

N° 150

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 1972.
Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1971.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une **commission d'enquête sur les procédés frauduleux auxquels recourent les sociétés pour échapper à l'imposition et sur la législation permettant l'évasion fiscale,***

PRÉSENTÉE

Par MM Jacques DUCLOS, Fernand LEFORT, Louis TALAMONI, Mme Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. Hector VIRON, Fernand CHATELAIN, Jean BARDOL, Léon DAVID, Raymond GUYOT, Louis NAMY et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation au fond et, pour avis, en application de l'article 11 du Règlement, à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Jean Bardol, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.
(2) *Apparenté:* M. Marcel Gargar.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La fraude fiscale représente un fait important, dont personne ne cherche à nier la réalité. Il est plus difficile de l'évaluer exactement, et s'il a quelquefois été fait état d'une perte de recettes de l'ordre de 10 à 15 % des rentrées fiscales (soit plus de 20 milliards de francs), on peut estimer que ces chiffres ne représentent pas l'ampleur réelle du phénomène.

Qui fraude ? On aimerait à faire croire que ce sont « les Français », et que « l'esprit fraudeur » est une chose très répandue chez les contribuables de toutes les catégories. Il existe une véritable anthologie de déclarations en ce sens et on peut citer cette déclaration de M. Boulin, ancien Secrétaire d'Etat aux Finances : « En France, la resquille est encore considérée comme une vertu cardinale. »

Mais la réalité des choses est tout autre : neuf sur dix des redevables de l'impôt sur le revenu ne fraudent pas parce que, de toute façon, ils ne le peuvent pas : ce sont les travailleurs salariés dont les revenus sont déclarés par des tiers et qui, en outre, consommateurs intégraux, acquittent la T. V. A. sur l'ensemble de leurs dépenses, donc sur la totalité de leur revenu.

Oser parler du « travail noir » lorsqu'il est question de fraude comme on ne manque pas de le faire régulièrement, c'est tromper délibérément l'opinion car il est incontestable que ce phénomène est marginal.

La véritable fraude ne se place pas non plus au niveau de l'artisanat et du petit commerce, où l'imposition est dans la quasi-totalité des cas établie forfaitairement par l'administration.

C'est au niveau des grandes entreprises que se situe la fraude, et elle est pratiquée par une minorité, par de puissants affairistes, par les parasites qui pullulent dans le régime capitaliste, par des entreprises et des catégories de contribuables qui disposent des moyens de dissimuler une partie de leurs ressources et d'utiliser au maximum l'inextricable maquis de la fiscalité bourgeoise.

La fraude des sociétés.

Qu'elle se manifeste sous forme de contraventions formelles à la loi fiscale ou sous la forme d'une évasion consistant à profiter des possibilités que lui offre la loi pour échapper à l'imposition, la fraude constitue un des aspects les plus criants de l'injustice du système fiscal actuel.

L'évasion fiscale des sociétés peut revêtir des formes nombreuses. Pour chaque impôt il existe un ou plusieurs moyens légaux qui permettent aux grandes sociétés de réduire leur part d'imposition alors que tout le poids de la fiscalité continue de peser sur la population laborieuse.

Les dispositions fiscales entraînant des moins-values importantes en matière d'impôt sur les sociétés se sont multipliées au cours des dernières années.

Qu'il s'agisse du régime fiscal des sociétés mères, de celui des fusions de sociétés qui permet dans de très nombreux cas d'aboutir en quasi franchise d'impôt à de véritables réévaluations de bilans, du régime des plus-values à long terme (impôt de 10 % au lieu de 50 %) bénéficiant aux immobilisations possédées depuis plus de deux ans ou de celui de la participation des salariés, ce sont des milliards de francs qui chaque année échappent à l'imposition.

Le système d'un amortissement dégressif permet depuis 1958 à des entreprises d'inscrire dans leur comptabilité des amortissements artificiellement gonflés, qui n'expriment nullement une dépréciation de leur actif ; les bilans de ces entreprises s'en trouvent du même coup faussés.

— La fraude moderne par opérations fictives nécessite une organisation complexe à l'échelle de l'industrie où elle s'applique. Elle s'exerce dans le commerce et l'industrie et les entreprises soumises au régime dit du bénéfice réel. L'immobilier et le travail temporaire constituent un de ses domaines de prédilection.

La T. V. A. dont les consommateurs supportent la charge et qui frappe relativement plus les personnes de condition modeste, est fraudée à l'échelle industrielle. Les factures sans vente ni achat sont encore plus coûteuses pour le Trésor public que les ventes sans facture ; il est extrêmement « rentable », en effet, d'ouvrir, par de fausses factures, de faux droits à des déductions qui, elles, ne sont pas fictives.

La fraude, plus aisée en matière d'impôt sur les sociétés, n'en est que plus importante, reconnaissait déjà Louis Vallon dans son rapport sur la loi de finances pour 1967 ⁽¹⁾.

« La dissimulation d'une partie du chiffre d'affaires, écrivait-il, permet de gagner une fraction des taxes qui frappent ce dernier mais également de subtiliser l'essentiel du bénéfice, ce qui permet aux dirigeants de s'approprier les recettes dissimulées en franchise d'impôt sur le revenu. »

La facturation de complaisance, la facturation de frais fictifs, notamment de biens de services, et le versement de salaires en commissions à des personnes qui n'exercent aucune activité réelle dans l'entreprise constituent également des moyens très fréquents de la fraude moderne.

— Parmi les artifices comptables, à côté de la prise en charge par la société des dépenses personnelles des dirigeants ou l'inscription en frais généraux d'investissements occultes, l'exagération des rémunérations versées aux dirigeants des sociétés constitue peut-être la fraude la plus importante dans cette catégorie.

Sous le qualificatif de salaires, les dirigeants de sociétés soustraient des milliards de francs des bénéfices imposables. Ils fixent eux-mêmes le niveau de leurs rémunérations ; aussi ces dernières atteignent des chiffres insolents.

« On sait, en effet, que le régime des rémunérations des présidents-directeurs généraux de sociétés anonymes et des gérants minoritaires de sociétés à responsabilité limitée est fort apprécié, car il est aligné sur celui des salaires. Aussi n'est-il pas rare de constater que, dans de nombreux cas, ces rémunérations sont sensiblement majorées de manière à éponger les bénéfices » (rapport loi de finances pour 1967, p, 43) (1).

Cette situation injuste n'a pas été supprimée. Le Gouvernement refuse depuis plus de trois ans la réforme démocratique de l'impôt sur le revenu dont le principe avait pourtant été admis dans le constat de Grenelle.

L'exclusion des présidents-directeurs généraux du régime d'imposition des salaires, que réclament les communistes, constituerait une mesure importante de lutte contre la fraude fiscale.

— Le crédit-bail permet également aux grandes sociétés d'échapper à l'impôt.

Le crédit-bail est le nom français correspondant à la forme américaine de financement appelée «leasing».

¹- Rapport A. N. (2^e législ.) n° 2050.

Le « leasing », c'est : pourquoi acheter lorsqu'on peut louer ? La formule est avantageuse lorsqu'il s'agit de matériel amortissable car le coût s'inscrit au bilan, au poste « frais généraux », donc déductible des bénéfices.

Le crédit-bail immobilier agit de la même manière. Une usine, un grand magasin ne sont plus achetés. Le patron devient locataire d'un propriétaire (S. I. C. O. M. I.) qui achète pour lui. Ces organismes, les S. I. C. O. M. I., drainent l'épargne et les capitaux en leur assurant un taux de rentabilité sur dix, quinze ou vingt ans d'environ 10 % d'intérêt sans dévalorisation du capital, puisque ce dernier est indexé.

Le locataire paie un loyer pendant dix, quinze ou vingt ans, correspondant au remboursement du capital, augmenté des intérêts (soit environ 13 % par an) et achète, au terme de la période contractuelle, pour la valeur résiduelle.

Durant cette période, le locataire porte en frais généraux le montant de son loyer, alors qu'en fait, son loyer comporte un amortissement immobilier non déductible.

Cet avantage fiscal est largement utilisé par les grosses sociétés qui peuvent ainsi diversifier leurs investissements sans mise de fonds propres.

Le « lease back » est la même formule, mais appliquée sur soi-même, pour disposer de capitaux.

Possesseur de ses immeubles, une société les vend à une S. I. C. O. M. I. et, paie un loyer pour les occuper. Au bout de dix, quinze ou vingt ans, elle est à nouveau propriétaire. Entre-temps, elle a fait fructifier un capital représenté par la vente de ses immeubles. Elle le récupère sous la forme de biens immobiliers en échappant à l'impôt sur les bénéfices, le loyer venant en déduction.

— Les relations capitalistes internationales, notamment dans le cadre du Marché commun, favorisent de nombreuses pratiques frauduleuses. Il est assez courant, notait déjà M. Vallon dans son rapport, d'importer à prix majoré ou d'exporter à prix modéré. « Pour éviter le paiement d'un impôt sur le revenu à l'étranger, l'écart entre le prix réel et celui qui est convenu est qualifié de ristourne, commission, frais de déplacements ou de représentation et prise en charge par l'exportation dans le premier cas, par l'importation dans le second. Les fonds sont ensuite versés à un compte de passage ouvert dans une banque étrangère et rentrant en France clandestinement, généralement par le canal de la Suisse, où règne le secret bancaire. »

Par ailleurs, les bénéfices réalisés à l'intérieur d'un groupe de dimension internationale peuvent aisément être localisés dans le pays où la pression fiscale est la plus faible. Les transferts de bénéfices à l'étranger se réalisent sous le couvert, de redevances de procédés de fabrication, de royalties, de rémunérations d'intermédiaires.

La double priorité inscrite dans le VI^e Plan à la croissance des exportations et à la constitution de groupes de discussion internationale tend donc à donner une dimension nouvelle à cette fraude avec l'étranger.

Le régime actuel a élevé l'évasion fiscale au rang d'une institution.

Des frais généraux abusifs aux provisions douteuses, les dissimulations de bénéfices s'ajoutent aux faveurs légales pour ramener en 1971 le rendement de l'impôt sur les sociétés à 10,68 % du total des recettes budgétaires. Il n'en représentera plus que 10.35 % en 1972. Sa part décroît d'année en année. En 1959, l'impôt sur les sociétés représentait dans les recettes globales du budget autant que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il n'en constitue aujourd'hui qu'à peine la moitié.

Pourtant, depuis 1959, les profits sont toujours en hausse et les bénéfices des cinquante premières firmes françaises se sont accrus de 54,3 % de 1969 à 1970.

Cette situation est due principalement à la mansuétude des pouvoirs publics à l'égard des sociétés.

C'est ainsi que 68.000 sociétés, soit une sur trois, se déclarent en déficit, échappant ainsi totalement à l'impôt, alors que la plupart se portent très bien.

Devant une telle situation, que fait le Gouvernement ?

Il parle beaucoup, et régulièrement, de la lutte contre la fraude. Au mois de février 1971, en mettant en place le « conseil des impôts », M. Giscard d'Estaing déclarait que son objectif était de « ramener la fraude aux proportions d'un phénomène isolé et réprimé », ce qui consiste à reconnaître qu'elle n'est actuellement ni l'une, ni l'autre.

Mais dans le même temps il réduit toujours davantage la base de l'impôt sur les sociétés et organise lui-même l'évasion fiscale, au moyen de faveurs et de mesures discriminatoires prises au bénéfice des sociétés et de leurs actionnaires ; la liste en serait fort longue : régime des fusions et apports partiels d'actif, système des agréments, bénéfice consolidé, déduction pour investissement, franchise sur les revenus des obligations, plans d'options, ou avoir fiscal.

Ce dernier, dépouillé de son habillage pseudo-juridique, n'est qu'une subvention aux revenus des capitaux mobiliers et coûte au titre des seules moins-values sur l'impôt sur le revenu plus de 700 millions de francs par an.

L'achat de brevets de complaisance constitue aussi pour certaines sociétés une source fructueuse de profits.

Ajoutons à cela les dispositions du Code général des Impôts qui exonère des droits de mutation les titres de l'emprunt Pinay 3 1/2 % et motivent la présence constante de ces titres dans les déclarations de succession importantes.

La discussion de la loi de finances pour 1972 a montré que le Gouvernement refusait de renoncer absolument à un moyen d'évasion légale qui avait fait ses preuves pour un certain nombre de grandes familles.

Les lacunes de la loi, loin de correspondre à un défaut de mise au point due à la complexité d'une situation fiscale existent d'abord pour permettre à certains contribuables d'éluder l'impôt sans pourtant violer la loi fiscale.

D'autre part, le Gouvernement refuse à l'administration fiscale les moyens de procéder à un contrôle efficace des sociétés les plus importantes. Plus de deux mille emplois d'Inspecteurs des Impôts sont dépourvus de titulaire. L'organisation de l'administration fiscale empêche les fonctionnaires de rechercher la fraude là où elle est la plus importante : accablés de tâches d'intérêt secondaire, pourvus de moyens dérisoires, ils luttent ainsi contre les fraudeurs à un contre cent.

D'ailleurs, le Gouvernement n'avoue-t-il pas son inaptitude à juguler la fraude lorsqu'il a proposé dans les discussions du VI^e Plan, un projet d'ailleurs fort insuffisant et vite abandonné d'imposition minimum des sociétés. C'est-à-dire de taxation de bénéficiaires qui officiellement n'existent pas...

Il refuse toujours que les membres des Comités d'entreprise et les délégués du personnel aient accès à l'ensemble des documents comptables des entreprises en se faisant assister le cas échéant d'un expert comptable de leur choix.

En réalité, le Gouvernement utilise l'épouvantail de « la lutte contre les fraudeurs » comme une arme dirigée contre les salariés.

Le but est d'éliminer, au nom de la théorie « unificatrice » qu'il utilise à sens unique, toutes les dispositions du régime d'imposition des salaires.

Le pouvoir se refuse donc à prendre les mesures qui permettraient de lutter contre la fraude fiscale avec le maximum d'efficacité.

Or, une véritable action contre les fraudeurs exige la connaissance des revenus autres que ceux qui sont déclarés par des tiers.

Nous nous sommes limités dans cet exposé des motifs à quelques exemples de fraude mais l'ampleur du phénomène est beaucoup plus considérable et une étude systématique est devenue indispensable pour appréhender la réalité de la fraude dans sa diversité complexe, tenter de mesurer le manque à gagner pour les finances publiques et proposer les moyens d'y mettre un terme.

Chaque année, le nombre des salariés assujettis à l'impôt sur le revenu augmente. Il a doublé depuis 1958. Par le refus de porter le plafond de la première tranche au niveau du salaire minimum le pouvoir aggrave régulièrement la situation de ceux qui vivent de leur travail et plus particulièrement les salariés.

Il est inadmissible que les masses populaires sur lesquelles pèsent 80 % des charges fiscales supportent, par un transfert de charge aberrant, les multiples privilèges consentis à ceux qui gèrent le capital.

Que par le biais d'une fraude légale des sommes considérables sont détournées depuis douze ans du budget de la nation et vont servir non l'équipement de notre pays et le progrès social, mais les intérêts de quelques sociétés capitalistes, constitue peut-être le plus grand scandale de ce régime.

Il appartient au Parlement de mettre en lumière les mécanismes de la fraude et les textes qui favorisent l'évasion fiscale.

La commission d'enquête dont nous demandons la création aura pour but de déceler l'ensemble des moyens utilisés par les entreprises pour échapper à l'impôt. Elle étudierait les dispositions législatives qui permettent d'organiser cette fraude et examinerait les modifications à apporter à la législation pour mener une lutte efficace contre la fraude fiscale sous tous ses aspects.

Elle répondrait à l'exigence des travailleurs de mettre fin à l'injustice fiscale actuelle pour réaliser une réforme démocratique de la fiscalité.

Pour ces raisons, Messieurs et Mesdames, nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de résolution suivante.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique.

Il est institué, conformément à l'article 11 du Règlement du Sénat, une commission d'enquête sur les procédés frauduleux auxquels recourent les sociétés pour échapper à l'imposition et sur la législation permettant l'évasion fiscale.