



Éditorial. Crisis in public finances, mobilisation of taxation and the fight against tax avoidance

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2014/3 N° 127 , PAGES V À IX
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.127.0000b

Date de mise en ligne : 20/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2014-3-page-V?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Éditorial

Crise des finances publiques, mobilisation de l'impôt et lutte contre l'évasion fiscale

La question de l'évasion fiscale prend une importance particulière dans le cadre financier public difficile qui est celui de nombre d'États aujourd'hui. Dans un contexte de crise des finances publiques, la lutte contre toute forme d'évitement de l'impôt apparaît d'abord comme un impératif au regard de la recherche d'un rééquilibrage des dépenses et des recettes publiques, ainsi que d'une réduction des déficits permettant d'éviter un endettement excessif. Toutefois la relation entre crise des finances publiques et évasion fiscale ne se limite pas à cet aspect. Ce rapport renvoie en effet à une question de fond, on peut même dire cruciale, celle de la nature, de la fonction et de la légitimité de l'impôt ou encore de *la perte de sens du devoir fiscal*. Car l'évitement de l'impôt porte en lui, dans le contexte très particulier d'aujourd'hui, plus qu'une simple résistance dès lors que l'on peut y voir aussi le germe d'un refus qui tend à s'étendre par capillarité, faisant l'économie du fracas des révoltes fiscales. C'est donc une question d'importance qui concerne l'avenir de la fiscalité.

Mais il faut tout de suite rappeler qu'il est différentes manières de se soustraire à l'impôt. L'évitement de l'impôt peut consister à le frauder, ce qui constitue un acte délictueux. Il peut aussi consister à le fuir en se délocalisant ou en le minorant sans pour autant violer la loi et en utilisant au mieux cette dernière soit en profitant de vides juridiques, soit en se servant des possibilités multiples de montages notamment au plan international. Ce sont tous ces aspects qui se cumulent et s'amplifient du fait des mutations qui sont à l'œuvre dans les sociétés contemporaines.

Les causes des comportements qui visent à se soustraire à l'impôt, ne sont pas mieux connues que leur importance réelle ; elles sont aussi anciennes que le prélèvement fiscal et elle sont également multiples. C'est pourquoi il serait hasardeux de se risquer à affirmer que tel ou tel facteur est prédominant parmi la longue liste de ceux qui sont

traditionnellement avancés comme par exemple l'idéologie, l'anti-étatisme, les mentalités, le goût du risque, la conjoncture économique, la pression fiscale, ou plus prosaïquement l'appât du gain. On peut bien sûr ajouter la baisse des revenus qui peut conduire certains à être tentés par l'aventure de l'évasion fiscale. Toutefois, si toutes ces raisons demeurent valables, on ne peut faire l'économie d'une réflexion de fond liant l'évasion fiscale aux bouleversements qui se développent depuis une quarantaine d'années dans le monde.

En effet, la mondialisation des échanges, les délocalisations-relocalisations des entreprises et des hommes, la monnaie et le commerce électronique, l'espace restreint que forme désormais la planète du fait des nouveaux moyens de communication tel qu'internet, et l'instabilité croissante des circuits économiques et financiers qui en résulte, rendent la matière imposable de plus en plus difficilement appréhendable et contrôlable. Ce premier constat en amène immédiatement un second. ***Les collectivités publiques qui sont bénéficiaires d'impôts risquent de voir leurs ressources considérablement diminuer au cours des prochaines années.***

Au final, les enjeux de la fiscalité, et bien entendu la maîtrise de l'évasion fiscale, sont intimement liés aux transformations profondes des sociétés contemporaines. Des sociétés qui, depuis une quarantaine d'années, vivent une succession de crises qui jalonnent un processus de métamorphose, de passage progressif d'un modèle de société à un autre¹. Dès lors, les politiques fiscales s'inscrivent dans l'évolution d'un environnement en pleine mutation, qui se complexifie, qui est de plus en plus incertain. Elles sont aujourd'hui confrontées au développement d'une société qui voit se modifier ses modes de régulation, notamment sous l'influence d'une extension sans précédent du marché économique à des espaces de plus en plus étendus, voire même inattendus, y compris celui de l'impôt traditionnellement occupé jusqu'ici par le secteur public. Intégré dans un environnement marchand, l'impôt change peu à peu de nature ; il se pénètre de l'esprit ambiant, apparaissant de plus en plus comme le prix d'un service rendu par l'institution qui en bénéficie et de moins en moins comme l'expression d'un lien de solidarité voire même d'un devoir social.

De son côté, l'administration fiscale s'efforce d'évoluer vers une administration de services. Elle en vient même parfois à se considérer comme une entreprise en s'engageant dans un processus de rentabilisation

1. Cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Manuel de Finances publiques*, 13^e éd., LGDJ, 2014.

de sa gestion, dans une culture de la performance. Il s'agit dans ce cadre de mieux faire accepter l'impôt, de faire en sorte de prévenir l'évasion fiscale, d'isoler les fraudeurs, et de rendre le meilleur service au meilleur coût. Quant au contribuable, soucieux de l'utilisation qui est faite de l'argent public, il tend à se considérer beaucoup plus comme **un client** que comme l'usager d'un bien collectif.

Ce passage d'un monde à un autre qui s'opère sur fond de crise économique et financière est à la source d'un manque de lisibilité et de compréhension des décisions fiscales, voire même parfois d'une remise en cause de leurs fondements, et au final de leur légitimité². En effet, dans ce cadre, le sens de l'impôt en vient à se transformer. Longtemps défini et justifié comme étant l'expression et l'instrument de la solidarité sociale, il perd ce sens pour nombre de contribuables qui le considèrent comme le prix d'un service. Le phénomène se trouve encore renforcé lorsque ces mêmes contribuables jugent que le service n'est pas de qualité ou pire encore qu'ils ne constatent pas d'amélioration en ce qui concerne le rééquilibrage des comptes publics et l'apurement de la dette. Un tel état d'esprit favorise, voire même pour certains justifie, l'évitement de l'impôt ; il ne trouve alors plus aucun frein, ni éthique, ni social.

Il faut par ailleurs souligner que la mondialisation a également pour conséquence que de plus en plus d'acteurs économiques, des entreprises, mais aussi désormais des salariés, ne vivent plus ni le même temps ni le même espace, ni les mêmes normes que les acteurs politiques et administratifs nationaux en charge des politiques fiscales. D'un côté, on assiste depuis quelques décennies au développement sans précédent d'entreprises transnationales ou tout simplement à l'implantation à l'étranger d'entreprises moyennes ou grandes, voire même de particuliers. D'un autre côté, *si l'espace économique transcende les frontières, l'espace fiscal, administratif et juridique, demeure encore quant à lui largement enfermé au sein des espaces nationaux.*

Il s'ensuit que *le droit fiscal et l'administration qui a en charge d'en faire respecter l'application ne sont plus adaptés. Ils agissent non seulement dans un espace différent des contribuables mais aussi dans un temps différent. En d'autres termes alors que le XXI^e siècle économique se construit et se développe à une vitesse considérable la fiscalité a encore un pied dans le XX^e voire même le XIX^e ou le XVIII^e siècle. Le politique, on veut dire par là l'organisation politique*

2. Cf. M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 12^e éd., LGDJ, 2014.

et administrative de nos sociétés dans laquelle l'impôt y tient une place essentielle, structurante, n'est plus en phase avec son époque.

Enfermées dans leurs frontières, les administrations et le droit fiscal national pourraient donc être de moins en moins en mesure de faire face à l'évasion fiscale si des solutions collectives n'étaient pas trouvées et l'on doit sur ce point rendre hommage à l'OCDE qui fait un travail considérable dans ce sens. La voie de l'harmonisation des systèmes fiscaux demeure encore aujourd'hui particulièrement difficile ce qui amène à se tourner vers des solutions moins ambitieuses et plus classiques comme ***la recherche du renseignement qui est on le sait un outil essentiel pour traquer la fraude.*** Dans cette optique les États sont conduits à instituer ou améliorer leur coopération et à mettre sur pieds un cadre administratif et juridique d'échanges internationaux de données comme l'accord signé le 14 novembre 2013 entre la France et les États-Unis dans la lignée des décisions prises par le G20 en septembre 2013.

Cette dernière voie est toutefois hérissée de difficultés du fait qu'elle est marquée par un paradoxe en étant traversée par deux préoccupations contradictoires : protéger les contribuables nationaux et le besoin indispensable de coopérer.

Une autre direction est également prise qui consiste à développer la prévention par exemple en ***fixant clairement, entre les acteurs concernés, administration et contribuable, les droits et les devoirs de chacun dans le cadre d'« accords préventifs ».*** Ces accords, qui peuvent prendre la forme du rescrit ou bien celle des accords préalables sur les prix de transfert, participent d'une logique qui a pour objectif le développement d'un nouveau civisme fiscal³ visant à faire en sorte que l'impôt soit considéré comme légitime et accepté par le contribuable, et que ce dernier accomplisse volontairement ses obligations fiscales.

Cette voie est certainement l'une de celles qu'il convient absolument de poursuivre non seulement parce qu'elle constitue un moyen de réduire l'évitement de l'impôt mais parce qu'elle recherche l'acceptation de ce dernier. Elle ne peut toutefois suffire à éviter l'impasse dans laquelle les systèmes fiscaux pourraient se trouver conduits à terme.

En effet, c'est à une évaluation de la validité des impôts eux-mêmes dont il convient de se préoccuper dès aujourd'hui et notamment de normes et de principes fiscaux conçus pour un monde d'une autre époque

3. Cf. M. BOUVIER, « Nouveau civisme fiscal et légitimité du recouvrement de l'impôt », in RFFP N° 112-2010. Cf. également : « Nouveau civisme fiscal et transformations de l'alliance citoyen-contribuable », Revue tunisienne de fiscalité, N° 3-2005.

et qui se trouvent impuissants à régler des situations totalement inédites, surtout par leur ampleur. Il faut le souligner, l'essentiel de la fiscalité actuelle a été institué de la fin du XVIII^e siècle jusqu'à la seconde moitié du XX^e dans des contextes qui, on s'en doute, ne correspondent plus à celui des sociétés contemporaines. La majeure partie des prélèvements obligatoires ont été inventés pour un État relativement fermé et pour une économie déterminée par la valeur travail. Il faudrait d'ores et déjà en reconsidérer le bien-fondé et la pertinence dans un monde ouvert au sein duquel se développe une économie de l'immatériel.

De fait, il s'avère urgent d'inventer une fiscalité pour le XXI^e siècle comme de renouveler le sens de l'impôt. Sur le court et moyen terme la lutte contre l'évasion fiscale est assurément nécessaire mais pour ce qui est du long terme il est impératif de s'interroger sur l'avenir de systèmes fiscaux certes minés par des pratiques visant à se soustraire en tout ou en partie à la charge fiscale mais surtout atteints de plein fouet par une crise des modèles économiques et politiques.

On l'a compris, la relation entre la crise des finances publiques et l'évasion fiscale va bien au-delà d'une simple mobilisation des ressources. ***L'impôt est d'une certaine manière le révélateur d'un mal-être social⁴.*** Ce mal-être, aucune technique fiscale n'est en mesure de le traiter ou le faire disparaître ; celle-ci doit céder le pas à l'imagination et à la création politiques. L'enjeu, sur ce dernier terrain, est tout aussi fondamental que difficile à atteindre : ***parvenir à une conception partagée de l'impôt entendu comme l'expression concrète d'un minimum de solidarité entre les individus.***

Michel BOUVIER

4. Cf. M. BOUVIER, « Les Français face à l'impôt : quelle fiscalité pour quelle société ? », éditorial du N° 124 de la RFFP, *op. cit.*

Voir également l'enquête sur les Français et l'impôt, réalisée pour Le Monde-BFMTV-FONDAFIP par Ipsos, téléchargeable sur :

http://www.fondafip.org/c_14_195_Fiche_993_2_Les_francais_et_l_impot_1_enquete_.html