

Note d'actualité

Paris, le 29 février 2008

Evasion et fraude fiscale, paradis fiscaux, concurrence fiscale : des enjeux européens...

Le scandale de la fraude fiscale impliquant le Liechtenstein ainsi que de nombreux pays européens dont la France et l'Allemagne l'a clairement démontré, le constat est désormais solidement établi : la concurrence fiscale et les paradis fiscaux¹ « font système ». Au sein de l'Union européenne voire, au plan international, des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'internationalisation de la fraude fiscale pose directement la question de l'instauration de règles fiscales communes.

Pour simple et évident que cela puisse paraître, il faut donc éviter que les bases imposables et les budgets publics et sociaux ne soient siphonnés par la fraude et mettre fin aux pratiques des paradis fiscaux ainsi que de ceux qui s'en inspirent. Pour ce faire, le SNUI propose une approche fiscale européenne et la met en débat. En deux mots, cette approche vise : à limiter les écarts de fiscalité au sein de l'Union européenne, à bâtir un processus d'harmonisation, à réévaluer le budget européen, à instaurer des règles juridiques plus transparentes afin de mettre fin aux régimes privilégiés et à renforcer les dispositifs anti-évasion fiscale. Les contours de ce cadre général reposent sur quelques propositions phares qui visent à circonscrire la concurrence fiscale et à lutter contre les différentes formes d'évitement de l'impôt.

S'engager dans un processus d'harmonisation fiscale

Les dégâts de la concurrence fiscale sont multiples : baisse de l'imposition des « bases mobiles » (investisseurs, multinationales), hausse de la fiscalité des « bases immobiles » (ménages, petites entreprises), paupérisation des budgets publics, affaiblissement du contrôle fiscal... Seule une harmonisation fiscale instituant des règles communes aux Etats membres peut inverser cette tendance.

Certes, modifier les systèmes fiscaux en concertation demande du temps : il pourrait donc être institué un mécanisme qui, progressivement, harmoniserait les fiscalités nationales. A l'image du serpent monétaire qui limitait les écarts entre les monnaies, un « *serpent fiscal européen* »² pourrait être institué. Un tel dispositif serait fondé sur l'instauration d'un socle de mesures dont voici un aperçu :

- un « taux plafond » d'imposition sur la consommation (TVA),
- un « taux plancher » d'imposition des sociétés (IS),
- une harmonisation des bases d'imposition (TVA, IS),
- une obligation sous peine de sanctions (amendes, interdiction d'accéder aux marchés publics...) de déclarer les revenus et bénéfices réalisés dans les paradis fiscaux,
- une harmonisation des règles et procédures dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale,
- un dispositif d'échanges automatiques d'informations sur les bénéficiaires de capitaux placés à l'étranger et sur les bénéficiaires des sociétés créées à l'étranger,
- la revalorisation du budget européen grâce à la création d'un ou plusieurs impôt(s) européen(s) (un impôt sur les sociétés européen rendu possible par l'harmonisation des bases par exemple).

¹ La définition même de « paradis fiscal » est restrictive : les facilités offertes par ces territoires ne sont pas seulement fiscales, elles sont aussi juridiques (secret bancaire, absence de coopération judiciaire, possibilité de créer des sociétés écran...).

² SNUI, *Pour un serpent fiscal européen*, Paris, Syllepse, 2005.

Evasion, fraude... : lutter contre l'évitement de l'impôt

Les stratégies d'évasions et de fraudes se diversifient, se complexifient et s'internationalisent. Eviter l'impôt est devenu plus facile dans le contexte actuel marqué par une grande liberté et rapidité de circulation des capitaux. De fait, le décalage s'accroît entre les moyens de frauder et le contrôle fiscal, demeuré « national ». Pour que ce contrôle soit enfin véritablement à la hauteur de enjeux, il faut élaborer un socle de mesures européennes appuyé sur une structure fiscale européenne³ qui permette, notamment, l'accès rapide aux informations. Une banque de données européenne pourrait être mise en place, à l'image du système Vat Information Exchange System (VIES) pour la TVA intracommunautaire qui, quoique imparfait, montre qu'un tel dispositif est techniquement réalisable. Plus largement, tout ce qui touche au renseignement, à l'assistance et aux diverses formes de coopération doit concerner la gestion, le contrôle et le recouvrement de tous les impôts, directs et indirects, au sein de l'Union et, au-delà, au sein des pays appartenant à l'OCDE. Ceci suppose de refondre la portée de la convention passée entre OCDE et l'Union européenne concernant l'assistance administrative en matière fiscale pour n'exclure aucun impôt et ne prévoir aucune dérogation.

L'Union européenne doit également intensifier la coopération administrative internationale. Un « droit de suite » pourrait également être institué, autorisant la poursuite d'une procédure de contrôle dans un autre Etat membre dans lequel la société vérifiée est implantée. Plus largement, le renforcement de la lutte contre la fraude passe nécessairement par des moyens juridiques, technologiques mais aussi humains. Le SNUI n'est pas le seul à déplorer le manque de moyens. La Commission notait ainsi en 2004 qu'avec 30 000 vérificateurs dans les administrations des Etats membres, il faudrait 40 ans pour inspecter chacun des 24 millions d'assujettis à la TVA⁴ et plaidait, plus récemment⁵ pour « *étouffer les ressources humaines affectées à ce travail* »...

Une des caractéristiques majeures des paradis fiscaux est de permettre la création rapide et à moindre frais de sociétés écran qui permettent, en tout anonymat, le placement, la gestion et la transmission de patrimoines. Les paradis fiscaux offrent très souvent un régime très opaque en matière de droit des sociétés. Il y est ainsi possible de créer des sociétés écrans qui permettent de dissimuler l'identité des bénéficiaires et des ayants droit. L'utilisation de ce type de société (fiducies, trusts, fondations...) est propice aux activités illicites et permet le blanchiment d'argent⁶. Il faut donc lever l'opacité qui existe sur ce type de structures. Le but est donc 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. Pour ce faire, une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations sont indispensables.

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 de l'Union européenne ou qui y sont associés... Une obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés sans exception pourrait ainsi être instituée. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres sous peine de sanctions. Ce dispositif permettrait d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de ses revenus et de son patrimoine dans une fondation ou un « trust » à l'étranger par exemple. Plus largement, à l'évidence, une réflexion s'impose également à l'échelle européenne sur le droit des sociétés dans l'Union européenne, ainsi que sur la notion de territorialité ou bien encore sur le régime de groupe.

³ Le projet « Eurofisc » est à cet égard intéressant, mais doit cependant disposer des moyens humains et juridiques suffisants pour être véritablement efficace.

⁴ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA*, n°34, 2002.

⁵ Communication de la Commission du 31 Mai 2006 sur la *stratégie européenne de lutte contre la fraude fiscale*.

⁶ Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, *Au-delà des apparences*, 2003.

Les dangers qui guettent la lutte contre la fraude fiscale

Voilà décrit, en quelques mots, un dispositif qui rendrait l'Europe économique plus juste fiscalement et socialement. Les pistes avancées ci-dessus sont parfaitement réalistes et s'appuient pour partie, sur les travaux de la Commission européenne⁷. Cette dernière ne cesse d'alerter les Etats membres sur le niveau et l'évolution de la fraude fiscale. Mais pour l'heure, il manque l'essentiel : la volonté politique. Il reste maintenant à savoir si le scandale actuel permettra enfin de débloquent la situation ou si nous vivons une énième phase de volontarisme d'affichage.

Le propos peut paraître excessif, mais il s'appuie sur des précédents. En 1998, lors de la sortie de son rapport consacré à la concurrence fiscale dommageable, l'OCDE avait publié une liste de 35 territoires dits « non coopératifs ». L'affaire avait alors fait grand bruit, et certains de ces Etats avaient pris des dispositions juridiques, plus ou moins efficaces toutefois, pour sortir de cette fameuse liste. Actuellement, cette liste ne comporte plus que trois noms. Mais on le voit, la concurrence fiscale continue à faire rage et les paradis fiscaux ont, de fait, rarement été aussi nombreux. Les espoirs de voir une véritable action internationale contre les paradis fiscaux, nés lors de la sortie de ces listes noires, ont été largement déçus.

Car le discours dominant sur l'impôt n'a pas varié. L'impôt est toujours considéré comme une charge, d'un niveau souvent jugé confiscatoire : une telle approche fait l'impasse sur ce que l'impôt finance (services publics, solidarités, cohésion sociale...) et au contraire, explique, excuse, voire incite à l'éviter, donc à frauder. Le risque est grand de voir les tenants du « moins d'impôt, moins d'Etat » revenir à la charge et proposer, par exemple, l'instauration d'une amnistie fiscale⁸ plutôt que de proposer des mesures concrètes visant à inverser la spirale de la concurrence fiscale. C'est bien dans l'adoption de telles mesures décrites plus haut que réside la solution au défi posé à une communauté internationale prise au piège du « *laissez faire, laissez passer* » mais qui dispose encore des moyens, si elle le décide, de lutter contre la délinquance financière.

Contrôle, fraude, paradis fiscaux : données et chiffres disponibles...

Le SNUI évalue la fraude fiscale entre 40 et 50 milliards d'euros (évaluation de Juillet 2006).

Le Conseil des prélèvements obligatoires évalue la fraude fiscale et sociale entre 29 et 40 milliards d'euros (irrégularités et évasion fiscale internationale non comprises).

52 292 contrôles fiscaux « externes » (vérifications de comptabilité et examens de la situation fiscale personnelle) ont été menés en 2007, dont environ 9 % ont donné lieu à des rappels d'impôt à l'international (source : Direction générale des impôts).

On dénombre environ 70 paradis fiscaux. Parmi eux, les îles caïmans abritent 80 % des fonds d'investissement du monde gérant plus de 1 000 milliards de dollars d'actifs, les îles vierges logent la moitié des sociétés non résidentes du monde, 225 banques et 820 fonds d'investissement sont implantées dans les îles anglo-normandes (source : Plateforme paradis fiscaux et judiciaires).

La Commission européenne estime que la fraude fiscale moyenne est comprise entre 2 et 2,5% du PIB des Etats membres.

Selon le Groupe d'action financière (Gafi), le blanchiment représente 2 à 5 % du PIB mondial brut.

⁷ Voir notamment : le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement du 16 Avril 2004 sur *Le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA*, la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social du 31 Mai 2006 sur *la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale* et, plus récemment, la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 23 Novembre 2007 concernant certains éléments clés contribuant à l'établissement d'une stratégie contre la fraude à la TVA dans l'UE.

⁷ Communication du 22 février 2008 dans laquelle la Commission européenne présente des mesures ambitieuses qui devraient permettre de lutter plus efficacement contre la fraude.

⁸ Une amnistie serait une très mauvaise solution au problème de la fraude et de l'évasion fiscale internationale : elle enverrait aux fraudeurs un signal d'impuissance politique et technique à combattre la fraude, elle les encouragerait ainsi dans leurs pratiques et ne traiterait donc pas, au fond, les véritables enjeux. En outre, les récentes amnisties instaurées en Allemagne et en Italie n'ont pas eu, loin s'en faut, le résultat escompté.