

14 Septembre 2009



***DOSSIER***

**Paradis fiscaux :**  
**propositions pour**  
**mieux lutter contre**  
**l'évasion fiscale internationale**

---

Union SNUI – SUD Trésor  
80/82, rue de Montreuil 75011 PARIS  
Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : [snui@snui.fr](mailto:snui@snui.fr) - Internet :  
<http://www.snui.fr>

Contact presse : Vincent Drezet – 01.44.64.64.08

## *Sommaire*

- Introduction	P.3
- Arsenal juridique anti-évasion fiscale vers les paradis fiscaux : état des lieux et propositions	P. 4
- Propositions détaillées du rapport du SNUI d'Avril 2008	P. 8
- Extrait du livre du SNUI <i>Quelle Europe fiscale ?</i> (Décembre 2008) sur les paradis fiscaux	P. 11
- Communiqués communs du SNUI et de Solidaires douanes sur le service judiciaire fiscal	P. 18

## Introduction

Le débat sur la lutte contre la fraude fiscale et contre les paradis fiscaux connaît une accélération certaine à la suite du G 20 d'Avril 2009 et des annonces des propositions de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Le débat est relancé, notamment par « l'affaire » des 3 000 noms de résidents français détenant des comptes en Suisse, à quelques jours du G 20 de Pittsburgh et de l'annonce du contenu de la loi de finances.

Les propositions de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sont particulièrement intéressantes, elles ciblent l'arsenal juridique, autrement dit l'outil indispensable à un meilleur contrôle fiscal. Incontestablement, leur mise en œuvre constituerait une réelle avancée pour la lutte contre l'évasion fiscale internationale via les paradis fiscaux.

Pour notre organisation, qui porte de longue date le débat sur le renforcement des moyens juridiques, humains et matériels en matière de lutte contre la fraude fiscale, il est désormais temps de passer la vitesse supérieure. Être à la hauteur des enjeux, tel est le défi auquel font face les autorités publiques.

Les propositions que nous portons dans notre rapport sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale ([http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2008/rapportSNUI\\_lutte\\_contre\\_fraude\\_fisca\\_150408.pdf](http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2008/rapportSNUI_lutte_contre_fraude_fisca_150408.pdf)) et dans notre livre *Quelle Europe fiscale ?* (Syllepse, 2008) demeurent plus que jamais d'actualité. Nous les reprenons dans le présent dossier pour les livrer au débat public.

Ces propositions ne prétendent certes pas être exhaustives ni constituer une organisation « miracle » du contrôle fiscal. Mais elles reposent sur des fondamentaux qui constituent le socle du contrôle mais qui sont souvent oubliés et tentent de cibler les questions stratégiques en matière de lutte contre la fraude internationale via les paradis fiscaux et judiciaires.

Avant de revenir sur ces propositions plus ou moins générales mais qui s'inscrivent pleinement dans les enjeux actuels, nous livrons de manière plus détaillée les enjeux en matière d'arsenal juridique.

## **Arsenal juridique anti-évasion fiscale vers les paradis fiscaux : état des lieux et propositions**

*La Commission estime ainsi dans ses différents travaux<sup>1</sup> que la fraude fiscale globale est comprise en moyenne au sein de l'Union européenne entre 2 et 2,5 % du PIB, ce qui représente une fraude fiscale comprise entre 35,8 et 44,8 milliards d'euros en 2007 en France (sur la base d'un PIB estimé alors par l'INSEE à 1.792 milliards d'euros)<sup>2</sup>. Si toutes les formes de fraudes n'impliquent pas les paradis fiscaux et judiciaires, celle qui en procède concentre des montants colossaux, au point que les Etats lorgnent vers cette « assiette fiscale » particulière. Lutter contre la fraude implique un contrôle fiscal. C'est de l'arsenal juridique dont il dispose dont il s'agit ici.*

Il importe ici de rentrer dans le détail de la lutte contre la fraude pour étudier les enjeux fiscaux auxquels le contrôle fiscal doit faire face. Concrètement, le sentiment d'un décrochage entre les moyens globaux (juridiques, matériels et humains mais également le pilotage du contrôle) et la réalité de la fraude est quasi-unanime au sein des vérificateurs et des enquêteurs et, plus largement, parmi les agents des impôts qui sont tous confrontés un jour ou l'autre dans leur carrière à ce phénomène d'ampleur.

Ce décrochage n'est pas fantasmé, il est chiffré : la part des opérations de contrôle fiscal ayant donné lieu à rappels en fiscalité internationale est en effet passée de 10,3 % en 2000 à 8,1 % en 2008 tandis que le nombre de demandes d'assistance administrative internationale représentait 1,4 % des affaires de contrôle en 2007 contre 1,7 % en 2002. Encore faut-il préciser qu'il s'agit là de fiscalité internationale au sens large, ce qui veut dire que la part des rappels d'impôts concernant les paradis fiscaux est marginale dans le contrôle fiscal.

Comment redresser la situation ? Avant tout en renforçant l'arsenal juridique, puis en renforçant l'organisation du contrôle fiscal qui, concrètement, met en œuvre les choix politiques et techniques.

### **Les enjeux**

L'affaire des 3 000 noms de résidents français détenant des comptes bancaires en Suisse montre l'ampleur de l'évasion fiscale. Si tous ne sont peut-être pas des « fraudeurs », il faut reconnaître que le nombre de comptes ouverts dans 3 banques a de quoi faire frémir si l'on pense qu'il existe près de 70 paradis fiscaux et judiciaires en France et que des centaines de banques y sont implantées. Mais au-delà de l'évasion fiscale des particuliers qui défraye la chronique, il ne faut pas oublier les enjeux qui touchent aux multinationales, en particulier ceux relatifs aux prix de transfert.

Plus de la moitié du commerce mondial procède de transactions « intragroupe ». Selon la définition de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), les prix de transfert sont « les prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels, ou rend des services à des entreprises associées ». Nul n'empêche que de telles transactions aient lieu. En soi, elles sont légales, si toutefois le prix correspond aux conditions normales du marché.

Le problème vient donc de la possibilité de pratiquer de véritables transferts de bénéfices vers des entités établies dans des paradis fiscaux. Dans de telles situations, ainsi que le montre le bilan de l'arsenal juridique ci-dessous, il est particulièrement ardu de déterminer si les prix sont faussés et dans quelle mesure ils le sont.

### **Bilan de l'arsenal juridique anti-évasion fiscale**

Pour se convaincre du manque de moyen juridique dont dispose l'administration fiscale dans la lutte contre les paradis fiscaux, il suffit de dresser le bilan de l'arsenal juridique du Code général des impôts et de voir dans combien de situations il a été utilisé. On retiendra, parmi les quelques articles en question, les plus emblématiques.

<sup>1</sup> Voir notamment les Communications de la Commission du 16/04/2004 et du 31/05/2006.

<sup>2</sup> Soit entre 34,3 et 42,9 milliards d'euros en 2006 (sur la base d'un PIB estimé par l'INSEE à 1.717 milliards d'euros) sachant qu'en 2006, le SNUI a évalué la fraude fiscale entre 42 et 51 milliards d'euros (voir dossier de presse du 1<sup>er</sup> Mars 2007 *Fraude fiscale : approches, chiffres, enjeux* sur le site [www.snui.fr](http://www.snui.fr) à la rubrique « espace presse »).

Articles du Code général des impôts (CGI)	Nombre de mises en œuvre des articles	
	2006	2007
Art. 123 bis CGI	6	5
Art. 209 b CGI	6	13
Art. 1649 a CGI	84	69

( Source : Commission des finances du Sénat)

### Rappels sur le contenu des articles

- Article 123 bis : il prévoit l'imposition en France des bénéfices réalisés par une personne morale établie dans un pays à fiscalité privilégiée dans le capital de laquelle une personne physique détient plus de 10% des droits. Les bénéfices sont réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers de la personne physique dans la proportion des droits qu'elle détient.

→ *Le problème* : l'article ne couvre pas toutes les situations (notamment celles relatives aux trusts).

- Article 209 B : il prévoit que les bénéfices réalisés par une personne morale imposables à l'impôt sur les sociétés qui localise tout ou partie de ses bénéfices dans une entité établie dans un pays à fiscalité privilégiée sont imposables en France sous certaines conditions, et constituent des revenus de capitaux mobiliers de la société établie en France.

→ *Le problème* : cet article a été modifié dans un sens plus favorable aux entreprises en 2005. En effet, dans l'ancienne rédaction, l'article pouvait s'appliquer lorsque la société concernée détenait plus de 10 % de participation dans une entité située dans un pays dont l'impôt était inférieur d'un tiers à celui pratiqué en France. Depuis la réécriture de l'article, il faut détenir au moins 50 % de l'entité en question et l'impôt du pays où celle-ci est située doit avoir un impôt de moitié inférieur à celui applicable en France. Par ailleurs, les vérificateurs ne sont pas armés lorsque la société vérifiée invoque la « clause de sauvegarde » qui permet d'échapper à l'application de l'article (donc à un rappel d'impôt), c'est-à-dire si elle invoque une activité industrielle ou commerciale dans le pays en question. Or, il est pratiquement impossible pour l'administration de prouver qu'il n'y a pas d'activité et donc de prouver que les liens financiers et économiques sont en réalité des moyens de transférer illégalement le bénéfice.

- Article 1649 A : il prévoit que les personnes physiques, associations... n'ayant pas la forme commerciale doivent déclarer les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, sous peine de sanction et de présomption de dissimulation de revenus.

→ *Le problème* : lorsque aucun moyen n'existe d'accéder à l'information, l'administration fiscale ne peut obtenir des données sur les actifs détenus dans un territoire qui ne coopère pas et ne peut donc procéder à un rappel d'impôt sur la base de cet article.

### Qu'est-ce qu'un territoire à « fiscalité privilégiée » ?

L'article 238 A du CGI définit un territoire à fiscalité privilégiée ainsi : « *les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'Etat ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.* »

### Renforcer l'arsenal juridique : une urgence

- *Renforcer les outils juridiques existants*

Renforcer l'arsenal juridique est donc une nécessité absolue. Cela passe par un renforcement de certaines dispositions existantes et par l'ajout de nouvelles compétences. L'idée générale serait de renverser la charge

de la preuve dès lors que des liens économiques sont maintenus ou passés avec les paradis fiscaux et judiciaires.

*En France.*

Pêle-mêle, quelques pistes peuvent être tracées pour améliorer l'arsenal anti-évasion fiscale existant :

- S'agissant de l'article 209 B du CGI et des transferts de bénéficiaires, une obligation déclarative préalable apparaît comme une mesure de bon sens qui limiterait les comportements d'évasion fiscale.
- L'article 238 A du CGI pourrait être renforcé par un durcissement des conditions de déduction des charges.
- La flagrance mérite également une réécriture pour que son utilisation soit plus réactive.
- Le droit de communication pourrait être étendu et renforcé, notamment à destination des banques (via l'article L96 A du Livre des procédures fiscales par exemple) et de Tracfin notamment.
- Renverser la charge de la preuve pour les opérations effectuées avec les paradis fiscaux.
- Créer sous l'autorité de Bercy un service judiciaire fiscal.

Sur ce dernier point, précisons qu'un tel service manque cruellement à l'arsenal anti-fraude français. Outre l'effet dissuasif qu'un tel service aurait du seul fait de son existence, il compléterait les procédures administratives existantes, actuellement bien adaptées à la plupart des cas de fraude, sous réserve toutefois que leur pilotage évolue dans un sens plus favorable, mais pas assez armées face aux cas de fraude complexe que les paradis fiscaux rendent possibles.

Le maître mot d'un tel service est « technicité » : en cela, il ne peut qu'être rattaché à la sphère fiscale, il doit être composé de professionnels de la fiscalité, il doit être lié, sur le plan de la formation et de l'information, à la sphère fiscale, en clair, il en est une composante, placé sous l'autorité de « Bercy ». Fort logiquement, nous en sommes venus à la conclusion qu'un tel service doit être plus que l'égal du service national de douane judiciaire (SNDJ) actuel, il en constitue le pilier fiscal, compétent sur les impôts directs et indirects. L'expérience du SNDJ serait utile.

Il ne s'agirait ici ni d'une extension du SNDJ ni d'une structure concurrente. L'idée est celle d'une évolution de l'actuel SNDJ et de la création d'un échelon supplémentaire (donc d'une création) au contrôle fiscal. L'architecture globale d'un tel service serait la suivante : sous l'autorité d'un magistrat, le service judiciaire d'enquête fiscal agirait dans le prolongement de la DGFIP et en coordination avec le SNDJ actuel. Ponctuellement, des actions coordonnées pourraient être menées avec les agents d'autres administrations (police par exemple) lorsque l'intérêt le commanderait, chacune des administrations intervenantes apportant sa spécificité.

*Au sein de l'Union européenne.*

- Le développement des contrôles multilatéraux coordonnés apparaît comme une nécessité.
- Toujours au plan européen, la révision de la directive « épargne » est positive : sa mise en œuvre est nécessaire, sous réserve qu'elle soit étendue à tous les revenus d'épargne et à toutes les structures juridiques qui, pour l'heure, y échappent. Ceci suppose notamment de clarifier les obligations juridiques (immatriculation, bénéficiaires effectifs) et fiscales des structures de type « trust » et fondation.

Dans un communiqué récent<sup>3</sup>, la Commission européenne trace du reste des pistes intéressantes. Elle estime ainsi que les actions suivantes sont nécessaires :

- Remplacer la directive actuelle sur l'assistance mutuelle. (Le nouveau texte interdirait aux États membres d'invoquer le secret bancaire pour les non-résidents pour justifier un refus de communication des informations relatives à un contribuable à l'État membre de résidence de ce dernier).
- Remplacer la directive sur le recouvrement des créances fiscales. (Le but est d'accroître l'efficacité de l'assistance de façon à renforcer la capacité des administrations fiscales en matière de recouvrement des taxes et impôts impayés, et donc de contribuer à la lutte contre la fraude fiscale).

---

<sup>3</sup> Communiqué de la Commission du 28 Avril 2009, IP/09/650.

- Parvenir rapidement à un accord politique concernant les modifications à apporter à la directive sur la fiscalité de l'épargne.
  - Poursuivre le démantèlement des pratiques fiscales dommageables des États membres de l'UE...
- ***Pour un échange accru d'informations (pourquoi le bilan du G 20 doit être nuancé)***

Durant la Présidence française de l'Union européenne, la mise en place d'une structure baptisée « Eurofisc » a été avancée. Le but initial était de développer la coopération, notamment pour mieux lutter contre la fraude à la TVA intracommunautaire. Si le but est louable, il n'en demeure pas moins limité. Pourquoi ne pas étendre la compétence d'Eurofisc (dont la mise en œuvre concrète reste à faire) à tous les impôts ? Car c'est bien la question des échanges automatiques d'informations qui est en jeu ou, à tout le moins, de la possibilité de procéder à des échanges « à la demande » et non sur la base d'éléments pertinents.

Sur ce point, la déclaration du G20 déçoit. Elle porte sur des échanges d'informations sur la base des standards de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), notamment de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Celui-ci fournit la norme généralement reconnue pour l'échange bilatéral de renseignements à des fins fiscales.

De nombreuses questions sont désormais posées. Comment les standards de l'OCDE seront retranscrits dans les textes, lorsque la pression politique sera retombée ? Quelle sera leur mise en œuvre concrète ? Quels seront les risques de contentieux futurs éventuels qui pourront être générés (les conventions peuvent être signées puis dénoncées par l'un des signataires donc, finalement, ne pas être pleinement appliquées) ? Pour l'heure, voici, en quelques mots, ce que l'on peut retirer de cet article.

L'article 26 établit une obligation d'échanger des renseignements « *vraisemblablement pertinents* » (termes de l'OCDE). Cet article n'est qu'un modèle. C'est sur sa base que se sont engagées (ou vont s'engager) les discussions avec les paradis fiscaux et judiciaires. On sait que la rédaction d'accords internationaux est minutieusement soupesée car le diable est dans les détails. Les discussions bilatérales s'annoncent donc longues et âpres. C'est sur la base du texte réellement signé par les Etats « contractants » que seront effectivement mises en œuvre les procédures d'échanges d'informations. C'est donc peu de dire que chaque mot comptera et que certains territoires risquent de les négocier pied à pied afin de limiter au maximum la portée effective des textes.

Cet article ne prévoit aucun échange automatique d'information. C'est du reste ce qui permet aux paradis fiscaux de conserver leur secret bancaire. L'examen des demandes se fera donc au cas par cas. La demande devra être ciblée, précise et comporter la dénomination du contribuable concerné, une description des faits qui lui sont reprochés et de la banque ou de la société concernée par la demande. L'autorité publique qui établira une telle demande devra veiller à la motiver et à donner suffisamment d'éléments « *pertinents* », c'est-à-dire suffisamment fondés et détaillés, sous peine de voir la demande être rejetée. Enfin, la date d'application des conventions sera importante : il n'y aura sans doute pas d'effet rétroactif (ce qui aura été soustrait aux impôts est donc potentiellement « sauvé »). Globalement, dans de nombreux cas, demander des renseignements s'assimilera toujours à un parcours du combattant.

Au-delà, d'autres sources d'informations devraient être plus facilement accessibles : il serait par exemple logique que la DGFIP dispose d'un droit de communication élargi et renforcé auprès de Tracfin ou auprès des banques et que les vérificateurs qui contrôlent un établissement bancaire aient accès aux informations détenues par la Commission bancaire.

Enfin, au quotidien, le besoin de mutualisation est vif, qu'il s'agisse d'échanges intra directionnels (au sein de la DNEF par exemple ou des services d'une Direction des services fiscaux) ou inter directionnels (entre la DVNI, la DGE et la DNEF). Le cloisonnement des services et la pression mise sur les indicateurs ou la compétition entre services sont vécus comme des entraves.

- ***Instaurer un droit de suite au niveau européen et rapprocher les législations***

Développer et intensifier une véritable coopération internationale passerait notamment, au niveau européen, par : la venue de fonctionnaires étrangers dans le cadre d'une procédure, l'instauration d'un « droit de suite »

dans le cadre du contrôle d'une société qui permettrait d'effectuer des recherches ou vérifications dans un autre Etat membre où serait implantée une société du même groupe que la société vérifiée, une filiale de la société vérifiée ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation.

Plus largement, il s'agit d'intensifier l'utilisation de la procédure de contrôle multilatéral coordonné et d'avancer sur le terrain de l'harmonisation des procédures de contrôle.

- ***Pour mettre en œuvre l'arsenal juridique, étoffer les moyens humains***

Le contrôle a besoin de moyens humains, ce que la Commission européenne elle-même confirme lorsqu'elle conseille aux Etats membres « *d'étoffer les ressources humaines* »<sup>4</sup>. Il ne s'agit nullement ici de verser dans le « tout sécuritaire » fiscal mais simplement de permettre à l'administration d'améliorer l'efficacité du contrôle, notamment en ce qui concerne les opérations complexes faisant, par exemple, appel aux paradis fiscaux.

La DGFIP a perdu 10 % de ses effectifs depuis 2002<sup>5</sup>. Le discours de l'administration sur les effectifs est connu : la sphère du contrôle fiscal externe est préservée des suppressions d'emplois. Cette affirmation mérite quelques commentaires. Tout d'abord, compte tenu de l'ampleur des suppressions d'emplois, une telle réduction des effectifs revient à admettre que les autres services paient un lourd tribut au dogme du « moins de fonctionnaires ».

Pour sa part, le SNUI l'a effectivement toujours dénoncé, preuves de la hausse de la charge de travail et de la complexité à l'appui. Par ailleurs, une telle affirmation exclut la sphère de la programmation (celle qui lance les dossiers en contrôle) et celle du contrôle sur pièces (CSP, le contrôle effectué du bureau) alors qu'elle occupe une place centrale dans le contrôle fiscal. Enfin, le discours de l'administration méconnaît, ou du moins minimise, les effets des suppressions de cadres C et B des brigades de vérifications, qui se sont traduites par un report de la charge de travail sur les vérificateurs.

En réalité, c'est bien l'ensemble de la chaîne de travail fiscale qui est fragilisée, ce qui ne peut qu'avoir un impact négatif sur le contrôle, y compris sur le contrôle « externe ». Ceci n'est pas sans impact sur le contrôle des opérations faisant appel aux paradis fiscaux. Pourquoi ne pas, par exemple, renforcer l'expertise technique déjà existante au sein de l'administration centrale ou des directions spécialisées de contrôle fiscal ? C'est là un enjeu stratégique important pour que l'administration fiscale soit en mesure de parfaire sa connaissance technique des circuits financiers afin d'en traduire les conséquences dans la détection de la fraude et les solutions à apporter aux services de contrôle dans le cadre de leurs opérations.

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission européenne du 31 Mai 2006.

<sup>5</sup> Elle aura perdu 15 % de ses effectifs fin 2011.

## Extrait du livre du SNUI *Quelle Europe fiscale ? (Décembre 2008)*

*Nous reprenons ici in extenso les propositions relatives aux paradis fiscaux telles qu'elles ont été formulées dans un ouvrage qui portait au-delà des enjeux en matière de fraude et d'évasion fiscale, sur l'harmonisation fiscale européenne.*

Les extraits du livre *Quelle Europe fiscale ?* ci-dessous portent tout à la fois sur les instruments fiscaux que l'Union européenne pourrait mettre en œuvre dans le cadre d'une orientation visant à lutter véritablement contre la fraude fiscale en son sein (Directive « épargne » par exemple) et vis-à-vis des paradis fiscaux et judiciaires. Ces propositions s'appuient pour une bonne part sur des travaux existants qui montrent que les outils techniques sont avancés et, par conséquent, que les principaux blocages sont avant tout politiques.

- - -

- *Dans le cadre d'un serpent fiscal européen visant à harmoniser progressivement les législations fiscales*

- ***L'élargissement de la directive relative à l'imposition des revenus de l'épargne*** doit être mis en œuvre. Présentée comme une avancée lors de sa mise en place en 2005, cette directive a montré qu'elle pouvait facilement être contournée : en effet, elle ne s'applique pas à tous les revenus de l'épargne et ne concerne que les personnes physiques. Pour y échapper, le plus légalement du monde, certains contribuables, bien conseillés, ont créé des sociétés écrans (non concernées en tant que personnes morales) et/ou ont vendu les titres imposés pour acheter des titres non couverts par la directive. L'échange d'informations ne s'appliquant pas à certains Etats, il s'est avéré impossible de vérifier que les contribuables assujettis avaient bien payé ce qu'ils devaient. A la suite de « l'affaire du Lichtenstein » du début 2008, les gouvernements français et allemands ont déclaré vouloir élargir la portée de la directive. C'est plus que jamais nécessaire. (...)

- ***établir une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)***. Les avantages de l'ACCIS officiellement attendus par les Etats membres et la Commission sont les suivants : l'élimination des difficultés liées aux prix de transfert, la compensation transfrontalière des pertes, la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises, la simplification des procédures (dans le cas des restructurations internationales par exemple), la suppression des situations de double imposition (...).

- *Au-delà de l'Union européenne*

Pour lutter contre la fraude fiscale, la Commission européenne juge urgente une « *amélioration de la coopération administrative entre Etats membres* » et souhaite également coopérer avec les Etats tiers : « *la fraude ne s'arrête pas aux frontières extérieures de l'Union européenne* » précise-t-elle à juste titre. (...)

Parmi les pistes avancées par la Commission européenne, on retrouve : ***le développement de la coopération entre Etats membres, le développement de l'assistance au recouvrement, l'amélioration des échanges d'informations, le renforcement des obligations déclaratives***. Ce train de mesures, certes toutes utiles, doit cependant être précisé voire complété. Ainsi, le développement et l'intensification de la coopération internationale, pourraient passer par la venue de fonctionnaires étrangers dans le cadre d'une procédure et par l'instauration d'un vrai « droit de suite ». Cette procédure permet, dans le cadre du contrôle d'une société, d'effectuer des recherches ou des vérifications dans un autre Etat membre où serait implantée une société du même groupe que la société vérifiée, une filiale de la société vérifiée ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation. Enfin, le développement de la procédure de contrôle multilatéral coordonné s'impose également afin de vérifier simultanément diverses entités.

D'autres mesures doivent être prises comme la ***levée du secret bancaire*** là où il est en vigueur, impulsée ***grâce à un véritable échange généralisé automatique et rapide d'informations***. La volonté de la

Commission d'accélérer l'échange d'informations<sup>6</sup> et de « faire face au défi que représente la fraude pour laquelle la notion de frontière a disparu »<sup>7</sup> doit donc se traduire dans les faits pour ne pas rester à l'état de déclaration d'intentions. Les recommandations « pragmatiques et non contraignantes », comme c'est le cas aujourd'hui, qu'il s'agisse des travaux de l'Union européenne dans le cadre du forum conjoint sur les prix de transferts ou, plus largement, de ceux de l'OCDE et du GAFI dans lesquels l'Union européenne est partie prenante, doivent être dépassées. Par construction, cela pose directement la question d'un droit fiscal européen en lien avec une justice européenne et un rapprochement des législations européennes sur le droit de communication, la définition de la fraude et de l'évasion fiscales.

La création d'une structure nommée **Eurofisc** a été récemment avancée. L'idée est intéressante, mais il faut qu'une telle structure soit dotée des moyens juridiques et humains suffisants pour lui permettre d'exercer de véritables missions, dans le traitement des demandes de coopération par exemple. Eurofisc **ne doit donc pas être une « coquille vide »** et sans doute évoluer au-delà du rôle de suivi et d'accélérateur des procédures de coopération qu'elle pourrait assurer.

Les paradis fiscaux permettent la création rapide et à peu de frais de sociétés au bénéfice de contribuables qui peuvent ainsi se livrer, en tout anonymat, à des activités de placement, de gestion et de transmission de patrimoines. Ces paradis ne sont donc pas seulement « fiscaux », ils offrent la plupart du temps un régime opaque en matière de droit bancaire et de droit des sociétés. Il y est ainsi possible de créer des **sociétés écrans, souvent paravents d'activités illicites, qui permettent de dissimuler l'identité des bénéficiaires et des ayants droit**. L'utilisation de ce type de société (fiducies, trusts, fondations, sociétés de personnes à responsabilité limitée) est particulièrement propice aux activités illicites comme le blanchiment par exemple<sup>8</sup>.

L'objectif est donc de **lever l'opacité** qui existe sur ce type de structures. Pour ce faire, plusieurs mesures peuvent être prises. Il faut parvenir à ce que **toutes les autorités publiques des Etats membres puissent disposer des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés implantées sur leur territoire**. En clair, ils doivent savoir « qui », dans leurs contribuables, détient « quoi » (sociétés, capitaux...) dans les pays de l'Union européenne. Il faut donc assurer une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations. Enfin, il doit être possible aux autorités publiques (de réglementation, de surveillance et d'application des lois), dans le cadre de leurs investigations, d'échanger des informations ainsi détenues sur les bénéficiaires effectifs des sociétés créées sur le territoire des Etats membres. Des procédures coordonnées, éventuellement harmonisées au niveau européen (par Eurofisc par exemple), rendraient possibles ce type de contrôles.

Il pourrait ainsi être instituée une **obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés, sans exception**. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres (administrations fiscales et judiciaires) sous peine de sanctions, soit d'office lorsqu'un de leurs résidents apparaît, soit sur demande des autorités publiques des Etats membres. Un tel dispositif aurait évité des abus de type « affaire du Lichtenstein » puisqu'il aurait permis d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de son patrimoine dans un « trust » à l'étranger.

Enfin, il ne faut pas oublier les **obligations comptables** dont le rôle est primordial. Pour éviter le siphonage des bases fiscales par les paradis fiscaux, il doit être institué une obligation de déclarer les revenus et bénéfices réalisés dans les paradis fiscaux, sous peine de sanction (interdiction d'accéder aux marchés publics, non certification des comptes, amendes).

Enfin, la **stratégie des « listes noires » mérite d'être remise à l'ordre du jour** : si elles n'ont jusqu'ici pas donné satisfaction, il pourrait être créé une liste des Etats et territoires qui ne respectent pas les mesures prises dans le cadre d'un serpent fiscal ou de tout autre dispositif analogue. Etre présenté comme ne respectant pas les engagements internationaux peut ternir une réputation, et tous les territoires ont intérêt à montrer leur bonne volonté...

---

<sup>6</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 28 Juillet 2003.

<sup>7</sup> Communication de la Commission du 17 Janvier 2002.

<sup>8</sup> Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, *Au-delà des apparences*, 2003.

Les travaux de la Commission ont été partiellement repris par le Conseil de l'Union européenne. Dans un communiqué du 5 Juin 2007<sup>9</sup>, il est ainsi précisé que « *le Conseil insiste sur la nécessité d'une lutte effective et déterminée contre la fraude fiscale* ». Le propos est clair et au moins peut-on noter que l'insistance de la Commission peut servir à impulser une réflexion sur une évolution de la législation fiscale européenne. Car on ne peut l'ignorer ni le sous-estimer : ***le chantier de la lutte contre la fraude demeure bien, partout, un enjeu global ; politique, économique et social.*** Bien entendu, sur un tel sujet, l'Union européenne doit également impulser une dynamique au niveau international. On pense à l'OCDE mais aussi à l'Organisation des Nations Unies qui s'est récemment penchée sur la question<sup>10</sup> (ce qui est une bonne nouvelle car la légitimité de l'ONU est incontestable).

Enfin, il faut évoquer et soutenir la démarche<sup>11</sup> consistant à demander la création d'une ***autorité fiscale mondiale qui, sous l'égide de l'ONU,*** coordonnerait les travaux et les mesures à prendre contre la concurrence fiscale et l'évitement de l'impôt. (...)

---

<sup>9</sup> Communiqué du Conseil « affaires économiques et financières » du 5 Juin 2007 intitulé *Conclusions de la 2804ème session du conseil, lutte contre la fraude fiscale.*

<sup>10</sup> Nations Unies, Rapport sur les travaux de la première session du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale (5-9 décembre 2005).

<sup>11</sup> Une proposition portée notamment par le tax justice network, que le SNUI a déjà promue dans ses écrits (voir le rapport sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale, avril 2008).

## **Propositions du rapport du SNUI sur *l'état de la lutte contre la fraude fiscale* (Avril 2008)**

Les politiques fiscales nationales et internationales ne se situent globalement pas à la hauteur des enjeux. Curieusement, la notion d'adaptation à la mondialisation ne semble pas s'appliquer à la fiscalité, ou plutôt n'est invoquée que pour s'aligner sur le moins disant. Or, l'enjeu se situe bien aux niveaux international et national, c'est à dire au sein de chaque Etat et de l'Union européenne ainsi que dans les négociations et discussions internationales (entre les pays de l'OCDE notamment).

Les propositions qui suivent ne prétendent pas être exhaustives ni constituer une organisation « miracle » du contrôle fiscal. Nous ne pouvons et ne devons pas prétendre détenir la solution à la lutte contre la fraude. Pour autant, d'évidentes pistes de réflexion se dégagent du constat dressé dans ce rapport. Elles reposent sur des fondamentaux qui constituent le socle du contrôle mais qui sont souvent oubliés. En substance, elles pourraient se synthétiser de la manière suivante.

### **A - Le contrôle doit reposer sur des fondamentaux solides.**

- ***Favoriser le consentement à l'impôt.***

Le discours « anti-impôt » fait le lit de l'évitement de l'impôt et donc de la fraude. Or, « *dans une démocratie, le lien entre le citoyen et la collectivité s'effectue par l'impôt* »<sup>12</sup>. Changer de discours sur l'impôt en commençant par mener un véritable débat public est un impératif démocratique. Cela peut se faire simplement, en disant que l'impôt n'est pas « l'ennemi » de l'activité économique et de l'emploi, au contraire, et qu'il est « l'ami » de la cohésion sociale puisqu'il finance des services publics auxquels tout le monde peut accéder gratuitement et parce qu'il réduit les inégalités. Pour parvenir à changer cette image de l'impôt, il faut montrer ce que l'impôt (plus largement, les fameux « prélèvements obligatoires ») permet de financer (éducation, santé...) <sup>13</sup>. Diffuser de l'information sur l'impôt et sur les conséquences de la fraude est donc un préalable incontournable.

Favoriser le consentement à l'impôt permet un meilleur civisme fiscal (c'est-à-dire le respect spontané des obligations fiscales), un objectif central de l'administration qui, pour l'heure, fait malheureusement l'impasse sur l'information citoyenne, un préalable pourtant indispensable.

- ***Réformer la fiscalité dans le sens d'une plus grande justice fiscale et sociale, en France et en Europe.***

Le consentement à l'impôt est altéré par l'injustice du système fiscal. On doit donc également prendre en compte la demande sociale d'un système fiscal plus juste que certaines réactions et enquêtes d'opinion ont mis récemment en évidence<sup>14</sup>. Un système plus juste est un système mieux compris, donc mieux accepté et moins fraudé. Reste maintenant à savoir ce qu'est un système fiscal juste. Pour le SNUI, un tel système passe par un meilleur équilibre entre les impôts directs (tendanciellement en baisse ces dernières années) et les impôts indirects (les moins justes, mais qui demeurent majoritaires dans les recettes fiscales), par des assiettes plus larges et plus diverses (donc comportant moins de niches fiscales et mettant à contribution les diverses sources de richesses : revenus, patrimoine...).

Au niveau de l'Union européenne, le SNUI prône de longue date l'instauration d'un « serpent fiscal européen »<sup>15</sup> qui harmoniserait progressivement les fiscalités et les procédures. Un tel instrument permettrait de stopper le mouvement de concurrence fiscale et donc de lutter, en amont, contre les différentes formes d'évitement de l'impôt qui jouent des différences entre législations fiscales. Concrètement, il s'agit de mettre

<sup>12</sup> Citation empruntée à Jean-Luc Mathieu dans son ouvrage *La politique fiscale*, Paris, Economica, 1999.

<sup>13</sup> Pour plus de détails, voir notamment les publications du SNUI : la brochure *Les chroniques fiscales n° 1* (consacrée aux prélèvements obligatoires et à la dette), Janvier 2008 et le livre *Quels impôts demain ?*, éditions Syllepse, Février 2007.

<sup>14</sup> Voir notamment le rejet du projet de TVA sociale largement perceptible en 2007 et le sondage LH 2 du 24 Novembre 2006 dans lequel il apparaît que les sondés veulent en priorité une baisse de la TVA et de la taxe d'habitation, deux impôts notoirement critiqués - à juste titre - pour leur injustice structurelle.

<sup>15</sup> Voir SNUI, *Pour un serpent fiscal européen*, Syllepse, Paris, 2005.

sur pied un mécanisme d'harmonisation des bases (notamment en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés), des taux planchers et plafonds, un système européen d'échanges automatiques d'informations et un (ou des) impôt(s) européen(s)...

- ***Changer l'image de la fraude fiscale.***

Favoriser le consentement à l'impôt et sa compréhension ne peut qu'avoir un impact positif sur le niveau et la perception de la fraude, entendons par là que cela peut la limiter, mais surtout que cela permet de rendre la lutte contre la fraude mieux perçue et comprise. La fraude bénéficie en effet d'une image trop sympathique car elle est notamment souvent associée à de la « débrouille » qu'un grand nombre comprend voire tente d'imiter dans le but d'améliorer sa situation financière.

Dire que la fraude relève d'un comportement incivique est un préalable indispensable à un contrôle fiscal plus efficace. Cela peut, par exemple, s'effectuer par une plus grande publicité du contrôle, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays européens qui n'hésitent pas à rendre public le résultat de certains contrôles fiscaux. Dans un premier temps, l'administration fiscale française serait bien inspirée de mieux communiquer sur la lutte contre la fraude, ses fondements et ses résultats.

- ***Le contrôle fiscal, contrepartie du système déclaratif.***

Le système fiscal français repose sur le principe déclaratif. C'est vrai en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de TVA, de droits d'enregistrement... Concrètement, le contribuable ou redevable déclare et paie, et ce sans contrôle préalable. Dans une société, il s'agit là d'un devoir citoyen qui appelle, logiquement, une contrepartie sous forme de contrôle des éléments déclarés.

Ce principe est aujourd'hui en danger : à trop développer le service à l'usager, on risque d'en oublier que le contrôle n'est pas une prestation individuelle mais résulte au contraire de l'application des règles de droit. Il doit donc être le même pour tous. C'est aussi cette contrepartie qui doit être expliquée afin de briser le discours infondé d'un contrôle arbitraire et inquisitorial.

- ***Une technicité fiscale à maintenir et à renforcer.***

L'administration fiscale, avant tout une administration technicienne, doit conserver cette technicité sous peine d'être inefficace. La lutte contre la fraude fiscale s'ouvre actuellement à la lutte contre la fraude sociale. Il est en effet certain que, suivant les formes de fraude rencontrées (le travail non déclaré par exemple), la fraude peut être à la fois fiscale et sociale. Echanger les informations et coordonner la lutte contre ces fraudes est donc logique et nécessaire. Pour autant, il faut veiller à éviter la confusion et le mélange des genres et éviter une surveillance informatique systématique.

Concrètement, il ne faut pas que les données et les corps de contrôle respectifs des administrations fiscales et sociales soient unifiés ou mélangés. Chacun doit conserver sa technicité propre. Ainsi, la mise en place d'une éventuelle « police fiscale » doit permettre une lutte plus réactive et plus efficace contre la fraude fiscale et ne doit pas être diluée dans une sphère généraliste de lutte contre les fraudes économiques en général. Dans un contexte où la fraude se diversifie et se complexifie, il est essentiel de rappeler que ces divers écueils doivent être évités.

## **B- Pistes pour un contrôle fiscal plus juste et plus efficace.**

- ***Changer l'approche et la gestion du contrôle.***

Une poignée d'indicateurs figurent dans le contrat de performances et servent de référence au pilotage du contrôle. L'objectif n° 3 du programme « *Gestion et contrôle des finances publiques* » ne comporte en effet que 3 objectifs<sup>16</sup> concernant le contrôle qui ne peuvent à eux seuls refléter la diversité et la qualité du

---

<sup>16</sup> Pour le programme, les indicateurs sont : le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves, le taux brut de recouvrement DGI et DGCP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N - 2 et, enfin, le taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires. Pour le contrat de performances, il s'agit de ces trois

contrôle fiscal. Le contrat de performances qui engage la DGI sur la période 2006/2008 n'en comprend guère plus. Ces indicateurs, dont la pertinence est par ailleurs discutable, structurent et brident le contrôle fiscal.

Outre ce petit nombre d'indicateurs, la gestion par indicateurs présente des effets pervers : par exemple, les agents étant évalués sur cette base, ils sont enclins à concentrer leurs efforts pour atteindre l'objectif fixé au préalable par l'administration au risque de passer à côté d'une affaire ou d'une fraude qui ne rentre pas dans le champ de cet objectif.

Lors de la mise en place de la Lolf<sup>17</sup>, le SNUI avait demandé l'instauration d'un programme spécialement dédié à la lutte contre la fraude fiscale. Dans un nouveau programme, ou dans le cadre du programme existant, les indicateurs devraient être repensés et à tout le moins plus variés et refléter la réalité du contrôle. Il s'agit tout à la fois de tenir compte de la diversité et de la complexité du contrôle mais aussi d'éviter les effets pervers inhérents aux indicateurs.

- ***Eviter les fausses bonnes solutions...***

On a commencé à voir, avec le scandale de la fraude fiscale internationale, que certains observateurs se précipitent pour expliquer que la fraude résulte d'une imposition trop lourde et que seule une diminution des prélèvements obligatoires est de nature à faire diminuer la fraude, au point qu'il est permis d'ironiser en disant, pour simplifier à l'excès, que l'on pourrait supprimer la fraude... en supprimant les impôts ! On mesure là le non sens du propos.

Certains mettent l'accent sur le niveau relativement faible du recouvrement (voir plus haut) et préconisent, sans rire, de « moins redresser pour mieux recouvrer », comme s'il était possible de déterminer a priori quels étaient les contrôles qui pourraient par suite être « rentables ». En réalité, diminuer les redressements ne déboucherait nullement sur une amélioration du taux de recouvrement. Celui-ci resterait stable et le niveau global de rentrées fiscales diminuerait !

D'autres préconisent des mesures plus ciblées comme l'amnistie fiscale, supposée favoriser le rapatriement des capitaux. On ne peut que douter de l'efficacité de ce genre de dispositif. En effet, outre les questions de principe en termes de morale et d'équité (cela revient à blanchir la fraude à un « tarif » préférentiel), les analyses empiriques montrent que l'amnistie fiscale s'est avérée inefficace là où elle a été instaurée ces dernières années (Allemagne et Italie). Les études disponibles<sup>18</sup> montrent que les bénéficiaires restent très théoriques et que les effets pervers l'emportent en réalité largement sur les supposés effets bénéfiques. L'amnistie fiscale n'est en effet ni une solution au retour des « expatriés fiscaux », ni une solution à l'évasion fiscale.

- ***Etoffer les moyens humains, leur donner du temps et une véritable capacité d'agir.***

A l'évidence, le contrôle a besoin d'agents, ce que la Commission européenne elle-même confirme lorsqu'elle conseille aux Etats membres « d'étoffer les ressources humaines »<sup>19</sup>. Il ne s'agit nullement ici de verser dans le « tout sécuritaire » fiscal mais simplement de permettre à l'administration d'augmenter le nombre d'opérations, le taux de couverture et le temps consacré à la détection de la fraude et à son contrôle, notamment en ce qui concerne les opérations complexes et/ou à caractère international faisant, par exemple, intervenir plusieurs entités. Réclamer des moyens humains n'est pas une facilité du discours syndical. En effet, si l'on veut améliorer la couverture du tissu fiscal et/ou augmenter le nombre de contrôles et/ou permettre aux vérificateurs d'avoir le temps d'effectuer pleinement leurs contrôles, alors seuls des moyens humains peuvent le permettre, à condition, bien évidemment, de disposer des moyens juridiques adéquats.

Il faut également que les agents soient bien formés, au début et en cours de carrière. La formation initiale et continue est en effet un enjeu majeur. Par ailleurs, aucun agent ne doit perdre de l'argent dans le cadre de ses

---

indicateurs et, en plus, du pourcentage des contrôles d'origine recherche réprimant les fraudes les plus graves et de la part des contrôles dont la durée sur place est limitée dans le temps.

<sup>17</sup> La Lolf (Loi organique relative aux lois de finances) est la « constitution financière » de l'Etat.

<sup>18</sup> Voir notamment Andrea Manzitti in Rapport moral sur l'argent dans le monde, édition 2005, Association d'économie financière, Paris, 2005.

<sup>19</sup> Communication du 31 Mai 2006 citée plus haut.

missions : les remboursements de frais doivent donc tenir véritablement compte des dépenses engagées, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cet aspect est tout sauf neutre dans l'accomplissement des missions de contrôle. Les agents en charge de la recherche et du contrôle sont par nature des agents mobiles (en ce sens du reste, les tentatives de « formater » le contrôle sont vouées à échouer ou à affecter l'efficacité même du contrôle) : or, ils perdent de l'argent dans le cadre de leurs missions puisque le dispositif de remboursement des frais engagés n'est pas en adéquation avec l'évolution du coût réel de la vie ni avec la réalité des dépenses.

Enfin, les services et les agents doivent pouvoir compter sur un véritable soutien technique de la hiérarchie, ce qui est de moins en moins le cas du fait de l'emprise de la logique managériale qui se cantonne à un suivi statistique et à un formatage des méthodes de travail souvent contraires à la logique même du contrôle.

- ***Equilibrer l'organisation du contrôle, entre indépendance et attachement à la sphère fiscale.***

La lettre de mission du 11 Octobre signée par le Président de la République et le Premier Ministre décline certaines des orientations que le chef de l'Etat a annoncées dans son discours de Nantes. Il y est ainsi précisé qu'Eric Woerth, le nouveau « Mr Fraude », doit envisager, dans la gestion de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, « *des dispositifs d'intéressement, collectifs ou individuels* ». On imagine les dégâts d'un tel dispositif dans l'administration fiscale et en particulier dans le contrôle fiscal ainsi que la réaction de l'opinion publique devant un tel dispositif... Le consentement à l'impôt s'en trouverait largement affecté tandis que la légitimité de l'action publique dans la gestion de l'impôt serait délégitimée, ce qui dans une démocratie, serait dangereux.

Par ailleurs, si l'attachement des services dédiés au contrôle fiscal à la « sphère fiscale » (c'est-à-dire aux autres services fiscaux) est une évidence qui mérite cependant d'être rappelée, le fait que les directeurs locaux soient des comptables publics ne doit pas déboucher sur un diktat de la préoccupation du recouvrement telle que nous l'avons précédemment exposée.

Enfin, le projet de « police fiscale » (à l'image des brigades pénales allemandes) doit être envisagé avec précaution. Il ne faudrait pas, si une telle évolution voyait le jour, qu'une telle structure soit détournée de la sphère fiscale et de la lutte contre la fraude fiscale. Il faut éviter que cette structure devienne le seul fer de lance, la vitrine au détriment des autres acteurs de la lutte contre la fraude fiscale. Pour ce faire, elle devrait être fonctionnellement et structurellement rattachée à la Direction générale des finances publiques et, en son sein, à la sphère fiscale.

- ***Intensifier la recherche pour mieux détecter la fraude.***

La tendance actuelle est au formatage et à la prédominance d'un indicateur (CF2R) très structurant qui conduit à se limiter à certains secteurs d'activité, donc à en délaissier d'autres, ce qui ne permet pas de détecter certains schémas de fraude. Pour une recherche véritablement efficace, il importe de se dégager de cette logique contraignante. Comme pour les autres missions fiscales, la recherche est essentiellement jugée sur des objectifs quantitatifs qui mettent en danger la qualité des missions. Face à la complexité de certains dossiers, une formation adaptée, touchant notamment aux circuits économiques et financiers, est aussi indispensable afin de pouvoir fiscaliser l'information.

Dans l'exercice des missions, il faut admettre que la recherche a besoin d'une souplesse dans son organisation, faite de contacts avec d'autres administrations, avec des organismes institutionnels (Banques, Assurance, AMF...) voire des entreprises publiques ou des organismes sociaux, d'initiatives des enquêteurs, de réactivité à l'information et d'une grande latitude dans le déroulé des travaux. Notons également que les contacts entre services de recherche et de contrôle sont trop distendus, il faut donc développer les échanges formels et informels entre les agents.

Le renseignement « interne » est également un vrai défi : la transmission et l'exploitation des informations doit gagner en efficacité, en développant les échanges et la coopération entre services fiscaux. Enfin, une réflexion pourrait s'engager sur une force plus contraignante de procédures telles que le droit de communication, lequel devrait être élargi (à TRACFIN par exemple ...).

- ***Développer et améliorer les données et les échanges d'informations.***

A l'évidence, face à une fraude multiforme qui se diversifie, se complexifie et s'internationalise, la question des échanges d'informations est cruciale. Il en va aussi bien des échanges d'informations entre administrations sociales et fiscales d'un même pays qu'entre administrations de pays différents. L'enjeu est le suivant : chaque Etat doit être en situation de savoir « qui » (entreprise, particulier) détient « quoi » à l'étranger (société, capitaux, comptes) et, a fortiori, au sein de l'Etat. Bien entendu, tout cela doit s'effectuer avec une formation technique adaptée touchant aussi bien à la fiscalité qu'à l'analyse des circuits financiers, aux comptabilités dématérialisées (en détectant notamment l'utilisation frauduleuse des logiciels permissifs) et à l'évolution des schémas de fraude.

La gestion de l'impôt dans sa globalité doit permettre une réelle fiabilité et exhaustivité des bases de données internes. La dématérialisation du dossier, combinée à la conservation de certains documents « papiers » et aux changements d'organisation des services aboutit à un éparpillement des dossiers, à des pertes d'informations qui nuisent à la bonne gestion, à la programmation et donc, par suite, à la qualité du contrôle. Outre une meilleure tenue du dossier, il faut développer le recoupement et le croisement internes des fichiers de l'administration. En effet, ceci permettrait de pallier l'absence du suivi de certains régimes fiscaux qui est dû, en partie, à l'absence d'historique dans les applications (de fait, certains secteurs ou régimes fiscaux ne sont donc pas balayés par les recoupements informatiques et échappent largement au contrôle).

Mais les systèmes fiscaux ne peuvent plus compter sur les seules origines nationales en termes de renseignements pour appliquer leurs propres législations. Au niveau international, seul l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales peut dissuader et révéler les fraudes dans les flux transfrontaliers. Ceci suppose donc un cadre légal (européen) qui impose des obligations communes. Pour ce faire, il faudrait, par exemple, commencer par revenir sur le traitement dérogatoire réservé à l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg concernant la taxation des revenus de l'épargne (à ce titre, la directive « épargne » devrait être élargie pour être vraiment efficace).

Ce socle juridique permettrait l'accès rapide aux informations dans le cadre d'une procédure encadrée par la loi (qui garantirait ainsi l'égalité de traitement des contribuables européens). Bien entendu, ce cadre doit être contraignant et prévoir des sanctions (amendes, publication des refus sur un rapport de la commission...). Une « banque de données » européenne pourrait être mise en place, sur l'idée du système Vat Information Exchange System (VIES) pour la TVA intracommunautaire qui, quoique imparfait, montre qu'un tel projet est techniquement réalisable.

- ***Plus largement, développer la coopération internationale et agir au niveau européen.***

Développer et intensifier une véritable coopération internationale passerait notamment par : la venue de fonctionnaires étrangers dans le cadre d'une procédure, l'instauration d'un vrai « droit de suite » dans le cadre du contrôle d'une société qui permettrait d'effectuer des recherches ou vérifications dans un autre Etat membre où serait implantée une société du même groupe que la société vérifiée, une filiale de la société vérifiée ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation et le développement de la procédure de contrôle multilatéral coordonné.

Pour le dire rapidement, au sein de l'Union européenne, il est urgent de parvenir à établir une base juridique permettant, notamment : d'échanger automatiquement des renseignements entre administrations fiscales, d'établir une base d'imposition commune en matière d'impôt sur les sociétés, de travailler sur un régime unifié en matière de TVA, d'harmoniser progressivement les fiscalités (notamment en matière d'IS), d'éliminer les sociétés écran, le secret bancaire et toute forme d'opacité... Pour ce faire, il faudrait donc s'accorder sur le traitement juridique de l'évasion fiscale et de la fraude fiscale (trop considéré comme un délit mineur) et développer un certain nombre de procédures qui existent déjà mais qui restent peu usitées (assistance, contrôle coordonné...). Enfin, la fiscalité doit également répondre au défi posé par la problématique du commerce électronique qui dématérialise l'entreprise, sa domiciliation, la transaction et le traitement fiscal de la création de richesse. L'OCDE estime que 80% des transactions électroniques ont lieu entre entreprises liées, ce qui situe l'enjeu en termes de transfert de bénéfices par exemple.

La création d'une structure nommée Eurofisc est souvent avancée. L'idée est intéressante, si elle s'accompagne toutefois des moyens juridiques et humains suffisants qui permettent de traiter les demandes de coopération, sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne et au-delà. Ce projet sera utile s'il s'accompagne d'une volonté réelle et durable de lutter contre toutes les formes de fraude fiscale et tous ses intervenants (s'il ne porte que sur la TVA intracommunautaire, le projet restera inachevé). Ceci suppose que les Etats membres s'accordent sur l'approche de la fraude fiscale et sur un socle de mesures qui permettront à cette structure de disposer d'une véritable capacité d'agir, juridique et fonctionnelle.

- ***Paradis fiscaux : des enjeux particuliers***

Un effort particulier doit être fait à l'encontre des paradis fiscaux. Les échanges d'informations tels qu'ils sont décrits ci-dessus doivent déjà permettre une réelle transparence. Mais là encore, diffuser de l'information, notamment en revenant à la stratégie des « listes noires », demeure nécessaire. Le nombre de ces listes doit être revu à la baisse, l'idéal étant de ne diffuser qu'une liste unique, établie par une autorité fiscale mondiale indépendante (à l'image de l'autorité fiscale que propose le réseau Tax Justice Network) et régulièrement actualisée. Une telle autorité pourrait également promouvoir des normes internationales (sur l'échange d'informations, sur le droit de suite...) à l'image de celles qui ont été établies par le Gafi en matière de lutte contre le blanchiment.

### **C – Au-delà de la seule fiscalité, des enjeux économiques, financiers et juridiques imbriqués.**

- ***Blanchiment et fraude fiscale, des liens évidents.***

Les liens entre blanchiment et fraude fiscale sont souvent discutés, notamment par les territoires pratiquant le secret bancaire, qui acceptent, dans des cas peu nombreux et sous condition, de lever le secret bancaire pour des affaires de blanchiment, à condition toutefois que cela ne concerne pas la fraude fiscale.

Certains observateurs estiment en effet que blanchiment et fraude fiscale constituent deux questions distinctes. Il n'en est évidemment rien : les produits issus d'activités illicites sont rarement fiscalement déclarés, tandis que ceux issus de la fraude fiscale sont blanchis avant de réintégrer l'économie réelle. Lutter contre le blanchiment ne peut donc être efficace que si la lutte contre la fraude fiscale dispose également de moyens suffisants.

La transposition de la 3<sup>ème</sup> directive européenne de lutte contre le blanchiment pourrait offrir des perspectives intéressantes. Cette directive considère en effet comme des infractions graves entrant dans le champ de la déclaration de soupçon<sup>20</sup> toute infraction passible d'une peine de prison d'un an ou plus, et notamment les infractions que l'article 1741 du Code général des impôts qualifie de fraude fiscale. Ceci offre donc de nouvelles possibilités. Il pourrait ainsi être mis en place un droit de communication auprès de Tracfin afin que les services de recherche de la DGI puissent prendre connaissance du contenu des affaires gérées par Tracfin et en tirer les éventuelles conséquences sur le plan fiscal.

- ***Accroître la transparence.***

Au-delà des mesures exclusivement fiscales, il s'agit d'instaurer des obligations comptables et financières qui favorisent la transparence. Plusieurs mesures phares pourraient être prises : interdire l'accès aux marchés publics pour les entreprises entretenant des relations avec les paradis fiscaux et judiciaires, obliger les sociétés cotées à déclarer les opérations réalisées avec les paradis fiscaux et leur justification dans leurs comptes consolidés, garantir la traçabilité des revenus et des mouvements de fonds, y compris à travers les trusts et les fondations et, enfin, renforcer le contrôle des sociétés de compensation « clearing ».

- ***Droit des sociétés et fiscalité, des enjeux croisés.***

Une des caractéristiques majeures des paradis fiscaux est de permettre la création rapide et à peu de frais de sociétés qui permettent notamment, en tout anonymat, le placement, la gestion et la transmission de

---

<sup>20</sup> La déclaration de soupçon est transmise à la cellule Tracfin qui peut, le cas échéant après instruction, transmettre le dossier à la justice.

patrimoines. Les paradis fiscaux offrent la plupart du temps un régime opaque en matière de droit des sociétés. Il y est ainsi possible de créer des sociétés écrans, souvent paravents d'activités illicites, qui permettent de dissimuler l'identité des bénéficiaires et des ayants droit. L'utilisation de ce type de société (fiducies, trusts, fondations, sociétés de personnes à responsabilité limitée) est particulièrement propice aux activités illicites comme le blanchiment par exemple<sup>21</sup>. Il faut donc lever l'opacité qui existe sur ce type de structures.

Les premières mesures à prendre seraient les suivantes : toutes les autorités publiques des Etats membres devraient disposer des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés implantées sur leur territoire. Il faut assurer une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations. Enfin, il doit être possible aux autorités publiques (de réglementation, de surveillance et d'application des lois), dans le cadre de leurs investigations, d'échanger des informations ainsi détenues sur les bénéficiaires effectifs des sociétés créées sur le territoire des Etats membres.

Il pourrait ainsi être instituée une obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés, sans exception. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres (administrations fiscales et judiciaires) sous peine de sanctions, soit d'office lorsqu'un de leurs résidents apparaît, soit sur demande des autorités publiques des Etats membres. Ce dispositif permettrait, par exemple, d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de son patrimoine dans un « trust » à l'étranger.

Au plan national, il est indispensable d'engager la responsabilité financière des donneurs d'ordre. Sur le plan fiscal, l'action de l'administration est en effet souvent bridée du fait de la complexité de la fraude faisant intervenir un réseau de sous-traitants. Par ailleurs, la question de la domiciliation est clairement posée : il faut en revoir les critères, afin d'éviter les domiciliations « fantaisistes », notamment au regard de la dématérialisation des échanges qui constitue un véritable enjeu en soi quant au régime fiscal à adopter et au procédure de contrôle à engager.

- *Accroître l'aide au développement*

Certains Etats ont fait de leur stratégie fiscale leur stratégie de développement. Dans les pays de l'est de l'Europe, la mise en place de Flat tax vise à attirer les investisseurs et les entreprises tout autant qu'à lutter contre l'économie souterraine. Or, il est un fait que ces pays (lorsqu'ils sont réellement indépendant et non adossés politiquement à un pays occidental) ne bénéficient pas d'une aide suffisante pour financer les investissements publics en termes d'éducation, de santé...

De la même manière, certains Etats considérés comme des paradis fiscaux et judiciaires voient leur croissance reposer principalement sur les activités financières. Dans le cadre d'une lutte contre les paradis fiscaux et les mesures fiscales et judiciaires dommageables, adopter des programmes d'aide à la reconversion économique de certains centres « off-shore » et accroître l'aide financière est nécessaire.

---

<sup>21</sup> Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, *Au-delà des apparences*, 2003.

## Communiqués communs SNUI / Solidaires douanes sur le service fiscal judiciaire

Communiqué du 6 Octobre 2008

### Lutte contre la fraude, police fiscale : des annonces imminentes ?

La lutte contre la fraude se trouve à un tournant historique. Il est désormais avéré que la fraude se diversifie, se complexifie et s'internationalise, que son ampleur est telle qu'elle pèse lourdement sur les budgets publics (2 à 2,5 % du produit intérieur brut selon la Commission européenne – soit 38 à 47 milliards d'euros-, 42 à 51 milliards d'euros selon le SNUI). Le gouvernement a déclaré faire de la lutte contre la fraude une priorité mais ses annonces les plus volontaristes concernent toutefois principalement la lutte contre la fraude sociale et ne visent pas (ou si peu) la fraude fiscale. Eric Woerth a eu beau confirmer durant l'été que les lois de finances contiendraient des dispositions sur la lutte contre la fraude fiscale, force est de constater, d'une part, qu'elles se font attendre et, d'autre part, que les chantiers sont nombreux, complexes et enchevêtrés.

Le contexte est le suivant :

- *La lutte contre la fraude est désormais appréhendée sous l'angle « fiscal et social », la fraude sociale apparaissant toutefois comme prioritaire par rapport à la fraude fiscale aux yeux du gouvernement.*
- *Un délit de fraude fiscale a été créé, mais apparaît déjà particulièrement complexe à mettre concrètement en œuvre.*
- *Une Délégation nationale à la lutte contre la fraude a été créée en Avril dernier, déclinée en comités locaux départementaux en août, mais avec un statut encore flou : s'agit-il d'un lieu d'expertise, de communication et de conseil ou d'une structure qui sera, à terme, dotée de compétences propres ?*
- *La transposition de la troisième directive sur la lutte contre le blanchiment fait l'objet d'après débats, de nombreux intérêts souhaitant qu'elle soit appliquée avec parcimonie...*
- *Les paradis fiscaux sont toujours aussi actifs : dans le contexte de crise actuelle, on remarquera qu'ils ont contribué à alimenter la déréglementation financière et la spéculation et qu'ils drainent toujours des flux importants provenant des diverses formes de délinquance financière, dont la fraude.*

Pour le SNUI et Solidaires Douane, après l'affaire du Lichtenstein, et alors que l'on assiste depuis plusieurs années à un mouvement de repli général de l'action publique, c'est peu de dire que la lutte contre la fraude fiscale vit des heures décisives et difficiles, qu'il s'agisse des services de recherche, de gestion ou de contrôle.

Dans ce contexte, la « police fiscale » (ou « cellule judiciaire », le nom n'étant pas connu), déjà annoncée dans le « rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale par le biais de paradis fiscaux » établi au printemps dernier par le Ministre des comptes publics à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, pourrait à première semblance être une piste intéressante, et ce d'autant plus que l'affaire du Lichtenstein a démontré, s'il en était encore besoin, l'ampleur du phénomène en matière d'évasion fiscale.

Les deux organisations syndicales, SNUI et Solidaires douanes, ont donc décidé de travailler ensemble sur ce sujet. Car l'expérience du Service national des douanes judiciaires (SNDJ) est riche d'enseignements : la création d'un tel service est très complexe, le mode de fonctionnement d'un tel service diffère en effet radicalement de ceux des services de recherche et de contrôle « classiques ».

Le SNUI et Solidaires douanes entendent porter haut et fort que rien ne serait plus dangereux que de « sortir » cette compétence et cette structure nouvelles d'une sphère fiscale insérée par nature dans le domaine « budgets et comptes publics ». L'architecture des services, des compétences et des procédures doit être pensée de sorte que la création d'un tel service n'enlève rien à l'existant, y demeure connecté et ne le concurrence pas, la principale valeur ajoutée apportée par un tel service devant être sa technicité fiscale. Voici résumé à grands traits l'enjeu de la « police fiscale ».

## **Pour un véritable Service judiciaire fiscal, technicien et efficace**

Le Ministre du budget et la commission des Finances de l'assemblée nationale (notamment son président et son rapporteur) évoquent la création d'un service judiciaire fiscal. Pour nos organisations, qui s'expriment régulièrement ensemble sur ce dossier depuis plus d'un an, il s'agit là d'un enjeu important.

### **Le service judiciaire fiscal : un outil nécessaire**

Après le G 20 d'avril et à la veille de celui de Pittsburgh, après l'affaire des « 3.000 » noms de résidents français détenant des comptes en Suisse l'actualité fiscale montre que de nouveaux moyens doivent être rapidement mis en œuvre pour éviter un décrochage entre l'évasion et la fraude fiscale et le contrôle fiscal. La différence de traitement des suites de l'affaire des comptes du Liechtenstein entre la France et l'Allemagne (qui dispose, elle, de brigades pénales fiscales) a illustré d'une part l'insuffisance des outils de lutte détenus en France et d'autre part le besoin de créer (au-delà du contrôle fiscal « classique » administratif qui, bien que devant être renforcé, demeure adapté à l'essentiel des formes de fraude) un nouvel outil fiscal plus réactif et mieux adapté aux formes plus complexes de fraudes fiscales.

Si le principe même de ce service ne fait pas l'objet de réelles discussions aujourd'hui, ses modalités de mise en œuvre (organisation générale, compétences, rattachement) posent en revanche des questions de fond sur la philosophie, sur l'objet et sur l'efficacité d'un tel service.

### **Un outil complémentaire dans la lutte contre la fraude fiscale complexe.**

Le contrôle fiscal reposera toujours, en France comme à l'étranger, d'abord et avant tout sur des procédures administratives. Mais les procédures administratives ne sont plus suffisantes face à la fraude fiscale complexe qui, indépendamment des sommes en jeu, met en œuvre des schémas sophistiqués (sociétés écrans, comptes dans les paradis fiscaux...). Dans ces situations, un échelon manque dans l'organisation du contrôle fiscal, l'échelon « judiciaire ».

Mais si les outils de la procédure pénale sont plus indiqués dans ces cas de figure, encore faut-il ne pas oublier que la lutte contre la fraude fiscale requiert avant tout une technicité fiscale.

Ce constat évident montre clairement qu'un service judiciaire fiscal doit être rattaché à Bercy : il doit être composé d'agents des impôts formés par l'administration fiscale et il doit être alimenté en dossiers par les services fiscaux, notamment par les services spécialisés de recherche et de contrôle de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) tels que la Direction nationale des enquêtes fiscales, la Direction nationale des vérifications de situations fiscales ou bien encore la Direction des vérifications nationales et internationales par exemple, c'est-à-dire par ceux qui se trouvent confrontés à la fraude et qui, lorsqu'ils sont confrontés à certains types de fraude, peuvent transmettre le dossier au service judiciaire fiscal. Il en va de l'efficacité même de ce service. L'expérience du Service national de douane judiciaire l'a prouvé, il n'est pas possible de faire vivre un service de police judiciaire spécialisé coupé de son milieu d'origine.

Il n'est nullement question, pour nos deux organisations, de revendiquer la création d'une troisième force de police judiciaire en France mais d'œuvrer à la création d'un véritable service public fiscal technicien dédié à la lutte contre les fraudes fiscales et douanières complexes.