

Le civisme fiscal : entre valeur républicaine et outil de recouvrement

Les auteurs sont des auditeurs de la promotion 2007 du CHEDE (Cycle des hautes études pour le développement économique) organisé par l'IGPDE pour les ministères économique et financier :

Gilles BORDES-PAGES, directeur du développement (Air France) ; Valérie de BREM, directrice de la Jeunesse et des Sports (ville de Paris) ; Nicolas CHAMPEAUX, journaliste (Radio France International) ; Gilles CHANTREL, gérant (La Diffusion technique française) ; François FAYOL, secrétaire général, Union confédérale des ingénieurs et cadres (CFDT cadres) ; Didier JULIENNE, directeur du bureau de Paris (Norilsk Nickel Europe) ; Pierre MAGNIET, directeur régional des Douanes à Nice (Direction générale des Douanes et Droits indirects, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique) ; Daniel MARSIN, sénateur de la Guadeloupe, maire des Abymes (97) ; Yves-Marie MORAY, avocat, président (Eurolaw France) ; Henriette STEINBERG, secrétaire générale du conseil d'administration (Secours populaire français) ; Jacqueline TURC, chef du service « Protection de l'information et action multilatérale » (Service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité - Minéfé) ; Manuel VASQUEZ, directeur général adjoint (Conseil supérieur de l'audiovisuel).

RÉSUMÉ

Valeur républicaine, le civisme fiscal, aujourd'hui défini comme « l'accomplissement volontaire de ses obligations fiscales – déclarative et de paiement – par le contribuable », constitue le cap stratégique de la Direction générale des Impôts. C'est ainsi que celle-ci a instauré la « Charte du contribuable », qui se présente comme un contrat moral entre l'usager soumis à certaines exigences et l'Administration qui s'efforce de lui « faciliter l'impôt ». Il est, en effet, reconnu qu'à pression fiscale égale l'Administration exerce, par son comportement, son accessibilité, sa performance, un effet déterminant sur le civisme fiscal. Or, rigidité et manque de communication sont souvent reprochés à l'administration fiscale.

Le ressenti de l'impôt influe aussi fortement sur le civisme fiscal. Le sentiment d'injustice, la complexité et le manque de lisibilité du système fiscal français sont les raisons les plus fréquemment évoquées. La perception de l'utilisation des finances publiques constitue encore un élément clé. Tous les efforts actuellement déployés dans le sens d'une simplification, d'une meilleure lisibilité du système et d'une plus grande transparence de la dépense (telle que la LOLF et les audits) sont donc à renforcer.

Il convient de même de saluer la démarche de modernisation entreprise par la DGI (1) et d'encourager cette dernière à poursuivre son rapprochement avec l'usager, par le développement du conseil en amont, du dialogue avec les organisations professionnelles, du suivi personnalisé des gros contribuables, en prenant exemple sur certains de nos voisins. La réflexion mérite également d'être poursuivie en vue de réduire les coûts d'opportunités du civisme fiscal, réduction déjà engagée avec la télédéclaration, la déclaration préremplie, etc.

Cependant, les deux principaux leviers d'action de l'Administration sont la pédagogie et la contrainte. Un travail de pédagogie pour réhabiliter l'impôt est assurément nécessaire, prioritairement en direction des futurs et des jeunes contribuables. Il serait également utile pour l'Administration de disposer d'un espace de communication plus large, une sorte de droit de réponse technique à la publicité fiscale de certains pays ou encore, dans la limite du secret professionnel, à l'hypermédiatisation dont profitent certains contribuables indélébiles.

Un travail sur l'impunité – qui d'une certaine manière encourage les petites entorses, voire décourage le civisme du contribuable ordinaire – serait aussi une clé pour réussir : avec des actions allant de l'alerte précoce à moindre frais jusqu'à la lutte contre la grande délinquance fiscale, dont le prix s'avère très élevé pour les budgets des Etats dans l'Union européenne. On peut souhaiter que la volonté affichée des institutions européennes, à partir de cette prise de conscience récente, de renforcer leur coopération

pour lutter contre la fraude fiscale se concrétise effectivement. De même, celle de mieux se coordonner en vue de mettre fin à certaines pratiques complaisantes, qui, sous couvert de concurrence, créent *in fine* de réelles distorsions. Mais les risques de contournement impliquent aussi que l'Union pèse de tout son poids pour l'instauration de règles mondiales de transparence, sans préjudice des actions qu'elle peut exercer vis-à-vis de ses territoires associés ou des filiales *off shore* de ses banques ou encore dans le cadre de ses accords de partenariat avec des Etats tiers.

Au demeurant, il serait concevable qu'une politique européenne en la matière soit menée non seulement au nom du fonctionnement du grand marché, mais aussi de la citoyenneté européenne, la résorption des déficits publics, auxquels équivaut le montant de la fraude, nécessitant de vrais efforts citoyens.

Art. 13. – Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. – Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. – La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789.

INTRODUCTION

Valeur ancienne des services des impôts en France – produit de la Révolution française et inscrite dans le bloc de constitutionnalité –, le civisme fiscal connaît depuis l'année 2000 un renouveau d'usage ainsi qu'un renouveau conceptuel.

Après l'échec de la réforme « Bercy 2000 » et la démission de Christian Sautter, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le 27 mars 2000, la Direction générale des Impôts a mis en avant comme axes stratégiques deux concepts centraux :

– le civisme fiscal, en mai 2000, comme traduction de *compliance*, terme utilisé dans les pays anglo-saxons et plus largement au niveau de l'OCDE ;

(1) Démarche qui sera poursuivie par la nouvelle Direction générale des Finances publiques mise en place récemment par suite de la fusion de la DGI et de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP).

- l'administration de service, et plus spécifiquement la qualité de service (juin 2000), la Direction générale des Impôts (DGI) se présentant alors comme une administration de contrôle (somme toute de conception classique) et une administration de service, ayant des obligations vis-à-vis des contribuables et « orientée usager ».

Depuis, ces deux concepts ont fait florès, mais de façons différentes selon les publics.

Le concept de civisme fiscal a été bien accueilli en interne car il rappelait le sens de la mission de la DGI.

Le concept d'administration de service a aussi rencontré un certain écho en externe, notamment à travers les sept premiers engagements de service (et cela malgré la modestie de certains d'entre eux). L'engagement de la DGI vis-à-vis des contribuables tenant dans un slogan simple, similaire à celui de l'administration néerlandaise, à savoir « Vous simplifier l'impôt », à défaut de « Vous faire aimer l'impôt » !

Le premier contrat de performance de la DGI (2003-2005) affichait l'ambition de « consolider et poursuivre le cap du civisme fiscal », en exergue du chapitre « La DGI en mouvement » :

« Le civisme fiscal, c'est-à-dire l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables, constitue le cap stratégique de la DGI. Il s'appuie sur les deux piliers de l'administration de service et de l'administration de contrôle.

Par un meilleur service, la DGI entend rendre l'impôt plus facile au contribuable et accentuer ses efforts de contrôle dans la lutte contre la délinquance fiscale. »

En ce sens, le civisme fiscal a été un outil de mobilisation interne, peu à peu repris en externe et par la presse. La diffusion de la charte du contribuable contribue à en accroître la notoriété.

Cependant, ce concept doit faire l'objet d'une lecture élargie, car il peut avoir un effet structurant. Moyen de rationaliser l'action de l'administration fiscale, le civisme fiscal s'analyse à la base comme un acte citoyen.

Le consentement à l'impôt est l'une des composantes du contrat républicain, non seulement dans l'adhésion théorique aux textes fondateurs de la République (la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), mais aussi dans le respect et la compréhension de ses lois au quotidien.

On se gardera pourtant de postuler le caractère « spontané » ou naturel du consentement à l'impôt. Il s'agit au contraire, et c'est ce qui fait sa dimension politique, d'un construit social. Une part de contrainte, la crainte de la sanction, l'intériorisation du contrôle social sous toutes ses formes sont au moins aussi importantes que le geste réfléchi du citoyen qui signe sa déclaration d'impôt. Nombre de contribuables sont d'ailleurs des « personnes morales », dont le comportement s'inscrit davantage dans une logique économique. Leur logique première est tout autant de maximiser leurs profits que de minimiser les risques. La dimension « citoyenne » de la fiscalité revêt alors une dimension plus complexe.

La notion de civisme fiscal existe dans l'écart entre un comportement idéalement citoyen et la réalité des pratiques, entre le citoyen responsable, conscient du geste qu'il accomplit en signant sa déclaration, et l'artisan réglant sa conduite sur les normes informelles qui régissent, dans sa profession, l'équilibre entre travail au noir et activité déclarée.

Cette notion doit être envisagée non comme un absolu, mais plutôt comme une dynamique. Le civisme est alors le produit d'une construction et d'un effort sans relâche. Il a son inertie, les comportements ne se défaisant pas du jour au lendemain.

Le présent essai s'attache à cerner, dans une première partie, quels sont les ressorts de l'incivisme fiscal et, dans une deuxième partie, quels sont les efforts à entreprendre ou à prolonger pour améliorer le civisme fiscal.

LE RESSENTI DES CONTRIBUABLES FAIT APPARAÎTRE DES FACTEURS D'INCIVISME FISCAL

L'incivisme fiscal est une réalité. Quels en sont les ressorts ? Le plus facile à identifier est sans doute « l'appât du gain ». Particuliers ou entreprises, les contribuables savent compter et négligent rarement un moyen de réduire leur imposition. Entre la simple optimisation et la fraude caractérisée, il y a toute une gamme de comportements jouant avec la règle, calculant les risques et les coûts, quelquefois avec l'aide de conseils spécialisés.

Mais le calcul égoïste n'est pas tout et il serait vain de réduire l'incivisme fiscal à un simple écart personnel par rapport à la loi. L'expérience nous montre, au contraire, qu'il se construit au sein de normes sociales et que loin d'être la pure expression d'un intérêt personnel il fait souvent référence à un sentiment de justice.

Le point de vue des particuliers rejoint celui des entreprises

Quand on recherche des explications auprès des particuliers et des chefs d'entreprise, apparaissent des causes qui tiennent au système fiscal lui-même et aux choix politiques.

Le manque de lisibilité

Le manque de lisibilité et de clarté du système fiscal figure en tête des causes évoquées par les contribuables interrogés. L'un d'eux cite : « l'obsolescence manifeste des valeurs locatives, les niches fiscales non comprises mais néanmoins reconduites et amplifiées quasi systématiquement ». Pour un autre, ce sont : « les bases de la fiscalité locale, la désuétude croissante de l'assiette de la redevance audiovisuelle, le manque de stabilité sur le long terme des assiettes et des déductions fiscales » qui sont en cause.

Les spécialistes de la question ne disent pas fondamentalement autre chose. Ainsi, François Villeroy de Galhau, ancien directeur général des impôts, reconnaît qu'il conviendrait de « tendre vers la simplicité et la lisibilité de l'impôt, alors que celui-ci est complexe et touffu ». Philippe Le Clézio, secrétaire confédéral à la CFDT et membre du Conseil économique et social (2), confirme pour sa part : « Actuellement, les prélèvements fiscaux et sociaux sont peu lisibles et peu compréhensibles ; les rubriques et sigles portés sur un bulletin de paye, par exemple, constituent un véritable magma. La répartition des impôts entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas claire pour le citoyen ».

Cette opacité peut développer un fort sentiment d'injustice : « Je ressens une véritable injustice face aux exceptions, aux niches fiscales et à leurs incohérences. Il en est de même face aux disparités de la fiscalité locale », indique notre premier interlocuteur.

Ce sentiment d'injustice, exprimé par nos interlocuteurs, est encore plus vif chez ceux qui sont concernés par l'impôt sur la fortune : « L'ISF suscite pour moi un véritable ressentiment car, outre le fait qu'il est perçu comme une singularité archaïque au sein de l'Europe, puisque seules l'Espagne et la France le pratiquent encore, il m'apparaît comme une punition particulièrement injuste puisqu'elle dépend majoritairement de la revalorisation de ma résidence principale. De plus, cette punition ne peut même pas être justifiée par les gains qu'elle rapporte à l'Etat vu sa faible part dans l'impôt global. Enfin, le fait que les bases de l'impôt foncier diffèrent de celles retenues pour l'ISF brouille la lisibilité ».

(2) Cf. notamment, Philippe Le Clézio, « Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale », Conseil économique et social, section des questions économiques générales et de la conjoncture, 22-23 novembre 2005.

Un sentiment d'iniquité

Le prélèvement de l'impôt est jugé non seulement illisible, mais encore trop complexe. Cette complexité conduit à une iniquité largement dénoncée : « Il existe une véritable inégalité de traitement, aussi bien pour ce qui concerne l'établissement de l'impôt que pour son contrôle. Le principe - à revenu égal, impôt égal - est bafoué du fait des niches fiscales, du quotient conjugal, des crédits d'impôt, des primes pour l'emploi. Quant au contrôle, il est facile et appliqué avec rigidité aux contribuables "recoupables", mais bien plus difficile pour les contribuables "non recoupables" (BIC, BNC, etc.) ».

Ce sentiment d'iniquité par rapport à la fiscalité directe tient aussi à la progressivité jugée trop forte de l'impôt sur le revenu : dans son rapport intitulé « Fiscalité : quelles réformes pour 2007 ? Réconcilier l'efficacité et l'équité fiscale » paru en février 2007, l'Institut de l'entreprise indique que 10 % des ménages paient 75 % de l'impôt sur le revenu. La multiplicité des possibilités d'exonération ou de petites dérogations et la disparité des décisions concernant les recours du contribuable (demandes de délais, de dispense de majoration) sont ressenties comme autant d'entorses au principe d'équité. Il est intéressant de noter que le ressenti s'alimente surtout des défauts de la fiscalité directe et que la TVA n'est guère évoquée, de même que la CSG.

Une crise de confiance

Le malaise semble si grand que les efforts entrepris par les pouvoirs publics sont finalement jugés de façon négative.

Pour l'un : « Je doute de la sincérité de l'information donnée par les pouvoirs publics sur les baisses d'impôts, en voyant l'utilisation fréquente du principe des vases communicants où l'on reprend d'une main ce qu'on prétend avoir donné de l'autre : baisse de l'IR mais augmentation d'autres charges ou prélèvements tels que la TIPP ou la fiscalité locale. J'en deviens aussi sceptique sur les informations données par l'Etat à propos du chômage ou du pouvoir d'achat en voyant la composition obsolète de l'indice des prix et en vivant l'euro-inflation ».

Un autre s'interroge sur : « les capacités du personnel politique à piloter équitablement des politiques de gestion publique en toute transparence et surtout en toute neutralité : en tant que contribuable, j'ai le sentiment de contribuer toujours plus à alimenter un système qui génère gabegie, abus et déficience de gestion des fonds confiés ».

Une relative non-maîtrise des dépenses publiques

L'herbe paraît plus verte dans le pré du voisin, mais il est maintenant devenu naturel de regarder ce qu'il en est ailleurs et de comparer. « Les comparaisons sont constamment défavorables - même sur des bases pas toujours absolument objectives - entre le niveau fiscal de cotisation en France et celui pratiqué dans des pays voisins », nous dit un de nos interlocuteurs.

François Villeroy de Galhau, dans un article publié en avril 2007 dans la revue *Etudes* (3), fait le même constat et parle d'« une France plus dépensière que ses concurrents ». Les pays européens ont des taux de prélèvements obligatoires nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE et singulièrement aux Etats-Unis et au Japon (41 % du PIB en 2003 pour l'Europe des Douze, contre 25,4 % du PIB aux USA). Au sein même des grands pays européens, c'est en France que le taux des prélèvements obligatoires a toujours été le plus élevé (44,2 % du PIB en 2003).

Aux dires de nos interlocuteurs, si « cette exception française tient avant tout aux dépenses sociales - sur 10 points de PIB d'augmentation du taux de prélèvement depuis 1970, 8 points sont dus aux cotisations sociales et 2 points aux impôts locaux - », il en résulte, chez le contribuable, « un sérieux doute sur l'utilité de certaines dépenses publiques et une remise en cause du choix

de l'allocation de l'impôt ». Dès lors, l'apparente non-maîtrise de la dépense publique, par comparaison avec les pays voisins, n'incite pas au civisme fiscal.

En ce qui concerne plus spécifiquement les entreprises

Alors que les particuliers insistent davantage sur le sentiment d'injustice, l'iniquité, nos interlocuteurs des entreprises ont mis en avant, avec des accents différents, quatre explications à l'incivisme fiscal : la mondialisation et son corollaire, la compétition fiscale ; un sentiment d'injustice et la perception de l'inefficacité du gestionnaire de l'argent public ; la complexité et le caractère illisible du droit fiscal français ; le manque de confiance et de communication entre l'administration fiscale et l'entreprise privée.

Ainsi, un dirigeant d'une filiale d'entreprise internationale indique que, pour lui, « l'incivisme trouve sa source dans plusieurs causes : une complexité à outrance (barème, assiette, niche) ; une palette fiscale non compétitive ; une absence de visibilité du lien entre recette et dépense ; une incommunicabilité entre client et fournisseur fiscal ».

L'Institut de l'entreprise dit peu ou prou la même chose, dans son rapport, en dénonçant l'illisibilité, l'instabilité, la complexité du droit fiscal.

La mondialisation et la compétition fiscale

A la question de savoir quelles explications il voit à cette évolution récente, il ajoute : « La mondialisation est certainement un facteur essentiel. Les comparaisons internationales, dans l'obligation d'optimisation fiscale, conduisent à cet incivisme. J'ajouterai le souci de l'efficacité. Face à notre administration, on ne peut que rechercher des possibilités d'y échapper pour assurer la pérennité de l'entreprise ».

Il semble donc que, pour certains, l'optimisation confine à l'incivisme. Le groupe CHEDE, lors de ses discussions sur cette question des causes de l'incivisme fiscal, a également relevé le rôle joué par les divergences existant entre les systèmes fiscaux nationaux.

Un sentiment d'injustice et une perception d'inefficacité de la dépense publique

Ce dirigeant de PME, répondant à la question sur les causes de l'incivisme fiscal, précise, en s'exprimant somme toute comme un particulier : « En priorité, je dirai le sentiment d'injustice et un certain ras-le-bol du "halte à ceux qui créent de la richesse". Par exemple, les droits de successions sont une injustice car l'impôt a déjà été acquitté sur les biens à transmettre. Si l'on veut protéger la famille et les actionnaires familiaux, il faut protéger les successions, sinon on crée un facteur d'instabilité économique.

A ce propos, l'ISF est un impôt contre-productif, car il pousse au départ des forces vives, et il fait entrer ces forces vives dans des réseaux où excelle la pratique de l'optimisation fiscale, savoir qui se transmettra à la génération suivante. L'ISF est de plus injuste, puisque cet impôt est purement déclaratif. Chacun paie selon ce qu'il déclare et c'est injuste par définition.

En second lieu, la visibilité sur l'utilisation des finances publiques est un élément clé. Lorsqu'on en arrive à avoir vraiment la certitude que la redistribution des richesses est mal réalisée, relativement improdutive et trop inefficace, on a un motif fort d'incivisme fiscal. Quand on regarde la masse d'argent donnée à des structures inefficaces, on est désolé de voir un tel gaspillage. C'est ce gaspillage de richesses qui est désolant et non le principe de redistribution. »

(3) François Villeroy de Galhau, « Justice et fiscalité - Refonder un pacte de solidarité pour les réformes ? », *Etudes*, n° 4064, avril 2007, p. 463-474.

La complexité du droit fiscal français

Le MEDEF, que nous avons interrogé, répond, par la voix de sa directrice adjointe des affaires fiscales et de M^e Taly, avocat fiscaliste et coprésident de la commission « Modernisation de la fiscalité » de l'Institut de l'entreprise, qu'il considère qu'une entreprise citoyenne est celle qui respecte les lois et, par conséquent, que l'incivisme débute avec la fraude, et non avec l'optimisation. Il indique que « sur la fraude, on tape dur au MEDEF. Mais concernant les PME, les irrégularités fiscales peuvent aussi résulter d'erreurs en raison d'un contexte de complexité, car les textes sont parfois illisibles ».

Cette complexité du système fiscal est également soulignée par Philippe Le Clézio pour qui : « Il est nécessaire de simplifier le système fiscal et, en premier lieu, de réduire les 450 niches fiscales, abattements et réductions d'impôt, sachant que la plupart sont à durée indéterminée ».

Le comportement de l'administration fiscale

Quant aux professionnels qui se sont exprimés au cours du séminaire du CHEDE sur le thème de l'argent public en février 2007, ils reconnaissent que « à pression fiscale constante, l'administration fiscale a, par son comportement et sa performance, une influence forte sur le civisme fiscal et sur le ressenti de l'impôt ».

Or, sur cet aspect des relations avec l'administration fiscale, M^e Taly souligne que « les relations entre le privé et l'administration fiscale restent perfectibles ».

La frontière entre optimisation fiscale et incivisme fiscal

Pour une entreprise, dont le but est de dégager le meilleur résultat pour croître, il existe une quasi-obligation d'optimisation fiscale. Un chef d'entreprise que nous avons interviewé déclare même que « l'optimisation fiscale fait partie du combat quotidien du dirigeant de PME et ceci est encore plus net depuis quelques années ». La recherche de l'optimisation de leurs contributions fiscales est également un objectif pour bon nombre de particuliers.

De l'optimisation fiscale...

Pour la DGI, « l'optimisation consiste à appliquer toutes les ressources du droit fiscal ou social afin de minorer le montant dû au titre de l'impôt ou des cotisations fiscales ». Cette définition n'apparaît pas *a priori* contradictoire avec celle du civisme fiscal, « l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables ».

L'avocat fiscaliste Michel Taly illustre la question de l'optimisation en ces termes : « je ne vais quand même pas volontairement payer plus d'impôts parce que je souhaite soutenir l'Education nationale ». En fait, on peut tirer sur la corde de l'optimisation tout en accomplissant volontairement ses obligations fiscales. Mais est-ce pour autant civique ou éthique ? Il convient d'affiner ces analyses.

Peut-on dire qu'un homme d'affaires multimilliardaire, qui, au travers de l'organisation de sa succession, de sociétés écrans de droit étranger et d'acquisitions d'œuvres d'art et de collections non imposables, réduit son imposition et, par là même, sa contribution à l'intérêt général, fait montre de civisme ? « Non, il profite, il ne paie quasiment pas d'impôts, alors qu'il est milliardaire », diront certains. D'abord, c'est légal, ensuite les économies qu'il réalise pour son entreprise lui permettent de créer des emplois. Il participe ainsi à une œuvre qui sert la communauté et, en plus, il est mécène, il soutient l'art, diront d'autres. La réponse fait sans conteste débat. Cela montre bien que la frontière entre optimisation/civisme est floue et sujette à interprétation.

... à l'abus de droit

En ce qui concerne la notion d'optimisation, il est clair que les pratiques consistant à optimiser le montant dû à l'impôt peuvent être abusives. Le problème est donc bien de situer l'abus, et de décider où placer la ligne de démarcation entre, d'un côté, l'optimisation légale et la fraude et, de l'autre, l'optimisation et l'incivisme. Dans un arrêt du 12 septembre 2006, la Cour de justice des Communautés européennes a esquissé les contours des abus. Dans cet arrêt, qui concerne les SEC britanniques (sociétés étrangères détenues à plus de 50 % par une société résidente au Royaume-Uni), la CJCE a, dans un premier temps, rappelé que le niveau d'imposition constitue un élément qu'une société peut légitimement prendre en compte dans le choix de l'Etat dans lequel elle envisage de créer une filiale. Toutefois, la Cour a considéré comme pratiques abusives les comportements consistant à créer des montages purement artificiels, dépourvus de réalité économique, et effectués dans le seul but de se soustraire à l'impôt normalement dû.

Ce cas portait sur une pratique consistant pour une telle société, à transférer son bénéfice imposable à une autre société sur laquelle elle conserve le contrôle, et qu'elle choisit délibérément dans un autre Etat appliquant un taux d'imposition beaucoup plus faible. Il ressort des attendus de l'arrêt que cette pratique, même si elle semble *a priori* légale, peut être abusive. La notion d'établissement suppose l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable (existence physique en termes de locaux, de personnel et d'équipements) pour une durée indéterminée. La Cour, dans cet arrêt, a confirmé une position traditionnelle concernant les deux éléments constitutifs de l'abus de droit : un élément subjectif, consistant en la volonté d'obtenir un avantage fiscal ; le fait que des éléments objectifs attestent que, malgré un respect formel des conditions posées par le droit communautaire, l'objectif poursuivi par la liberté d'établissement (interpénétration économique et sociale à l'intérieur de la Communauté) n'ait pas été atteint.

Cet arrêt de la CJCE est certes riche en enseignements sur le volet de la légalité. Cela dit, le problème de la frontière demeure pour les montages non abusifs posant néanmoins un problème du point de vue éthique.

Vers un comportement citoyen ?

Le MEDEF estime que sa propre interprétation de la frontière est objective et l'organisation patronale reproche au ministère de l'Economie de se livrer à des interprétations subjectives et aux inspecteurs de retenir une définition arbitraire de la frontière entre fraude et optimisation.

L'organisation rejette, dans un premier temps, le terme de civisme fiscal, mettant en avant que la fraude est proscrite par l'organisation patronale, ce qui pourrait vouloir dire qu'elle n'impose pas de limites à l'optimisation. Malgré tout, le MEDEF encourage ses membres à adopter un comportement citoyen. Il leur recommande en particulier de signaler à l'Administration des montages permis par une nouvelle loi, mais susceptibles d'ouvrir une voie qui n'avait pas été prévue par le législateur.

L'Institut de l'entreprise ne partage pas cet avis, ou plutôt ne partage plus cet avis. Michel Taly explique qu'un tel réflexe civique n'est pas récompensé, car il connaît des cas où l'Administration ainsi alertée s'était livrée à des ajustements rétroactifs. Toutefois, il ne cautionne nullement les montages qui comportent des ramifications portant à dissimulation : « si on peut tout montrer à l'inspecteur, car c'est légal, moi je dis oui ».

Globalement la tendance semble aller dans le sens du civisme, puisque, selon le MEDEF, l'excessivement malin recule, en tous les cas pour les grandes entreprises, depuis les scandales impliquant de grands groupes américains, les analystes financiers suivent de très près la charge de l'impôt et la stabilité d'une

année sur l'autre, ce qui amène l'entreprise à prendre moins de risques et à renoncer aux montages qu'elle juge elle-même trop agressifs. La peur du risque ramènerait somme toute au civisme.

En fait, le civisme fiscal revêt deux dimensions, l'une politique et l'autre administrative, qui sont indissociables. Outre qu'il constitue un acte citoyen qui exprime la confiance en l'Etat, le civisme fiscal est, d'une façon plus technique, un moyen de rationaliser l'action de l'administration fiscale et d'optimiser son fonctionnement, impliquant une action de fond.

LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL EN FRANCE NÉCESSITE UNE ACTION DE FOND

Même si l'incivisme fiscal apparaît limité, il n'en demeure pas moins qu'une action de fond est nécessaire, par des voies et moyens diversifiés. Une démarche d'ensemble est déjà engagée, mais qu'il convient de compléter, notamment à la lumière d'expériences étrangères et de prolonger, en particulier au niveau européen.

Une rationalisation de l'action fiscale

Un incivisme fiscal somme toute limité

Sans minimiser la nécessité de promouvoir le civisme fiscal, il convient d'établir la proportion exacte de l'incivisme fiscal. Le conseil des prélèvements obligatoires l'évalue entre 1,7 et 2,3 % du PIB, le situant dans une fourchette légèrement inférieure à celle de la fraude fiscale au niveau européen (entre 2 et 2,5 % du PIB communautaire).

Cette estimation rejoint la réflexion d'un chef d'entreprise qui exprimait sa vision relative de la question : « Quelle est véritablement l'importance de l'incivisme fiscal ? Quel est son coût en pourcentage du PIB, 2 % ? Ce pourcentage, 2 %, est celui de la démarque dans la grande distribution dont les gestionnaires considèrent qu'il s'agit sans doute d'un seuil incompressible. Finalement, dans nos sociétés occidentales, ce que l'on peut éviter de payer par l'optimisation fiscale est très faible comparé à ce que l'on paie effectivement sous forme de prélèvements fiscaux. »

Ainsi, nos concitoyens et les acteurs économiques ne se signalent pas par un incivisme particulier. Dans un contexte de comportements majoritairement corrects, l'écart résiduel entre le réel et l'idéal est plus difficile à réduire. D'autant que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'OCDE, l'Administration est limitée dans la gestion de son fichier dans l'utilisation du pourtant efficace numéro de Sécurité sociale. Gagner un dixième de point par an de « civisme fiscal », quand le taux de respect spontané des obligations déclaratives – qui cependant n'équivaut pas mécaniquement à la sincérité déclarative – en matière d'imposition directe des particuliers est de 97,4 % (chiffre 2002), demande un effort particulier. Et il est probable que l'effort sera plus difficile lorsque, ayant atteint un taux de 97,7 % en 2004, on cherchera à gagner le dixième de point suivant en 2005 (cf. objectifs du contrat de performance 2003-2005 de la DGI). La reprise de cet indicateur dans le contrat de performance de la DGI pour 2006-2008 tend à le montrer en retenant, comme pour 2005, 97,8 % en 2006 et en visant 97,9 % en 2007, puis 98 % en 2008. Pour autant, ce contrat ouvre la voie à une mesure des « contribuables inconnus découverts », c'est-à-dire ramenés dans la voie du civisme grâce au travail de l'Administration.

L'importance des interactions

L'optimisation des comportements fiscaux doit être envisagée à l'aune d'arbitrages économiques entre les gains et les coûts. Cela

vaut pour l'Administration, mais aussi (et la question du civisme routier l'a bien montré) pour les contribuables qui raisonnent aussi dans une logique de gestion des coûts et des risques de l'incivisme. La question de la méthode est alors primordiale. Un travail sur le sentiment d'impunité est l'une des clés du succès. L'incivisme commence par de petites choses, et un rappel à l'ordre précoce, comme la procédure de « relance amiable » depuis 2005, constitue un moyen pertinent pour éviter des dérives plus graves. Des comportements délictueux sont parfois le résultat d'un simple laisser-aller.

Affirmer ainsi la nature relative du civisme fiscal ou encore l'importance d'une approche économique n'implique pas de réduire sa dimension politique. L'optimisation des comportements doit être construite avec et par les différents acteurs. L'Administration n'est pas seulement l'institution chargée de rappeler la loi et de la faire appliquer, elle est aussi un acteur parmi d'autres. Les acteurs se construisent réciproquement ; les comportements des uns interagissent avec ceux des autres.

La prise en compte des motivations des fraudes doit ainsi amener l'Administration à continuer à réfléchir sur ses propres pratiques, selon une approche systémique. Une étape fondamentale de la démarche est l'examen des bonnes et des mauvaises raisons qui peuvent expliquer l'incivisme. Les deux leviers principaux de l'action de l'Administration sont la pédagogie et la contrainte. Toutes deux doivent se fonder sur une compréhension fine de la « fabrique » des comportements.

Il n'y a pas de bons et de mauvais acteurs, il y a des conduites qui font système. Prenons le cas des artisans dans les années 1950-1970 (poujadisme fiscal) : l'Administration a fini par prendre acte de leur propension à la fraude et à régler le système déclaratif avec les organismes agréés pour y remédier. Elle a aussi, dans les années 1990, instauré des franchises et des régimes micro (4) propres aux petites entreprises. *A contrario* ne peut-on alors considérer qu'en se montrant réaliste, elle contribue à instituer des zones de fraude (en restant dans le régime micro, on minore les droits dus). Nous sommes bien ici dans une situation d'interdépendance, qui ne saurait être corrigée et optimisée que par une régulation fine.

L'exemple de la TVA réduite sur les travaux de rénovation dans les bâtiments de plus de deux ans est également éclairant. Instituée par la loi de finances pour 2000, reconduite en 2003 puis en 2005 pour cinq ans, elle a permis de diminuer le recours au travail au noir par les particuliers, le surcoût en salaires étant en partie compensé par la baisse de la TVA sur les matériaux et fournitures. Globalement, l'écart de coût ne vaut plus la prise de risque du travail au noir pour le donneur d'ordre (en termes d'accidents et de malfaçons par exemple) et il est compensé par des travaux réalisés sous garantie de bonne fin et de bon fonctionnement. Cette disposition a non seulement engendré environ 1,5 Md€ (5) par an de chiffre d'affaires supplémentaire déclaré, mais aussi induit une nouvelle structuration de réseaux d'artisans autour des grandes surfaces de bricolage qui vendent du matériel et un service de pose, le tout avec une TVA réduite.

Les remèdes à l'incivisme fiscal doivent être diversifiés

Introduire une logique d'incitation

En pratique, l'Etat s'accommode souvent de modulations de l'égalité devant l'impôt. Remédier à l'incivisme fiscal suppose d'agir de manière équilibrée, cohérente et simultanée sur l'ensemble de ses causes.

(4) Le « régime micro » vise les obligations comptables et déclaratives limitées des petites entreprises.

(5) « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2007, p. 14-15.

► Réduire les gains et accroître les risques de l'incivisme fiscal

L'incivisme fiscal résulte souvent d'un calcul micro-économique : il est moins onéreux de recourir au travail au noir pour faire repeindre une pièce ; il est moins onéreux d'acheter des cigarettes de contrebande que de s'acquitter de taxes sur le tabac en forte augmentation. Ce calcul prend évidemment en compte non seulement le gain financier, mais aussi les risques induits : mal contrôlée, la redevance audiovisuelle était ainsi éludée par un redevable sur six en 1999, selon l'Inspection générale des Finances.

Dès lors, on peut réduire l'incivisme fiscal en réduisant les gains des pratiques inciviques, notamment à l'échelle de l'Union européenne au travers d'une plus grande coordination fiscale à défaut d'une plus grande harmonisation (par exemple en matière de droits d'accise), mais aussi à l'échelle nationale en réduisant les prélèvements (cf. les exonérations sociales et les déductions fiscales pour l'emploi de salariés à domicile). Cette seconde stratégie, qui consiste à réduire l'incivisme en réduisant l'impôt, présente toutefois d'évidentes limites budgétaires, voire des effets pervers en banalisant les fraudes antérieures.

Il est ainsi nécessaire de tabler sur l'exemplarité et d'accroître les risques des pratiques inciviques, en intensifiant ou en améliorant le contrôle et en augmentant les sanctions administratives ou pénales. A l'instar du Conseil des prélèvements obligatoires, on peut d'ailleurs s'interroger sur la très faible répression pénale de la fraude fiscale en France (une quarantaine de condamnations annuelles à des peines de prison ferme), de même que sur le faible taux. De même, le faible taux de recouvrement des sommes dues après redressement fiscal (moins de 40 % environ) est dénoncé par un récent rapport de la Cour des comptes comme susceptible d'alimenter un sentiment d'injustice chez ceux qui ont acquitté les sommes réclamées et, partant, d'entretenir des comportements d'incivisme fiscal.

Enfin, comme les contribuables apprécient malaisément les risques qu'ils encourent, il n'importe non seulement que l'Administration accroisse objectivement les risques encourus par les inciviques, mais aussi qu'elle s'attache à faire montre de pédagogie. Pourquoi, du reste, ne pas expliquer que ceux-ci sont plus élevés qu'ils ne le sont en réalité, comme le font aujourd'hui les services des douanes vis-à-vis des particuliers qui rapportent en France des articles de contrefaçon ? A la limite, la publicité donnée au rapport de la Cour des comptes est-elle bien opportune ?

► Augmenter les coûts d'opportunité de l'incivisme fiscal et limiter ceux du civisme fiscal

Les coûts d'opportunité relatifs de la déclaration, de la fraude et du contrôle tempèrent ou accentuent le calcul micro-économique précité au travers de trois mécanismes.

Rédiger une déclaration exacte peut présenter d'importants coûts d'opportunité (difficultés d'accès à l'information, complexité et instabilité de la législation, longueur de la déclaration). Il en était ainsi notamment pour les employeurs de salariés à domicile en matière de cotisations sociales et il en est toujours ainsi pour les particuliers redevables de l'ISF. Ces coûts d'opportunité peuvent présenter par eux-mêmes un effet dissuasif. Il importe donc que l'Administration s'efforce de « simplifier l'impôt », notamment au travers de la généralisation des déclarations préremplies, du développement des canaux d'aide à la déclaration et de la qualité de cette aide (Internet, centres de renseignement téléphoniques), du transfert à des tiers de tout ou partie des charges déclaratives, voire du paiement (les entreprises pour le prélèvement de l'IR à la source, les établissements financiers pour les prélèvements sur les revenus financiers, le Centre national de traitement du chèque emploi service (CNTCES) pour les charges sociales relatives aux salariés payés par chèque emploi service, etc.) ou des régimes de déclaration simplifiés (comme le micro-foncier), dont les seuils ont d'ailleurs été régulièrement revalorisés. Après la déclaration simplifiée dans

la forme introduite en 2007, il conviendrait sans doute d'introduire pour l'ISF des déclarations simplifiées, voire un régime forfaitaire en deçà de certains seuils (par exemple 1,5 M€) et de retirer de son assiette les biens meubles.

De même, frauder de manière significative n'est pas aussi simple que certains voudraient le laisser croire. Malgré la publication régulière d'opuscules et le développement de sites Internet invitant à recourir à des pratiques d'optimisation ou d'évasion fiscale (6), notamment via des paradis fiscaux, l'accès à la bonne information et aux circuits « efficaces » est coûteux. Les particuliers fortunés qui cherchent à éluder l'impôt recourent ainsi le plus souvent à des montages produits en série et proposés clef en main par des « monteurs ». Dans ces conditions, on peut regretter, à l'instar du Conseil des prélèvements obligatoires, l'absence de condamnations pour complicité de fraude fiscale, c'est-à-dire l'impunité quasi totale des conseils fiscaux les moins scrupuleux.

Enfin, l'usager peut aussi parier sur le coût d'opportunité du contrôle ou du redressement pour l'Administration : c'est d'ailleurs tout l'intérêt des montages transfrontaliers avec des intermédiaires écrans domiciliés dans des pays à secret bancaire. Limiter cet effet suppose de poursuivre le développement de la coopération fiscale internationale (notamment des échanges informatisés de données) et la lutte contre la concurrence fiscale dommageable. Cela suppose aussi, à l'échelle nationale, de simplifier la norme fiscale. En outre, les objectifs assignés aux services de contrôle ne doivent pas être seulement budgétaires (au travers par exemple d'objectifs fixés en montants de droits notifiés ou recouverts), c'est-à-dire que le contrôle ne doit pas exclusivement porter sur les impôts très importants et les contribuables à risques. En effet, l'absence de risques pour les petits fraudeurs à petits prélèvements mine la légitimité de l'impôt, avec un risque d'effet de contagion.

► Prévenir les pratiques inciviques étrangères aux prélèvements fiscaux ou sociaux

L'incivisme fiscal peut résulter de considérations étrangères à l'impôt. En particulier, les redevables peuvent éprouver des réticences à déclarer les revenus et à acquitter les prélèvements résultant d'activités illégales ou exercées dans des conditions illégales (proxénétisme par exemple). Cela pourrait légitimer des exceptions à la réglementation à la protection des données en matière de croisements de fichiers.

Au-delà de ces cas où l'incivisme fiscal n'est finalement qu'un corollaire d'autres pratiques inciviques, il convient d'observer que les contribuables peuvent être enclins à sous-déclarer pour des raisons familiales ou professionnelles. Ainsi, les concubins notoires peuvent être réticents à la déclaration commune imposée par la législation, car elle leur impose en principe de se révéler mutuellement l'étendue de leur patrimoine. Il en est de même en matière de revenus comme de patrimoine pour les couples en cours de séparation. On peut ainsi s'interroger sur la faible personnalisation de l'impôt en France. Constitueraient de même un obstacle au prélèvement à la source de l'impôt sur les revenus les réticences des salariés à ce que leur employeur ait connaissance, même de façon approximative, du revenu global de leur foyer fiscal.

Réhabiliter l'impôt et l'administration fiscale

Les praticiens de la fiscalité soulignent de manière unanime que les facteurs précédents ne sauraient entièrement déterminer le civisme ou l'incivisme fiscal. Jouent au moins trois autres effets.

► Les relations entre l'Administration et les contribuables

Certains comportements d'évasion ou de dissimulation peuvent ainsi trouver leur origine dans un ressentiment contre l'Administration, souvent né d'un « coup de sang », parfois résultant d'une

(6) L'éditorial du guide 2001 d'Argent et Patrimoine « Spécial paradis fiscaux » concluait ainsi : « il est normal ou humain, une fois qu'on a gagné de l'argent, de vouloir le protéger des prédateurs divers ».

notification de redressement initialement trop élevé pour contraindre l'assujéti à se justifier (tout comme la justice pénale recourt parfois abusivement à la détention préventive pour inciter à l'aveu). D'où l'intérêt de la démarche d'administration de service engagée par la Direction générale des Impôts depuis plus de sept ans, au travers notamment de la charte du contribuable - devenu un « usager » -, introduite en 2005. D'où l'intérêt aussi de la généralisation de l'interlocuteur fiscal unique (pour les entreprises) et du développement du guichet unique (pour les particuliers). Le civisme fiscal se nourrit aussi de la perception, croissante depuis quelques années, d'une administration fiscale performante, accessible, en constante modernisation au service de l'usager-contribuable et qui rend compte de son propre fonctionnement au travers notamment de la réalisation régulière d'enquêtes de satisfaction. Cette approche, orientée vers l'usager, pourrait aussi intégrer l'exemple britannique d'une direction des « gros contribuables particuliers » (chacun d'eux y ayant un interlocuteur attitré, à la professionnalisation poussée), de même qu'existe déjà une direction « des grandes entreprises ».

Les réflexions lancées par le Gouvernement depuis le 20 juin 2007 sur la fusion des administrations fiscales devraient aussi s'inscrire dans cette orientation usager (7).

Le civisme fiscal est aussi susceptible de se nourrir de la perception d'une administration plus efficace dans son ensemble, qui en « donne au contribuable pour son argent ». C'est l'esprit de la modernisation de l'Etat en cours, au travers de la LOLF - qui à une culture de moyens substitue une culture de performance - ainsi que des audits entrepris pour améliorer l'efficacité des dispositifs. Mais sans doute faut-il attendre que cette démarche produise des effets tangibles, notamment que des correctifs soient mis en œuvre, pour noter un effet positif sur le ressenti du contribuable.

► La légitimité des prélèvements

Celle-ci s'apprécie à deux niveaux. Tout d'abord, chaque impôt sera d'autant mieux déclaré et acquitté qu'il sera perçu comme juste et légitime. Le contre-exemple est la diffusion inégale de la TNT gratuite sur le territoire qui altère le consentement à la redevance dans les zones où la TNT n'est pas encore reçue. Ensuite, le civisme fiscal dépend aussi de la lisibilité globale (donc de la stabilité) de la norme fiscale, de l'appréciation portée sur la politique fiscale ainsi que sur la pertinence des dépenses publiques et l'efficacité des administrations publiques. Communiquer sur ces derniers thèmes est délicat, même s'il convient sans doute de signaler à cet égard l'intérêt des audits de modernisation conduits par le MINEFI.

En revanche, on peut regretter le manque de communication - non politique - sur la nécessité d'une « contribution commune », au-delà de la campagne annuelle de la DGI pour la déclaration de l'IR (une affiche avec une Marianne en toile de fond et le slogan « cette année faites-lui votre déclaration en mai »). Sans doute serait-il opportun de laisser à l'administration fiscale un espace de communication plus large, dans les limites du secret professionnel.

► Les phénomènes de snobisme, d'imitation ou au contraire d'exemplarité

On ne peut que regretter que frauder l'impôt avec succès soit aujourd'hui encore trop souvent perçu en France comme une démarche audacieuse et courageuse, au point qu'il peut y avoir un effet de snobisme à se dire en privé fraudeur et une « esthétique du coup réussi » à échapper au contrôle. Cet effet de snobisme s'accompagne d'effets d'imitation (« pourquoi paierais-je plus que lui ? »), notamment en matière d'ISF. Comme le soulignait le Conseil des prélèvements obligatoires, ces comportements culturels ne constituent aucunement une fatalité, comme l'ont montré les succès des politiques entreprises contre les excès de vitesse routiers et le tabagisme passif.

Corriger ces comportements suppose une impulsion politique forte, avec des campagnes de communication déclinées envers tous les publics (jusque dans les établissements d'enseignement) et sur des supports diversifiés. Cette impulsion politique n'a de sens que si elle s'accompagne d'une exemplarité crédible de la part des élus et des membres du Gouvernement. Cela suppose des réformes institutionnelles d'ampleur au moins égale à la réduction des rémunérations en numéraire des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels engagée à la fin de la législature 1997-2002.

On peut en envisager au moins deux : d'une part, confier à la commission des finances de l'Assemblée nationale - présidée par l'opposition parlementaire -, le soin d'évaluer *ex post* les décisions individuelles préparées par la cellule fiscale du ministère du Budget, afin de dissiper tout sentiment d'arbitraire (à l'instar du *Joint Committee on Taxation* du Congrès des Etats-Unis) ; d'autre part, confier à une autorité indépendante, par exemple à la Cour des comptes, le soin de certifier les déclarations fiscales des membres du Gouvernement et des parlementaires.

Tenir compte de la dimension internationale, notamment européenne

► Une concurrence fiscale réelle

La « matière imposable » est devenue volatile : on assiste à un développement de la concurrence fiscale et sociale entre les économies européennes - y compris les grandes économies - qui conduit parfois à des délocalisations ; on compte, en France, deux « exils fiscaux » par jour de gros contribuables voulant échapper à l'ISF. Pour sa part, la Commission européenne estime que la fraude fiscale atteint entre 2 et 2,5 % du PIB de l'Union européenne.

Les entreprises peuvent, en effet, s'établir et payer leurs impôts presque où bon leur semble. Le recours à l'optimisation, qui consiste à utiliser toutes les ressources du droit fiscal ou social pour minorer leur imposition et leurs charges sociales, est systématique dans les grandes entreprises, notamment dans le cadre de transactions internationales. Mais la frontière entre l'optimisation et l'abus de droit, qui prend la forme de montages financiers qui n'ont de justification que fiscale, est parfois ténue.

Certains pays ont assis leur stratégie d'attractivité non seulement sur une fiscalité attrayante, mais aussi sur le laxisme de leurs contrôles fiscaux. C'est ainsi que, en février 2003, la Cour des comptes belge relevait que la complaisance des services fiscaux belges, en matière de contrôle des conditions d'application du régime spécial de taxation des cadres étrangers, pouvait s'apparenter à une politique délibérée de concurrence fiscale dommageable. Certains pays vont même jusqu'à faire un argument de vente de cette complaisance.

Par rapport à cela, ne pourrait-on imaginer que la France allume des contre-feux par une communication construite sur les questions de *dumping* fiscal et social, en recourant à la publicité comparative sur des cas concrets et en affichant des taux moyens d'imposition ?

► Renforcer la coordination

Le besoin d'harmonisation au niveau européen est évident, ne serait-ce qu'au vu de l'augmentation des litiges fiscaux qui résultent de l'interpénétration croissante des entreprises à travers l'Union. Mais la matière fiscale relevant de l'unanimité, l'harmonisation n'est envisageable qu'au prix d'une réforme institutionnelle, loin d'être acquise dans ce domaine. Toutefois, et même si certains pays se montrent réticents, on assiste à une prise de conscience

(7) La création de la nouvelle Direction générale des Finances publiques facilitera la mise en œuvre des préconisations retenues.

grandissante, de la part des institutions, que la fiscalité peut créer des distorsions de concurrence et on observe certaines avancées qui restent cependant modestes à ce stade.

Ainsi, après les progrès enregistrés sur les pratiques dommageables et sur la fiscalité de l'épargne, la Commission européenne s'est attelée à une proposition de directive visant à créer une assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés qui pourrait voir le jour mi-2008 pour une application en 2010. Il s'agirait de mettre au point un mode de calcul commun des bénéfices imposables en Europe (la fixation des taux restant prérogative des Etats membres) et d'offrir aux entreprises la possibilité de traiter directement avec une seule administration fiscale. Outre une facilitation, ce système constituerait un pas vers l'harmonisation, un petit pas toutefois car ce système serait optionnel, les entreprises pouvant avoir le choix entre deux méthodes de calcul, celle harmonisée et celle en usage dans le pays d'attache de leur siège.

La Commission vient aussi de lancer une base de données en ligne « Impôts en Europe » sur les principaux impôts en vigueur dans les Etats membres, pour faciliter la vie des citoyens et des entreprises confrontées à de multiples déclarations et plus généralement pour offrir un accès à cette information. En fournissant, pour chaque type d'impôt, des informations (venant de chaque Etat membre) sur la base juridique, l'assiette, les dérogations possibles, les taux applicables, la fonction économique (capital, travail ou consommation) ainsi que les recettes générées, la base de données aura pour effet d'accroître la transparence fiscale et de faciliter les comparaisons des différents régimes fiscaux en vigueur dans l'Union. Si on ne peut qu'approuver une telle transparence (encore que les données dateront de deux ans), qui peut pousser à terme à l'harmonisation, le risque est qu'à court terme elle joue négativement sur le civisme fiscal.

Les 27 ont aussi décidé d'améliorer leur coordination fiscale et ont fait, le 27 mars 2007, une déclaration commune en ce sens, qui constitue un premier pas. Si cette déclaration rappelle que les Etats membres « sont libres d'organiser leur système de fiscalité directe pour répondre à leurs objectifs et exigences de politique interne », elle ajoute que « le fonctionnement du marché intérieur peut être amélioré par une coopération en matière fiscale au niveau européen ».

La Commission européenne a aussi reçu mandat du Conseil de négocier avec la Suisse sur la fiscalité des entreprises étrangères établies dans ce pays. La Commission a d'ores et déjà demandé à la Suisse de modifier certains régimes d'imposition des sociétés, estimant que certains cantons offrent des avantages déloyaux aux entreprises établies en Suisse pour des profits réalisés dans l'UE. La Commission considère, en effet, que certains régimes d'imposition appliqués en faveur de sociétés d'administration, de sociétés *holdings* et de sociétés mixtes constituent une forme d'aide d'Etat incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Communauté et la Suisse.

Rappelons encore l'arrêt du 12 septembre 2006 de la Cour de justice des Communautés européennes qui, tout en confirmant la possibilité pour les entreprises d'adopter une stratégie d'optimisation fiscale au nom du principe de libre circulation, en a précisé les limites. La Cour considère comme pratiques abusives les comportements consistant à créer des montages purement artificiels, dépourvus de réalité économique et effectués dans le seul but de se soustraire à l'impôt normalement dû.

► Coopérer pour lutter contre la fraude fiscale

Un autre problème auquel s'attaque la Communauté est celui de la lutte contre la fraude fiscale, parce qu'elle considère qu'elle crée des distorsions de concurrence entre les contribuables et constitue de ce fait une entrave au fonctionnement du marché intérieur. Les Etats membres ont en particulier décidé de renforcer

leur coopération, avec l'aide d'Eurojust, l'organe de coopération judiciaire de l'Union européenne, dans la lutte contre la fraude à la TVA, type de criminalité qui rapporte annuellement plusieurs dizaines de milliards d'euros à des réseaux mafieux dans l'Union européenne. Ce type de fraude « carrousel » s'appuie sur une chaîne artificielle de vente au niveau intracommunautaire de biens déclarés comme exportés, revendus dans un autre Etat membre TVA incluse, et des demandes injustifiées de remboursement de TVA. Une harmonisation des sanctions vis-à-vis des fraudeurs constituerait sans doute également un moyen utile de dissuasion.

Une amélioration de la transparence fiscale de certains territoires dépendants ou associés à des Etats membres, où prévaut le secret bancaire, serait assurément aussi d'une grande utilité, de même que l'insertion de clauses de coopération en matière fiscale dans le cadre des accords de partenariat économique que la Communauté conclut avec des pays tiers.

Cependant, même si l'Europe parvenait à se doter d'un système de contrôle intérieur, il resterait aisé de le contourner par le montage de circuits *off shore*. Du reste, tout comme l'argent de la corruption ou des trafics, la fraude fiscale profite des circuits financiers internationaux rendus opaques à dessein pour blanchir ses produits (le blanchiment commençant par l'achat par l'intermédiaire de fiducies, basées dans certains pays, de sociétés coquilles vides, sans aucune activité, neuves ou « d'occasion » avec des actionnaires de paille dans des paradis *off shore* et simultanément par l'ouverture par les mêmes fiducies de comptes anonymes auprès de certaines banques dans des places à forte tradition de secret bancaire). Même aux portes de l'Europe, certaines places financières sont à cet égard très accueillantes. Quand bien même elles ne le seraient plus, d'autres plus éloignées prendraient le relais. A noter toutefois que, dans la mondialisation, posséder une société *off shore* ne signifie pas obligatoirement trafic. Toutes les multinationales ont des filiales *off shore* dans le cadre de leur stratégie « d'optimisation », de même que toutes les grandes banques, qui, du reste, font valoir que « les informations détenues par ces filiales relèvent de la législation bancaire locale ». N'est-on pas là encore dans une zone très grise, dont la notion de civisme est absente. Dès lors, le discours sur le civisme fiscal n'apparaît-il pas décalé, quand l'opacité assure l'impunité pour des fraudes de grande ampleur ?

Un tel problème ne pourrait être traité qu'au niveau mondial, avec l'instauration de règles mondiales de transparence : par exemple de centralisation des comptes bancaires (qui à l'heure actuelle n'existent pas même au Luxembourg ni en Suisse), de déclaration à la banque de l'identité de l'ayant droit économique (celui qui a, par exemple, mandaté une fiducie pour lui ouvrir un compte) et, pourquoi pas d'extraterritorialité du contrôle s'agissant des filiales *off shore*, etc.

Si l'on ne saurait en conclure que la mondialisation, en dehors de ses effets bénéfiques, compte parmi ses effets négatifs celui de la perte du sentiment de citoyenneté pouvant aller jusqu'à celle du sens civique, il est clair qu'en l'absence de gouvernance mondiale, elle offre aux fraudeurs ou aux grosses structures les moyens de se livrer en toute impunité à des fraudes de grande ampleur, à tout le moins de se soustraire à une partie substantielle de leurs obligations fiscales.

A l'évidence, une impunité à cette échelle peut engendrer un sentiment d'injustice chez le contribuable ordinaire et n'est guère incitative au civisme fiscal. A *contrario*, une vraie politique pour lutter contre cette fraude, et qui ne serait pas seulement conduite au nom du fonctionnement du marché intérieur, mais, pourquoi pas, aussi au nom de la citoyenneté européenne, une politique à nécessairement porter aussi au niveau international, pourrait assurément être propice au civisme fiscal. La présidence portugaise de l'Union avait prévu, du reste, d'organiser une conférence internationale sur le sujet dans les prochains mois.

CONCLUSION LE CIVISME FISCAL, UN CONSENTEMENT INTERACTIF

Plutôt que de postuler le civisme et de le situer exclusivement chez les contribuables, il faut l'envisager comme une interaction. On revient ici au cœur de la question, à cette question du *consentement* qui fait qu'un acteur ayant le choix décidera ou non de frauder. Son agrément n'est pas seulement fonction de son aversion au risque ou de son intérêt économique à court terme. De la même façon que le citoyen à l'état pur n'existe pas, on chercherait sans doute en vain le fraudeur pur, totalement désengagé de la société et de ses lois.

Il faut donc s'interroger sur les freins au consentement et raisonner non pas seulement sur l'existence des intérêts particuliers et « court-termistes » des fraudeurs, mais sur ce qui peut les encourager, en permettant par exemple, et aussi fallacieux soit-il, un raisonnement de justification. En effet, les anticipations des acteurs se construisent dans l'espace informel de la rumeur et de la sociabilité professionnelle, familiale ou amicale, autant de lieux parfois mal informés juridiquement, mais où prime la valeur de l'exemple et où s'élaborent des codes de comportement finissant par instituer les véritables normes qui régissent la société. C'est en fonction de leurs standards que l'on s'autorise, et, le cas échéant, que l'on justifie des écarts de conduite.

Une notion comme le « sentiment de justice » peut alors s'avérer éclairante pour mieux comprendre ces comportements. Elle suppose l'existence d'univers de justice distincts les uns des autres, fonctionnant selon des normes propres. Dans le cas du civisme fiscal, la question serait alors de mieux lier ces univers, de leur donner une plus grande homogénéité.

Un comportement déviant se construit moins dans l'écart délibéré d'un individu par rapport au groupe que dans celui d'un groupe tout entier par rapport à la collectivité nationale ; et, dans ce cas, c'est bien l'individu qui commettrait une entorse à la norme en réglant sa conduite sur la loi. La notion de délit et, par extension, les procédures de sanction qui s'appliquent aux individus, ne sont donc pas forcément les plus appropriées pour lire et corriger ces situations de déviance collective.

D'une façon générale, l'opacité et la complexité sont un encouragement au développement de stratégies de contournement – lesquelles mobilisent conseillers et experts, en interne ou en externe –, voire à la fraude.

La lisibilité et la simplicité du système d'imposition apparaissent ainsi comme des paramètres majeurs, à la fois car ils sous-tendent le sentiment de justice chez les contribuables et affectent leur gestion des risques et des coûts. L'exemple du CESU (chèque emploi service universel), pour aider les particuliers à être en règle pour leurs salariés à domicile, en simplifiant les formalités et démarches de déclaration, assorti d'une déductibilité des rémunérations et charges versées de l'impôt sur le revenu, paraît éclairant à cet égard. Ajoutons, pour ce qui concerne les entreprises, que toutes les enquêtes montrent que la pérennité et la lisibilité du système fiscal ou social comptent au moins autant dans leurs choix que le niveau d'imposition.

En matière de fiscalité, on ne saurait ignorer non plus la question de l'usage qui est fait de l'argent du contribuable. L'idée que l'Etat rende des comptes, l'efficacité des services publics, le bon usage de l'argent public sont aujourd'hui des thèmes structurants du débat public et ils sont présents dans l'espace social. Ils impactent inévitablement le consentement à l'impôt.

Enfin, et dans un ordre d'idées plus global, le civisme fiscal ne peut être compris et mis en œuvre que dans un contexte de justice. On ne consent véritablement à l'impôt que si tous s'en acquittent. Qui paie ? Que paient les autres ? Ces deux questions

sont essentielles elles aussi, et l'existence de nombreuses niches fiscales semble constituer l'un des freins au civisme fiscal, en favorisant l'idée d'un régime d'exemption généralisé.

Plus généralement, la contribution commune est-elle également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ? Ceci renvoie au débat complexe sur la progressivité et la proportionnalité.

Pour que progresse le civisme fiscal, il faut que chacun puisse avoir la certitude qu'il participe à une œuvre commune et qu'elle porte sens. A minima, il importe que chaque citoyen contribuable (actuel ou potentiel) développe le sentiment d'en avoir pour son argent.

Cette œuvre commune porte sens si la charge fiscale est ressentie comme bien partagée par tous, à la hauteur des « facultés » respectives, c'est-à-dire si personne n'y échappe, quels que soient les conseils dont il bénéficie.

Un contexte de justice impliquerait aussi que les plus grandes fraudes ne soient pas assurées d'impunité et il serait souhaitable que les premiers frémissements européens en faveur d'un traitement de ce phénomène soient réellement confirmés.

Enfin, il y a lieu de rappeler tout l'intérêt de la démarche engagée par l'administration fiscale pour simplifier l'impôt au contribuable et qui pourrait utilement intégrer certaines expériences étrangères allant en ce sens et dans celui d'un meilleur dialogue entre les contribuables et l'Administration.

BIBLIOGRAPHIE

François Auvigne, Claude Bébéar, Raymond Viricelle, *Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, mars 2007, Minéfi, La Documentation française.

Nicolas Delalande, « L'impôt progressif, une vieille bataille », *Alternatives économiques* n° 257, avril 2007, p. 78-81.

Philippe Dufresnoy, « Civisme fiscal et "compliance" : la gestion de la relation aux contribuables dans l'OCDE », *La Revue du Trésor* n° 5, mai 2006, p. 245-247.

Philippe Le Clézio, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, Conseil économique et social, section des questions économiques générales et de la conjoncture, 22-23 novembre 2005.

Didier Migaud, *Rapport d'information sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG*, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, 13 mars 2007.

Thierry Philippon, « Faut-il baisser les impôts ? », *Le Nouvel Observateur*, 22-28 mars 2007, p. 100-102.

François Villeroy de Galhau, « Justice et fiscalité. Refonder un pacte de solidarité pour les réformes ? », *Etudes* n° 4064, avril 2007, p. 463-474.

Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

Institut de l'entreprise - Commission Modernisation de la fiscalité, *Fiscalité : quelles réformes pour 2007 ? Réconcilier l'efficacité et l'équité*, février 2007.

Minefi - Direction générale des Impôts, *Contrat de performance 2003-2005*.

Minefi - Direction générale des Impôts, *La charte du contribuable*, septembre 2005.

Minefi - Direction générale des Impôts, *Contrat de performance 2006-2008*.

Minefi, *La feuille de route ministérielle de modernisation 2006-2008*.

Minefi - Direction générale des Impôts, rapports annuels de performance 2004, 2005, 2006.