueillant à l'abri de secret bancaire ne voulaient pas le voir levé ! Compromis ou fin du secret bancaire, le dispositif visant pour certains l'échange d'informations avec taxation dans le pays d'origine et pour d'autres la mise en place d'un prélèvement à la source (Luxembourg, Autriche, Belgique) ne peut être pour l'instant qu'au rang, une nouvelle fois, des bonnes intentions, d'autant que ce dernier ne rentrera en vigueur que si la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Martin et Monaco introduisent également le prélèvement à la source et qu'aucun moyen de contrôle n'est prévu, pour s'assurer de la réalité et des modalités de la taxation.

Pour le SNUI, la levée totale du secret bancaire est nécessaire pour lutter efficacement contre le blanchiment de l'argent sale et les paradis fiscaux. De même, au niveau européen, on ne peut concevoir que les agents des finances se voient opposer les barrières qui ont été levées pour les marchandises et les capitaux il faut envisager la création d'un espace judiciaire et fiscal. L'Appel de Genève des magistrats européens reste toujours et malheureusement d'actualité...