



Le ministre du budget et la fraude fiscale

publié le **07/12/2010**, vu **7300 fois**, Auteur : [Mélody Jacquemard Laura Taulamet](#)

Georges Pompidou a dit « la fraude est à l'impôt, ce que l'ombre est à l'homme ».

Cette citation témoigne bien, des effets néfastes qu'a la fraude fiscale sur l'État. En effet, la fraude fiscale va porter préjudice à l'État dans la mesure où elle va réduire les recettes et indirectement les dépenses publiques. De plus, le contrôle fiscal pour recouvrer la fraude va coûter de l'argent à l'État.

La fraude fiscale est définie à l'article 1747 du CGI, c'est le fait de « frauduleusement se soustraire ou de tenter de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts ». La personne doit avoir, soit volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit organisé son insolvabilité ou mettre des obstacles par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, agir de toutes autres manières frauduleuses. La fraude fiscale est un détournement illégal du système fiscal qui va avoir pour conséquence pour les fraudeurs d'éviter de contribuer aux charges publiques. L'évasion fiscale est elle, différente, en effet, la personne va utiliser légalement les failles du système fiscal afin de réduire le montant de l'imposition.

Le moyen de recouvrer et de déceler la fraude fiscale reste les contrôles fiscaux. L'administration fiscale va donc pouvoir contrôler les déclarations fiscales et tous les actes utilisés pour l'établissement de l'impôt tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscale a toujours été la priorité de l'État, même si avant 1967, les contrôles fiscaux étaient rares. C'est en 1967 que Michel Debré qui était à l'époque en charge du Ministère de finances a d'ailleurs décidé de réactiver les contrôles fiscaux qui étaient en hibernation jusqu'alors, suite à l'ordre « d'éliminer la fraude ». Ce n'est véritablement qu'à partir de 1981, que la lutte contre la fraude fiscale n'a cessé de croître par l'adoption de nouvelles lois et règlements portant sur la matière imposable, mais aussi sur le contrôle et recouvrement de l'impôt. Cette volonté de faire de la fraude fiscale une priorité c'est également traduite par l'adoption de mesures d'organisation et de renforcement des moyens en personnels. L'administration va orienter sa recherche vers les fraudes les plus graves et on va assister à la modification de structures administratives de vérification. Du coup, en 1982, une nette amélioration des résultats du contrôle fiscal se fait sentir et va continuer de se poursuivre. De plus, la pénalisation de la fraude fiscale, va contribuer à réduire le nombre de fraudeurs. En effet, aujourd'hui, un fraudeur s'expose non seulement à des sanctions fiscales de la part de l'administration fiscale qui sont pécuniaires (intérêts, majorations...), mais il peut également s'exposer à des sanctions pénales, s'il commet une infraction fiscale grave. Les délits fiscaux sont définis dans le code général des impôts aux articles 1741 à 1753.

Toutefois, les fraudes fiscales et l'évasion fiscale existent toujours, et sont très difficiles à éradiquer. En 2008, selon un rapport du conseil des prélèvements obligatoires seulement 7 milliards d'euros ont pût être recouvert grâce aux contrôles fiscaux contre 30 à 40 milliards de fonds perdus suite à des fraudes.

C'est pour cette raison qu'il est nécessaire que le ministre du budget qui se trouve au sommet de la hiérarchie de l'administration fiscale ne cesse d'accroître la lutte, au niveau national et international.

Le ministre du budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, à en charge les politiques du gouvernement en matière budgétaire et fiscale et de modernisation de l'État. Mais pas uniquement, en effet il relève également indirectement de son autorité, la lutte contre la fraude, dans la mesure où, est sous ses ordres la direction générale des finances publiques qui est chargée de recouvrer les impôts. De plus, le ministre du budget doit être impliqué activement dans cette lutte, car la fraude fiscale va avoir pour conséquence de nuire au budget de l'État.

C'est le ministre du budget Eric Woerth, qui a été le plus actif dans la lutte contre la fraude fiscale. Il a d'ailleurs rendu un rapport contre la fraude et l'évasion fiscale le 2 avril 2008 où il explique et propose des moyens à adopter ou à moderniser pour réduire la fraude. Dans son plan d'action, Eric Woerth met en avant des moyens de lutte sur le plan national contre la fraude fiscale, mais pas seulement, pour lui il est également nécessaire de prendre de mesures internationales et communautaires, dans la mesure où la fraude fiscale s'exporte à l'échelle mondiale et a un impact sur les recettes françaises.

Il est donc nécessaire de voir dans un premier temps à travers l'exposé, les moyens de lutte existants aujourd'hui contre la fraude fiscale sur un plan national à travers les prérogatives du ministre (I). Dans un deuxième temps, il faudra s'intéresser aux prérogatives dont dispose le ministre du budget à l'échelle internationale et communautaire pour lutter contre la fraude fiscale (II).

I. Les prérogatives du ministre du budget contre la fraude fiscale au niveau national.

Afin de lutter contre les fraudes fiscales, un plan d'action national a été mis en place.

Mais il faut tout de même noter que le premier procédé que l'on peut citer pour lutter contre les fraudes fiscale c'est l'utilisation des **contrôles fiscaux** (internes et externes).

Il existe des contrôles fiscaux externes qui vont avoir lieu suite à des dénonciations, soupçons, des procédures judiciaires, ou des décisions de l'administration.

Il existe également des contrôles sur pièces, qui sont les plus nombreux et qui consistent en la vérification des justificatifs fournis par les contribuables au moment de leur déclaration.

Une question a d'ailleurs surgit concernant la mise en œuvre des contrôles fiscaux. En effet, récemment, lorsque l'affaire Bettencourt a éclaté, la question s'est posée de savoir si le ministre du budget pouvait ordonner ou empêcher un contrôle fiscal ? Plus précisément, le ministre du

budget pouvait-il lancer un contrôle fiscal pour clarifier la situation financière de madame Bettencourt ? Cette décision relève-t-elle des prérogatives du ministre du budget ou de l'administration fiscale ?

La réponse est loin d'être évidente, en effet, Monsieur Philippe Parini, directeur général des finances publiques, assure que la mise en œuvre d'un contrôle relève uniquement de l'administration fiscale.

Par contre, les agents du fisc énoncent que dans la pratique, le patron suprême c'est le ministre.

Afin d'éviter tout conflits d'intérêts à l'avenir, François Baroin (nouveau ministre du budget) va promulguer prochainement une circulaire qui expliquerait qu'un ministre du budget ne peut engager un contrôle et ne peut bloquer un contrôle fiscal.

Reste que les contrôles fiscaux ne suffisent pas à contrecarrer les fraudes fiscales. D'autres moyens ont été envisagés dans le rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale par le biais de paradis fiscaux, mené par l'ancien ministre du budget Eric Woerth.

A. Les mesures de lutte prévues par le rapport.

En France, **une obligation déclarative** pèse sur les contribuables, en effet ceux-ci doivent déclarer l'existence d'actifs à l'étranger et/ou le transfert de sommes à l'étranger (article 1649 A et 1649 quater A du CGI).

Mais le nombre de comptes bancaires à l'étranger déclarés par les foyers fiscaux français révèle le caractère peu dissuasif des sanctions applicables.

C'est pourquoi, Eric Woerth dans son rapport prodigue de renforcer les sanctions en cas de non-déclaration de comptes bancaires à l'étranger : des amendes pourraient être expertisées.

Le rapport voudrait également **faciliter l'accès aux sources d'information en ayant recours aux informations détenues par le TRACFIN** (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) en matière de blanchiment de fraude fiscale.

Car l'article L563-5 du code monétaire et financier permet au TRACFIN de bénéficier des informations détenues par l'administration fiscale, mais cette dernière (l'administration fiscale) ne peut recevoir d'information du service de lutte contre le blanchiment.

Le rapport a aussi pour objectif de **renforcer les procédures** en matière de lutte contre la fraude.

En effet, en matière de lutte contre la fraude, l'identification des fraudeurs et l'administration de la preuve nécessitent des moyens qui vont au-delà du simple contrôle des éléments déclaratifs et qui visent à faciliter la mise en évidence de la pratique frauduleuse et de son auteur.

Pour répondre à cette difficulté, la création d'une structure dédiée au traitement pénal et fiscal des grandes fraudes est envisagée . 2 possibilités sont envisagées : la création d'un service national d'enquête judiciaires fiscales (SEJUFI) rattaché à l'administration fiscale ou la création d'un office ministériel douanier et fiscal regroupant l'activité du service national de la douane judiciaire (SNDJ) et celle du service d'enquêtes judiciaires fiscales.

Le rapport aborde également la question **des trusts**. En effet, le rapport préconise de sécuriser l'assiette des impôts patrimoniaux (droits de mutation à titre gratuit et impôt de solidarité sur la fortune) en présence de trusts.

Le trust est une institution de droit anglo-saxon, qui est définie comme un acte par lequel une personne (le constituant) confie un bien à une personne (le trustee) à charge pour elle de le gérer et d'en faire bénéficier une troisième (le bénéficiaire) avant de la remettre à un quatrième (l'attributaire en capital).

L'administration française se heurte à une difficulté majeure, celle de déterminer avec certitude qui est le bénéficiaire d'un revenu ou des actifs gérés par le trust.

La solution envisagée est d'imposer à l'ISF le bien mis en trust dans le patrimoine du bénéficiaire, dès lors que celui-ci en a perçus, au titre de l'année précédente, des produits.

Par contre si le trust ne procède à aucune distribution, les biens mis en trust sont compris dans le patrimoine du constituant ce dernier réputé propriétaire serait alors taxé. Sauf, s'il justifie qu'il s'est dessaisi définitivement de la propriété du bien.

Le plan d'action d'Eric Woerth préconise également **une campagne de communication** d'envergure sur la fraude fiscale. Une série de dix spots radio sur les thématiques du travail dissimulé, des fraudes fiscales et des fraudes aux prestations sociales, sera diffusée pendant un mois à partir du 12 octobre.

Jouant sur le facteur psychologique et poursuivant une réelle finalité dissuasive, ce type de campagne a pour objet de sensibiliser les contribuables sur le fait que la fraude fiscale est un délit d'une réelle gravité et emportant des sanctions potentiellement lourdes pour son auteur.

En ce qui concerne les paradis fiscaux, les spots ont pour objectifs de :

-

sensibiliser les contribuables au fait qu'ils sont imposables quel que soit le lieu d'origine de leur revenu

- encourager les contribuables à conserver leurs actifs dans une juridiction qui s'est engagée à appliquer les normes de l'OCDE et qui les applique activement, plutôt qu'utiliser des intermédiaires peu scrupuleux.

B. L'élaboration d'autres mesures de lutte contre la fraude fiscale.

A côté de ces mesures envisagées par le plan national de lutte contre les fraudes fiscales, d'autres moyens ont été mis en œuvre :

- **la cellule de régularisation** mise en place par Eric Woerth (après l'affaire du fichier volé à HSBC) : permettant au contribuable, comme on le devine à la lecture de son nom, de régulariser sa situation fiscale en cas de détention d'avoirs à l'étranger, non déclarés au fisc français. La cellule de régularisation a été créée en 2009 par le ministre du budget et a pour but de pousser les fraudeurs à déclarer leur argent à l'Etat. Ainsi les conditions pour les fraudeurs sont plus avantageuses que dans le cas où ces derniers seraient démasqués lors d'un contrôle fiscal.

Mais, la cellule de régularisation fiscale qui a permis à de nombreux contribuables de se mettre en conformité avec la loi fiscale, moyennant des pénalités réduites, a fermé ses portes au 31 décembre 2009. **Il semble à ce jour qu'aucune nouvelle cellule de régularisation ne sera mise en place. Toutefois**, les contribuables souhaitant aujourd'hui régulariser leurs comptes étrangers non déclarés pourront toujours utiliser la procédure qui était en place avant la cellule de régularisation : **une négociation** des termes et conditions de la régularisation pourra être effectuée auprès de la direction du Contrôle Fiscal, tout d'abord de manière anonyme, de manière à évaluer les coûts de la régularisation. Une telle **démarche spontanée** permettra d'éliminer le risque de poursuites pénales pour fraude fiscale, et, au cas par cas, de modérer les pénalités fiscales applicables.

- **La convention entre Eric Woerth et Brice Hortefeux signée le 23 septembre 2009 organisant la participation d'agents des services fiscaux à la lutte contre l'économie souterraine.**

Le protocole entre les deux ministères signé le 23 septembre 2009 a pour objet de **renforcer, dans des quartiers sensibles, la coopération entre les services chargés de la sécurité** (police nationale, gendarmerie nationale, préfecture de police) **et les services de la direction générale des finances publiques (DGFP)**. Objectif : mobiliser l'ensemble des outils juridiques et des moyens humains dont disposent les services de l'État pour **lutter contre toutes les formes de fraudes, dont la fraude fiscale**. Le protocole met donc en place une collaboration active pour échanger des informations, réaliser des actions communes pour identifier les auteurs de ces fraudes et les sanctionner. Cette coopération permettra **d'améliorer considérablement l'échange de renseignements**. Pour cela, les règles du secret professionnel seront aménagées. Les forces de sécurité disposeront, ainsi, d'informations de nature fiscale et les agents de l'administration fiscale auront communication par les agents et les officiers de polices d'informations leur permettant de mener des actions de lutte contre la fraude.

II Les prérogatives du ministre du budget contre la fraude fiscale au niveau communautaire et international

Au niveau international et communautaire, Eric Woerth, ministre de budget de l'époque a prévu 3 grands axes de lutte contre la fraude fiscale. D'une part, la lutte contre les paradis fiscaux (A), d'autre part la lutte contre la non imposition des revenus de l'épargne (B), et pour finir la lutte contre la fraude à la TVA (C)

A) La lutte contre les évadés fiscaux au travers des paradis fiscaux

Pour Eric Woerth, « ce n'est pas la France qui fraude mais les évadés fiscaux ». Les évadés fiscaux sont des personnes physiques françaises qui vont loger une partie de leurs revenus et leurs patrimoines dans des paradis fiscaux pour échapper à toute imposition française.

Les paradis fiscaux sont des territoires ou des États qui sont très attractifs pour ses fraudeurs, dans la mesure où ils se caractérisent par un taux d'imposition fiscal très faible voir nul, une opacité fiscale, et une absence de transmission d'informations aux administrations fiscales des autres pays. Par conséquent, l'évadé fiscal qui a un patrimoine important ne se verra pas imposer, ni en France, ni dans les paradis fiscaux ou très peu et aura la possibilité d'échapper aux différents contrôles fiscaux menés par la France.

L'affaire du Lichtenstein révélée par l'Allemagne est d'ailleurs une parfaite illustration du rôle joué par les paradis fiscaux, notamment en matière de délocalisation du patrimoine des personnes physiques. Cette affaire témoigne de la difficulté pour l'État français de détecter de telles fraudes à l'aide des moyens traditionnels de recherche et de contrôle. Eric Woerth a estimé à environ 1 milliard d'euros le montant de la fraude fiscale imputée au français ayant un compte au Lichtenstein. Dans cette affaire 20 groupes familiaux auraient transférés des capitaux dans des fondations de droit Liechtensteinois pour échapper aux impôts français qui sont plus élevés. En effet, les fondations sont seulement redevables d'un droit de timbre et d'enregistrement lors de la constitution, et ensuite d'un impôt annuel sur le capital qui est très faible.

De même l'affaire HSBC qui a eu lieu récemment où 3000 personnes sont soupçonnées d'évasion fiscale en Suisse pour un montant de 3 milliards d'euros rappelle la nécessité de lutter contre les paradis fiscaux.

Pour le ministre du budget, le refus des autorités de certains territoires, de donner suites aux demandes de coopération administrative ou judiciaire dans des enquêtes de délits de fraudes financières et de fraudes d'évasions fiscales font peser des risques importants sur l'intégrité du système financier international et sur les recettes fiscales de l'État.

Pour lui, la lutte contre les évadés fiscaux passent obligatoirement par la lutte contre les paradis fiscaux. En effet, en prenant des mesures à l'égard des territoires ou des États qui sont considérés comme des paradis fiscaux, on met fin au secret bancaire, et à l'opacité fiscale qui empêche la lutte contre la fraude. Ainsi, les français ne seront plus tentés de transférer leur patrimoine, dans les paradis fiscaux, dans la mesure où ils pourraient craindre un éventuel contrôle fiscal.

Pour Eric Woerth, « la concurrence fiscale est une chose mais un État ne peut pas être un prédateur au niveau fiscal ».

L'OCDE, qui est l'organisation de coopération et de développements économiques, a estimé, en 2000, que 35 États ou territoires remplissaient les critères d'un paradis fiscal. 32 de ces paradis fiscaux ont par peur d'être placés dans une liste noire acceptés de lever le secret bancaire, et de faire preuve de transparence fiscale. Ces paradis fiscaux ont de ce fait, acquis un statut de partenaire coopératif. Aujourd'hui seulement 3 territoires sont considérés comme non coopératifs (Andorre, Lichenstein, Monaco).

L'objectif principal du ministre du budget dans son rapport est de participer avec l'OCDE à la lutte contre ses paradis fiscaux, en essayant de faire que les États ou territoires qui n'ont pas pris d'engagement au sein de l'OCDE en prennent un, et que ceux qui en ont pris un, le respecte par l'échange de renseignements. Pour lui, il est nécessaire d'inciter les paradis fiscaux à d'avantage de transparence par la négociation et si besoin par l'adoption de mesures contraignantes à l'égard des États non coopératifs.

Eric Woerth a mis en place 3 solutions principales pour favoriser, la coopération des paradis fiscaux avec la France et lutter contre l'évasion fiscale. D'une part, il a instauré des obligations déclaratives qu'il a mis à la charge des contribuables et des banques. D'autre part, il a mis en place des dispositifs anti-abus. Pour finir, il a attribué des régimes favorables en droit interne en matière fiscale (Exemple: un abattement de 40% sur les capitaux mobiliers est prévu et réservé aux dividendes provenant d'État liés à la France), aux États ou territoires qui ont accepté d'être liés à la France par une convention fiscale. Cette convention fiscale met à la charge du territoire signataire une obligation de transparence fiscale, mais aussi une obligation d'information fiscale à l'égard de l'administration française par la levée du secret bancaire.

La coopération des paradis fiscaux permettrait, la facilitation du contrôle fiscal, et indirectement engendrerait la diminution des évadés fiscaux.

B) La lutte contre la fraude fiscale des revenus de l'épargne par le renforcement de la directive du 3 juin 2003

Un autre point clé du rapport donné par Eric Woerth concerne la directive épargne. Cette directive a été créée le 3 juin 2003 et est entrée en vigueur le 1er juillet 2005 dans tous les États membres de l'Union Européenne. Cette directive a pour but d'éviter les fraudes fiscales en matière de revenu de l'épargne. En effet, les revenus de l'épargne qui sont perçus sous forme d'intérêts sont également imposables, hors certains résidents d'États membres échappaient à une imposition lorsque ces revenus de l'épargne provenaient d'un autre État membre que celui dans lequel ils résidaient.

Cette non imposition avait pour conséquence d'encourager l'évasion fiscale des revenus de l'épargne et de ce fait obligeait les États à accentuer l'imposition fiscale sur des revenus moins mobiles pour compléter la perte d'imposition des revenus de l'épargne.

La directive a eu pour but d'organiser un échange d'information entre les différents États membres de la communauté européenne sur les intérêts payés par un agent payeur à une personne physique résidente d'un autre État de la communauté, appelée bénéficiaire effectif. Les intérêts perçus par le bénéficiaire effectif seront ainsi imposés dans l'État membre de ce dernier et grâce aux informations délivrés par l'agent payeur.

La directive s'impose à toutes les personnes physiques et à tous les revenus d'épargne qu'ils soient obtenus directement ou qu'ils résultent d'un investissement indirect.

Toutefois malgré l'avancée de cette directive, cette dernière comporte encore des lacunes et certaines personnes arrivent encore à échapper à l'imposition des revenus d'épargne. Pour cette raison Eric Woerth dans son rapport propose de rénover la directive sous sa présidence dans 3 domaines:

- pour lui, il faut étendre le champs des revenus d'épargne, c'est-à-dire ne pas prendre uniquement en considération les intérêts classiques, mais également les produits dérivés ou d'assurance vie, les produits financiers innovants...
- De même la directive doit mieux identifier les bénéficiaires effectifs de ces revenus d'épargne afin d'éviter que le bénéficiaire et l'agent payeur intercale entre eux des structures qui permettraient aux bénéficiaires d'échapper aux dispositions de la directive.
- De plus pour le ministre du budget, il est nécessaire de mettre fin au régime dérogatoire d'information prévu pour l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg afin de pouvoir reprendre les négociations vis à vis d'autres grands centres financiers tels que Hong-Kong, Singapour.

C. La lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire

La TVA est un impôt indirect sur la consommation, qui va faire l'objet de fraude fiscale, du fait des règles existantes en matière de territorialité de cet impôt au niveau communautaire. Cette fraude à la TVA représenterait une perte très importante pour la France.

Aujourd'hui, lorsqu'une entreprise importe un produit en provenance d'un autres États membres de l'Union européenne, elle ne paie pas la TVA dans le pays d'origine. En revanche, elle paie la TVA dans son pays (pays de destination) pour ce bien importé.

Cette règle de la territorialité particulière à eut pour conséquence d'engendrer la fraude dite carrousel. La fraude carrousel c'est lorsqu'une entreprise française va acheter à un pays de l'Union Européenne un bien. Cette dernière va donc être exonérée de TVA, dans la mesure où la TVA est due, dans le pays de destination donc la France. L'entreprise Française va ensuite se dépêcher de revendre le bien TVA comprise à une autre entreprise française, et va collecter la TVA pour ensuite disparaître. Cette première entreprise française aura fait le bénéfice de la TVA qu'elle aurait normalement due de la France.

Cette fraude carrousel se développe, car elle nécessite une réaction rapide et immédiate de l'administration pour être décelée. En effet, l'administration doit agir avant que l'entreprise fictive ne disparaisse. Hors, l'administration française ne peut agir rapidement dans la mesure où le délai de transmission d'information entre les différents États membres concernant les livraisons et achats intra-communautaire est de 6 mois.

En effet, aujourd'hui en cas de livraison intra-communautaire, chaque fournisseur européen a l'obligation de remplir une déclaration d'échanges de biens, et de mentionner à l'intérieur, le montant global par clients des livraisons intra-communautaire qu'il réalise, ainsi que le numéro intra-communautaire du client. Ces informations sont mises à la disposition des autres États membres de l'Union Européenne par l'intermédiaire du système appelé « VIES ». Ce système va permettre à tous les États membres, dont la France de pouvoir constater qu'il n'y a pas eu de fraude à la TVA en comparant le montant des acquisitions intracommunautaires déclaré en France avec les informations des autres États membres sur les livraisons fournies par la France dans ces derniers. Mais le délai de transmission des informations entre les États membres, entre la date de transaction et celle de transmission est de 6 mois. Par conséquent la fraude carrousel est quasiment impossible à éradiquer.

Eric Woerth au travers de son rapport souhaitait donc mener une action commune avec la commission européenne, afin de raccourcir le délai de transmission, des informations relatives à la TVA intra-communautaire entre les différents États membres. Pour lui, le délai d'information devrait être de 2 mois maximum au lieu de 6 mois, pour faciliter la découverte des fraudes fiscales à la TVA.

SOURCE :

Rapport de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale le 2 avril 2008