

FRAUDE FISCALE : CARACTÉRISATION ET ENJEUX

ROBERT BACONNIER*

MICHEL TALY**

La fraude fiscale est aussi vieille que l'impôt. Pas plus que nous, nos ancêtres n'appréciaient d'être privés de leurs ressources au profit de quelqu'un d'autre, qu'il s'agisse d'une personne physique (le roi, le seigneur) ou d'une collectivité (l'Église, par exemple).

Mais la diffusion du modèle démocratique et du principe, qui lui est indissociablement lié, du consentement à l'impôt par les citoyens a changé la donne.

En effet, historiquement, l'impôt était lié à l'oppression. Il s'agissait d'un « tribut » imposé à des sujets, peuples étrangers vaincus ou populations domestiques. La résistance à l'impôt était donc à la fois une réaction individuelle d'autodéfense et une manifestation d'opposition politique. Avec le libre consentement à l'impôt par les citoyens ou leurs représentants,

celui-ci devient la partie du revenu national que la collectivité accepte de consacrer au financement des charges collectives. Dans un tel contexte, la fraude apparaît comme le refus de ses auteurs de payer leur quote-part et donc comme une atteinte au pacte social.

En bonne logique, du moins dans les pays démocratiques, la fraude devrait donc tendre à devenir un phénomène résiduel. Or, même si les statistiques ne sont pas faciles à établir, il n'en est rien et, jamais dans l'histoire, la fraude n'a mis en œuvre au plan international des sommes aussi importantes.

Cela tient tout d'abord au fait qu'en pratique, et quoique à des degrés divers, la tolérance des agents économiques vis-à-vis des comportements de fraude reste grande. Des personnes physiques ou morales, par ailleurs parfaitement honorables, n'hésitent pas à

* Président de l'Association nationale des sociétés par actions (Ansa).

** Associé chez Landwell France.

favoriser la fraude d'autres agents économiques, si elles en tirent elles-mêmes un avantage financier. Par exemple, une personne physique acceptera (voire sollicitera) un travail sans facture de la part d'un prestataire pour avoir une réduction de prix, alors que cette absence de facture va permettre au prestataire de dissimuler une partie de son chiffre d'affaires et de son bénéfice. De même, certaines compagnies d'assurances proposent-elles aux clients des bons de capitalisation anonymes, dont elles savent pertinemment qu'ils permettront à leurs acquéreurs de recycler l'argent de la fraude. Les États eux-mêmes et leurs émanations ne sont pas à l'abri de ces dérives, puisqu'ils n'ont pas hésité à recourir à la corruption d'agents publics étrangers pour obtenir de grands contrats de fournitures de matériels civils ou militaires.

À cette tolérance passive ou active vis-à-vis des comportements de fraude, s'ajoute le fait que l'internationalisation de l'économie ouvre à la fraude un champ considérablement accru.

On assiste, en effet, à une mutation de la fraude fiscale :

- de domestique, elle est souvent devenue internationale, avec utilisation de paradis fiscaux purs et simples ou de pays qui, sans être de vrais paradis fiscaux, préservent la confidentialité d'un certain nombre d'opérations (secret bancaire...) ; les grandes entreprises étaient, depuis longtemps déjà, équipées pour tirer parti de ces possibilités, mais désormais les PME y ont également accès. C'est en ce sens qu'on a pu parler d'une « démocratisation de la fraude fiscale internationale » ;
- de purement fiscale, elle se combine de plus en plus souvent avec d'autres

formes de délinquance financière, voire avec la grande criminalité de droit commun (drogue, par exemple). Elle est même parfois liée au financement du terrorisme ; ce qui explique qu'après le 11 septembre 2001, l'administration républicaine ait totalement changé de position vis-à-vis de la coopération fiscale internationale. Après avoir cessé de participer aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le sujet, elle y a repris un rôle moteur !

- enfin, les méthodes de la fraude sont devenues beaucoup plus sophistiquées. Même si la fraude « rustique » (dissimulation pure et simple de recettes, par exemple) reste efficace, l'utilisation de procédés plus subtils et plus complexes, notamment pour les entreprises d'une certaine taille, gagne du terrain.

De leur côté, les administrations cherchent à renforcer à la fois leurs dispositifs internes et leur coopération, mais c'est une course de vitesse qui est engagée, tant la mondialisation ouvre sans cesse de nouvelles perspectives.

Il faut cependant prendre garde à ne pas voir de la fraude fiscale partout. Toutes les infractions à la législation fiscale ne sont pas frauduleuses, par exemple l'application d'un taux d'amortissement trop élevé ; ce qui n'empêche d'ailleurs pas que le redressement doive être effectué, sinon à quoi bon une réglementation ? *A fortiori*, lorsqu'il s'agit de questions complexes, le contribuable peut tout à fait se tromper en toute bonne foi. Enfin, comme l'avait indiqué un commissaire du gouvernement au Conseil d'État, « le contribuable n'est pas un philanthrope », et le fait de choisir, entre deux solutions, la plus favorable n'est pas

répréhensible en soi. Même s'il ne faut pas faire preuve d'angélisme face à l'ampleur et à l'impact de la fraude fiscale, il convient également d'éviter le catastrophisme !

Les développements qui suivent ont pour objet d'analyser de manière plus approfondie les différents types d'infractions fiscales, dont la fraude *stricto sensu*, et de présenter les enjeux des actions de contrôle menées par les administrations fiscales.

CARACTÉRISATION DE LA FRAUDE FISCALE

La fraude fiscale suscite un niveau de réprobation variable selon les pays et les cultures. Dans beaucoup de pays, la fraude est un délit pénal, mais ce n'est pas le cas partout. Même dans les pays où elle constitue un délit, elle bénéficie souvent d'une plus grande indulgence que les autres délits. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette spécificité du délit de fraude fiscale :

- il est susceptible d'être commis par tout le monde. On retrouve ce phénomène d'indulgence pour un délit que tout le monde peut être amené à commettre dans le cas des accidents de la route ;

- la frontière est peut-être plus difficile à faire que pour d'autres délits entre la simple habileté et la véritable malhonnêteté ;

- l'État n'est pas une victime « ordinaire ». La relation entre les deux partenaires (le contribuable et le fisc) n'étant pas contractuelle, certains citoyens ressentent confusément comme de la légitime défense le fait

de se soustraire partiellement à un rapport de forces jugé léonin ; ce qui les amène à repousser un peu trop loin la frontière entre l'optimisation fiscale admissible et la véritable fraude. On retrouve ce type de réactions avec certains partenaires économiques jugés trop puissants : par exemple, il peut arriver que l'escroquerie à l'assurance entraîne moins de réprobation que l'escroquerie aux dépens d'un particulier.

Cette difficulté de frontière entre l'habileté et la malhonnêteté ne concerne, toutefois, pas tous les types de fraude. Il faut, en effet, distinguer :

- la dissimulation pure et simple de recettes ou d'activités. Cette situation recouvre en fait deux cas différents :

- la dissimulation partielle par des contribuables « ordinaires » : particuliers ne déclarant pas tous leurs revenus, notamment par la dissimulation d'avoirs à l'étranger, commerçants ou professions libérales ne déclarant pas toutes leurs recettes ;

- on peut aussi classer dans cette catégorie les sous-estimations « grossières » de valeur d'un bien : le désaccord entre l'administration et le contribuable sur la valeur d'un bien est une situation normale en cas de contrôle fiscal, qui n'implique pas, en principe, de situation de fraude potentielle. Il en va tout autrement dans le cas où la sous-estimation est tellement grossière qu'il est impossible qu'elle ait été commise de bonne foi, et que le seul espoir d'échapper au rappel réside dans la probabilité de ne pas être contrôlé ;

- la dissimulation totale d'une activité : commerces non déclarés, ateliers clandestins... On est alors dans le domaine de l'économie souterraine ;

- la déduction de TVA à partir de fausses factures ou en interposant des entités sans surface financière appelées à disparaître rapidement (techniques dites de « carrousel »). On est alors dans une situation de grande délinquance financière ;

- la sous-estimation d'une base d'imposition grâce à « l'habillage » d'une situation pour bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable que celui qui aurait dû être appliqué. Pour simplifier, nous rangerons ces situations dans la catégorie des « abus de droit ».

Les deux premières catégories ne posent pas de problème de qualification : le contribuable concerné sait très bien qu'il est en marge de la loi. Il y a simplement une gradation entre la simple dissimulation et l'utilisation de faux documents. L'arsenal répressif français fait d'ailleurs bien la distinction, puisque le Code des impôts prévoit deux niveaux de pénalités : les pénalités pour « mauvaise foi », en général égales à 40 % du montant des droits éludés, et celles pour manœuvres frauduleuses, qui sont égales au double des précédentes, soit le plus souvent 80 % du montant des droits éludés.

La troisième catégorie est, bien sûr, plus délicate. Partant du principe que, dans un État de droit, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, l'optimisation fiscale n'a rien de répréhensible tant qu'elle reste dans le champ de la simple habileté. En outre, certaines erreurs de qualification ont pu être commises en toute bonne foi. Il est même tout à fait possible que la même infraction « objective » ait été commise volontairement par un contribuable et involontairement par un autre. Le rappel des droits éludés sera le même pour les

deux, mais l'application des pénalités supposera, de la part de l'administration, une qualification de l'intention sous le contrôle, bien sûr, du juge de l'impôt. On est alors tout à fait dans la logique du droit pénal, puisque l'existence d'un délit suppose à la fois une infraction objective et l'intention de la commettre.

Cette qualification de l'intention du contribuable est tout à fait essentielle pour les situations d'abus de droit. Ce dernier est défini par le livre des procédures fiscales comme un acte qui dissimule la portée véritable d'un contrat ou d'une convention.

Il est possible dans certains cas (mais pas tous) de fonder un même redressement soit sur la procédure de l'abus de droit, soit sur une procédure « ordinaire ». Le même redressement sera alors assorti ou non d'une majoration de 80 % selon que le vérificateur aura choisi une route ou l'autre. Ce choix obéit implicitement à un jugement du vérificateur sur le caractère intentionnel de l'abus reproché. Comme cette procédure peut comprendre la saisine d'une commission, l'ambiguïté est alors totale : alors que cette commission doit normalement se prononcer sur l'effet objectif du montage qui lui est soumis, elle est parfois perçue comme portant un jugement sur la bonne foi du contribuable !

Le point de savoir si l'administration a vraiment le choix entre deux routes est controversé. Le juge de l'impôt a eu, d'ailleurs, l'occasion de se pencher plusieurs fois sur cette question : dans un arrêt récent, la Cour de cassation a estimé que l'administration devait nécessairement utiliser la procédure d'abus de droit pour requalifier

en vente de fonds de commerce une location gérance ; utiliser une autre voie constitue donc, dans ce cas, un vice de procédure.

Pour le Conseil d'État, au contraire, l'administration peut, sans utiliser la procédure de l'abus de droit, requalifier des salaires en revenus non salariaux, dès lors que, selon l'analyse des faits, l'erreur ne semble pas délibérée, ou des revenus de contrats de sous-traitance en salaires, dès lors que l'administration n'invoque pas la fictivité des contrats, mais le fait qu'ils donnaient aux prestations fournies une qualification qui ne correspondait pas à leur nature réelle. Les faits étant différents, ces décisions ne sont pas forcément contradictoires, mais elles semblent au moins converger sur le fait que l'administration n'a pas vraiment le choix, la procédure dépendant de la qualification portée sur les faits : s'il y a dissimulation ou fictivité, il faut nécessairement utiliser la procédure de l'abus de droit. S'il n'y a, au contraire, que simple erreur de qualification, le Conseil d'État admet qu'une autre procédure puisse être utilisée.

Les notions de dissimulation et de fictivité ne recouvrent pas exactement celle de la mauvaise foi, mais on n'en est pas très loin, et c'est bien cette présomption de mauvaise foi qui justifie la pénalité de 80 %.

Apparemment techniques, ces considérations nous éclairent sur la frontière entre l'habileté et la malhonnêteté : on peut considérer que la frontière est franchie lorsqu'on ne peut espérer échapper au rappel qu'en dissimulant une partie du « montage », par exemple :

- cacher l'existence d'une « contre-

lettre » modifiant la portée d'un contrat ;

- « brouiller les pistes » pour empêcher de remonter au bénéficiaire final d'une transaction ;

- dissimuler une donation en vente en donnant l'argent qui servira à payer le prix de la vente.

On a ainsi une règle pragmatique : lorsque le contribuable arrive à la conclusion qu'il n'a aucune chance d'échapper au redressement si l'administration a en main tous les éléments du « montage », et qu'il en dissimule certains pour augmenter ses chances, il sait qu'il est en train de franchir la frontière entre l'optimisation et la véritable fraude.

LES ENJEUX DE LA FRAUDE FISCALE

En matière de contrôle fiscal, l'administration fiscale a formalisé ses objectifs et ses enjeux dans son « contrat de performance ». Celui-ci distingue trois finalités du contrôle fiscal : budgétaire, dissuasive et répressive.

Finalité budgétaire

Comment évaluer le montant des sommes qui échappent à l'impôt ? Il est rare que les pouvoirs publics se hasardent à de telles estimations. Il y a une vingtaine d'années, la somme de 100 milliards de francs avait été avancée, sans que l'on sache très bien d'où elle venait et si elle ne visait que la fraude ou aussi l'optimisation fiscale. Il s'agissait plus d'exprimer un ordre

de grandeur qu'une réalité. En effet, mesurer l'évasion fiscale est, par nature, impossible.

La fraude consistant à dissimuler des recettes et, *a fortiori*, s'il s'agit d'activités totalement clandestines, le problème consiste, en fait, à essayer de chiffrer l'ampleur de l'économie souterraine. Théoriquement, l'économie souterraine apparaît par comparaison entre les chiffres cumulés des déclarations fiscales et les chiffres de la comptabilité nationale. Les « ajustements » auxquels procède le comptable national pour équilibrer ses comptes s'expliquent, en partie, par l'effet de l'économie souterraine. Mais aller au-delà de cette affirmation de principe pour s'essayer à une estimation de la fraude est une autre affaire :

- pour la TVA, le montant à payer ne s'obtient pas en appliquant un taux à la valeur ajoutée, mais en calculant la différence entre une TVA due sur les ventes et une TVA à déduire sur les achats et les investissements. Compte tenu de ce mode de calcul, le rapprochement avec les valeurs ajoutées retracées par la comptabilité nationale ne donnerait pas de résultat exploitable. D'ailleurs, chaque fois que les services du ministère des Finances ont essayé d'expliquer par l'analyse macroéconomique une évolution surprenante de la TVA nette, le résultat n'a pas été probant. Tel a été le cas, par exemple, en 1993, année où les nouvelles règles de TVA intracommunautaire s'appliquaient pour la première fois au moment où l'économie était très déprimée et où l'on cherchait à savoir si la conjoncture expliquait en totalité l'évolution où s'il y avait une fraude accrue due au changement de système ;

- pour l'impôt sur le revenu, la comparaison entre le revenu national de la comptabilité nationale et le cumul des revenus déclarés est contrarié par l'étroitesse de notre impôt, seul un ménage sur deux étant imposable ;
- quant à l'impôt sur les bénéfices commerciaux, on n'a jamais su anticiper son évolution de façon fiable, le bénéfice imposable étant un solde que les grandeurs macroéconomiques ne permettent pas d'appréhender.

Pour l'optimisation, le problème est tout aussi délicat. En effet, il n'y a pas de recettes dissimulées, mais une diminution du résultat imposable. Au niveau microéconomique, on peut mesurer l'ampleur de ce phénomène, au moins pour l'impôt sur le bénéfice, par la mesure du taux effectif d'impôt, qui consiste à calculer le rapport du montant d'impôt et du bénéfice comptable. On peut théoriquement faire le même calcul au niveau macroéconomique, en agrégeant les chiffres de toutes les entreprises françaises. Mais cet exercice n'aurait pas grand intérêt dans la mesure où le taux nominal mélange deux phénomènes distincts : les différences entre bénéfice comptable et bénéfice fiscal prévues par la loi, et l'optimisation fiscale. Or, seule une petite partie de la seconde peut être considérée comme abusive.

Force est donc de reconnaître qu'il n'est pas possible d'estimer le degré d'efficacité budgétaire du contrôle en pourcentage des sommes éludées. Tout au plus peut-on comparer directement les sommes redressées et le total des recettes fiscales, et en tirer quelques hypothèses.

Le total des droits simples rappelés et des pénalités (contrôle sur pièces et

sur place) est de 11,5 milliards d'euros en 2003. On peut le comparer soit au total des impôts gérés par la DGI (Direction générale des impôts), qui est légèrement supérieur à 300 milliards d'euros, soit au total de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et de la fiscalité immobilière, qui est de 200 milliards d'euros environ, du fait que l'essentiel des redressements provient de ces impôts.

Il résulte de la comparaison brute de ces deux chiffres (11,5 milliards euros/200 milliards d'euros) que le résultat du contrôle représente environ 6 % du total. On peut donc se hasarder à faire les hypothèses suivantes : si l'évasion (fraude et optimisation confondues) représente 10 % des impôts payés, le contrôle en identifie 60 %. À 20 % de taux d'évasion, le taux de « récupération » baisse à 30 % ; et à 50 % d'évasion, la récupération serait de 12 %.

Laissons à chacun le soin de se situer dans ces fourchettes très larges.

La finalité dissuasive

Le fait, pour un contribuable, de ne pas payer sa « juste part » d'impôt engendre fatalement d'autres pertes de recettes : savoir que les insuffisances de déclaration ne sont pas (ou mal) réprimées incite les contribuables à accentuer les insuffisances de déclaration à la fois parce que la crainte du redressement diminue et parce que le sentiment d'injustice sert de justification (d'alibi ?) à l'évasion fiscale qui devient, en quelque sorte, un comportement de « légitime défense » du citoyen face à l'inéquité de la répartition des charges publiques.

Pour les entreprises, il faut aussi mentionner le fait que la fraude fiscale est génératrice de distorsions de concurrence et que les entrepreneurs, qui s'acquittent scrupuleusement de leurs obligations fiscales, ont intérêt à ce que la fraude soit réprimée. L'administration fiscale, lorsqu'elle lutte contre l'économie souterraine, fait donc « coup double » : elle protège les recettes de l'État et elle contribue à la loyauté de la concurrence. Il est d'ailleurs fréquent que, dans les dossiers d'économie souterraine, l'administration fiscale coordonne étroitement son action avec les services de la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Bien entendu, l'efficacité de la dissuasion dépend de la fréquence des contrôles. À cet égard, il est intéressant de constater qu'il n'y a pas un modèle dans le monde, mais plusieurs. D'un pays à l'autre, la situation est assez contrastée, tant pour les effectifs globaux de leurs administrations fiscales que pour le pourcentage d'agents affectés au contrôle fiscal : avec 80 000 agents, la France occupe une position moyenne, l'Allemagne en ayant 130 000 et le Royaume-Uni 62 000 seulement. Les États-Unis n'ont que 100 000 agents ; ce qui paraît peu, comparé à la taille du pays et au nombre d'entreprises. Cela peut s'expliquer par la charge particulièrement importante portant dans ce pays sur le contribuable en termes d'autoliquidation de l'impôt (système de *self compliance*).

Le pourcentage d'agents affectés au contrôle fiscal est, lui aussi, très variable. Il va de 5 % pour le Royaume-

Uni à 20 % pour les États-Unis, en passant par 13 % pour l'Allemagne. Avec 7 %, la France est plutôt dans le bas de la fourchette.

Un dernier élément déterminant pour la fréquence des contrôles est le nombre d'entreprises qui, lui aussi, est très variable d'un pays à l'autre : avec 3,4 millions d'entreprises, la France est dans une position moyenne, l'Allemagne en ayant 6,5 millions et le Royaume-Uni 1,6 million seulement. Aux États-Unis, le nombre d'entreprises est estimé à plus de 40 millions.

Très logiquement, la résultante de tous ces éléments est une assez forte dispersion du nombre d'entreprises par vérificateur. Ce nombre va de 375 pour l'Allemagne et 475 pour le Royaume-Uni, à 2000 pour les États-Unis. Avec un nombre de 633, la France se situe à la moyenne, le nombre relativement faible de vérificateurs étant compensé par un tissu d'entreprises plus concentré. L'Allemagne et le Royaume-Uni arrivent à des résultats proches par des voies très différentes : nombre élevé de vérificateurs et d'entreprises pour l'Allemagne, très faible nombre d'entreprises et de vérificateurs pour le Royaume-Uni.

Il faut enfin tenir compte du délai de prescription : en régime de droit commun (infractions « ordinaires »), avec 3 ans, la France partage avec les États-Unis le délai le plus court, le délai allemand étant de 4 ans et le délai britannique de 6 ans. En cas de fraude, la France reste en bas du tableau avec 5 ans, l'Allemagne au milieu avec 10 ans et le Royaume-Uni en haut avec 21 ans. Quant aux États-Unis, il n'y a pas de délai du tout !

Si l'on prend en compte le délai de

droit commun, on aboutit au nombre suivant d'entreprises à vérifier par vérificateur et par an : 80 au Royaume-Uni, 95 en Allemagne, 210 en France et 650 aux États-Unis. On voit donc que l'exhaustivité est hors de portée, même pour les pays les mieux placés, puisque la moyenne raisonnable de vérifications par an est plus proche de 10 que de 100 ! Pour les pays les plus mal placés, la dissuasion sera recherchée plus par l'exemplarité (la peur du contrôle) que par la présence. C'est dans ces pays que la sélectivité prendra une importance toute particulière.

En ce qui concerne le type de contrôle, on retrouve la même hétérogénéité de situations d'un pays à l'autre, même si les informations sont à prendre avec encore plus de précautions, le vocabulaire et les concepts pouvant être encore plus différents.

Il s'agit de savoir si le contrôle fiscal porte sur la totalité de la période non prescrite et sur tous les impôts, ou s'il n'est que partiel. En France, le premier type de contrôle porte le nom de « vérification générale », et le second de « vérification simple » lorsqu'il ne porte que sur un seul impôt, et de « vérification ponctuelle » lorsqu'en outre, il ne porte pas sur toute la période.

Là encore, la situation est très contrastée : à un extrême, on trouve les Pays-Bas, qui ne font que des vérifications partielles, et le Royaume-Uni, où l'on pratique une sorte de présence permanente dans les entreprises, puisqu'on y recense près de 450 000 interventions par an pour 1,6 million d'entreprises, soit près de 28 % d'entreprises visitées tous les ans. Il est clair que le type d'intervention pratiqué, avec 3 300 vérificateurs (soit un ratio

de 135 interventions par an et par personne) doit être très différent de celui qui correspond aux 285 000 vérifications recensées annuellement aux États-Unis pour 20 000 vérificateurs (14 interventions par personne) ou en France (50 000 contrôles avec un peu plus de 5 000 agents). Entre ces deux extrêmes, on trouve l'Allemagne, où la moitié des vérifications sont partielles et où l'on recense 580 000 interventions pour 17 000 agents, soit une moyenne de 34 interventions par personne.

En France, on pratique surtout des vérifications générales, avec seulement 11 % de vérifications ponctuelles. Si l'on élargit le champ à toutes les opérations ciblées, on passe à 30 %. Il faut toutefois souligner que la proportion de contrôles ciblés a connu une très forte augmentation dans les toutes dernières années : il n'y avait que 7 % de vérifications ponctuelles en 2001. Quant aux opérations ciblées, elles ne représentaient que 16 % du total en 1999.

Cette évolution n'est pas le fruit du hasard ou des improvisations de terrain. Elle résulte d'une volonté politique affirmée très nettement dans les rapports de performance de la DGI, et elle est appelée à se poursuivre.

La finalité répressive

En cas de fraude, c'est-à-dire de transgression flagrante et délibérée de la loi (par opposition à l'insuffisance d'imposition qui résulte du non respect involontaire d'un texte ou d'un litige sur l'appréciation d'une valeur), la société « punit ».

Là encore, il n'y a pas un modèle, mais des modèles qui reposent sur des dosages différents entre les trois finalités du contrôle fiscal. On ne peut pas, en effet, maximiser à la fois toutes les finalités :

- si l'accent est mis sur la répression, il y a peu de chance d'obtenir l'accord du contribuable, et il y aura beaucoup de contentieux et moins de recouvrements. Dans certains cas extrêmes, n'ayant rien à perdre, menacé de prison, le contribuable organisera son insolvabilité. La brutalité des sanctions est un élément essentiel de la dissuasion. Dans ce modèle, la fraude fiscale est traitée comme les autres types de délinquance financière et suit la procédure pénale de droit commun. Les États-Unis sont sans doute à classer dans cette catégorie ;

- si la priorité est plutôt le recouvrement des droits éludés, le contrôle sera conduit à toutes ses phases avec l'objectif d'aboutir à un accord et à un recouvrement des droits éludés. Il en résultera, par exemple, des propositions de renoncement aux pénalités et même aux poursuites, si le contribuable accepte le redressement et s'acquitte rapidement des rappels d'impôts. Dans ce modèle, les poursuites pénales sont plus rares, moins automatiques, et font même parfois l'objet d'une procédure spéciale : c'est le cas de la France, où les poursuites pénales se font le plus souvent selon une procédure spécifique où le dépôt de plainte par l'administration fiscale est subordonné à l'avis d'une commission indépendante. Seules les fraudes apparentées à la grande délinquance financière donnent lieu à dépôt de plainte pour escroquerie.

La DGI s'est engagée, dans son

rapport de performance, à accroître la proportion des opérations réalisées sur des affaires au fort contenu frauduleux. Cette proportion a connu une augmentation sur 4 ans, passant de 14,1 % en 2000 à 18,1 % en 2003.

On peut, toutefois, se demander si le système n'aboutit pas à une autojustification, et donc à un effet pervers : si l'on définit les opérations à caractère frauduleux par le fait que l'administration a appliqué des pénalités de mauvaise foi, il suffit d'augmenter ces pénalités pour remplir l'objectif. Il en résulte que le seul fait que la DGI se soit fixé cet objectif accroît la pression sur les vérificateurs pour qu'ils assortissent plus souvent leurs redressements de pénalités de mauvaise foi.

En ce qui concerne les poursuites correctionnelles, le nombre de plaintes reste stable, un peu en dessous de 1 000 par an.

La répartition par nature d'infractions est la suivante : 26 % de défauts de déclaration, 45 % de dissimulations, 9 % d'opérations fictives et 20 % d'autres procédés de fraude.

Sur 948 plaintes, 11 concernent le secteur de l'agriculture, 63 l'industrie, 170 le BTP (bâtiments et travaux publics), 282 le commerce, 191 les services, 124 les professions libérales et 107 des dirigeants de sociétés et des salariés.

En 2003, il y a eu 1 127 décisions de justice, dont 514 condamnations définitives : 456 peines de prison avec sursis, 31 sans sursis et 59 interdictions d'exercer une profession commerciale ou libérale.

Comme nous l'avons dit plus haut, certaines affaires apparaissent suffisamment graves pour que l'administration

ne suive pas la procédure fiscale spécifique, mais préfère déposer plainte pour escroquerie dans le cadre de la procédure pénale « normale ». Ces affaires sont, bien sûr, beaucoup moins nombreuses (à peine 10 plaintes déposées en 2003), mais elles se terminent généralement par des condamnations plus sévères : sur 19 condamnations définitives prononcées en 2003, 18 comportaient des peines de prison, dont 11 des peines de prison ferme. En outre, l'État s'est vu accorder 49 millions d'euros de dommages et intérêts, dont 25 à titre définitif.

Quelle appréciation porter sur l'action des États et des organisations internationales en matière de lutte contre la fraude fiscale ? Peut-on parler de progrès ?

S'agissant des États, la volonté de lutter contre la fraude fiscale n'est pas nouvelle, au moins dans le discours. Dans les faits, les choses sont plus nuancées : soit qu'une réaction de rejet de la part de certaines catégories d'électeurs contribuables ait conduit à une diminution, voire un quasi-arrêt des contrôles (la France a connu cette situation avec l'essor du « poujadisme »), soit que certains États aient considéré sans le dire qu'une moindre densité du contrôle fiscal par rapport aux pays voisins pouvait être pour eux un avantage concurrentiel. Le même type de réactions peut exister dans un État fédéral entre États fédérés, dans le cas où la gestion de l'impôt, et donc le contrôle, relèvent de ces derniers.

Désormais, tous les grands États sont convaincus des effets pervers de la fraude fiscale et de sa connexion avec

d'autres crimes ou délits. Ils ont donc perfectionné et renforcé les moyens techniques et financiers du contrôle fiscal avec, pour en faciliter l'acceptation, une attention sans doute plus importante qu'autrefois portée aux droits et garanties du contribuable. Mais même si les mailles du filet se sont un peu resserrées, il reste encore beaucoup à faire.

Face à l'internationalisation croissante de la fraude fiscale, la coopération internationale se développe soit dans un cadre bilatéral, celui des conventions fiscales ayant pour objet d'éviter la double imposition et de prévenir l'évasion et les fraudes fiscales, soit dans un cadre multilatéral sous l'égide d'unions régionales comme l'Union européenne. En effet, à l'assistance administrative (échange de renseignements) prévue par les conventions bilatérales s'ajoute l'assistance mutuelle en matière d'assiette et de recouvrement de l'impôt, introduite à la fois par des directives communautaires et par une convention du Conseil de l'Europe. Mais ces progrès de la coopération internationale n'excluent pas des retours en arrière comme celui qui vient d'être enregistré pour la directive sur l'épargne. Aux lieu et place de l'échange d'informations entre États sur les intérêts perçus dans un État membre par un résident d'un autre État, trois pays pourront continuer d'appliquer une retenue à la source protégeant l'anonymat des bénéficiaires, et donc le secret bancaire. Destinée à emporter l'accord de la Suisse, qui conditionnait lui-même celui du Luxembourg, cette concession réduit sensiblement la portée de l'accord intervenu entre les Quinze sur l'entrée

en vigueur de la directive sur l'épargne.

Les organisations internationales, parfois en parallèle, ont pris des initiatives contre la fraude et l'évasion fiscales et la délinquance financière en général.

Il s'agit, tout d'abord, de l'action engagée contre la concurrence fiscale dommageable, tant à l'OCDE qu'au sein de l'Union européenne. L'OCDE s'est attachée à définir les paradis fiscaux et les régimes privilégiés, et à identifier une liste de juridictions litigieuses en leur demandant de s'engager à signer des accords d'échanges de renseignements fiscaux, y compris bancaires, avec les États membres de l'OCDE. Pour sa part, l'Union européenne a procédé (rapport Primarolo) au recensement des pratiques dommageables auxquelles les États membres devaient renoncer ; ce qui a été le cas.

Même si, faute de référentiel international universellement reconnu en la matière, la démarche est quelque peu fragile, le Code de conduite entré en vigueur grâce au déblocage de la directive sur l'épargne constitue une avancée significative.

En second lieu, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, l'étau s'est resserré sur les paradis bancaires qui sont aussi des paradis fiscaux non coopératifs. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (Gafi) de l'OCDE a défini 25 critères caractérisant la lutte contre le blanchiment, et a identifié les pays ne les respectant pas (5 pays au 1^{er} janvier 2004).

De son côté, le Forum de stabilité financière au sein du G7 a retenu des critères de risques financiers qui ont permis d'identifier 42 centres financiers *offshore*, en distinguant ceux qui

n'avaient ni mécanismes de supervision efficaces, ni infrastructures juridiques de qualité.

Enfin, une convention de l'OCDE contre la corruption interdit le versement de pots-de-vin sous quelque forme que ce soit à des agents publics étrangers et prévoit des sanctions fiscales et pénales. Cette convention, transposée notamment dans la législation française, ne fera pas disparaître comme par miracle la corruption pour l'obtention de grands contrats dans des pays du tiers monde, mais elle rend à l'évidence les choses un peu plus compliquées pour les opérateurs...

En résumé, on peut considérer que

la fraude fiscale, notamment internationale, reste un grave problème sur plusieurs plans :

- celui des ressources des États leur permettant de faire face au financement de leurs charges collectives et, dans le cas des pays du tiers monde, au financement de leur développement ;
- celui de l'égalité des conditions de concurrence, nationalement et internationalement ;
- et celui de lien fréquent entre fraude fiscale et crime de droit commun, des progrès certains ont été réalisés au cours des dernières années, dont l'élément moteur a été un changement des mentalités au sein des populations.