

Fraude fiscale en Belgique Présentation des données de base (1/2)

La lutte contre la fraude fiscale est un sujet régulièrement traité dans la presse. En préambule d'un dossier riche, cette analyse plante le décor : de quoi parle-t-on ? Quels sont les déterminants de la fraude ? Pourquoi la répression est un axe prioritaire et efficace de la lutte contre la fraude ? Pourquoi plaider pour l'octroi de plus de moyens à cette dernière ?

En quelques mots :

- Qu'est-ce que la fraude fiscale ?
- Quels sont les déterminants de la fraude ?
- Comment mesurer ce qui se trame dans l'ombre ?
- La répression : une clé essentielle de la lutte contre la fraude.

Mots clés liés à cette analyse : fraude fiscale, Belgique

1 Introduction

Plus le gouvernement peine à boucler son budget, plus il est tentant de faire miroiter les nouvelles recettes fiscales qu'il sera à même de prélever grâce à une lutte rendue plus efficace. Il est vrai que les montants des plus fantaisistes circulent joyeusement et la recherche sur internet nous en fournit de beaux exemples.

Dans les faits, toutefois, il n'existe pas de méthodes fiables de mesure de la fraude fiscale. Lorsque l'on cherche ce que les universitaires publient sur la question quand ils tentent l'exercice, la prudence comme l'humilité sont de mise. Nos chercheurs¹ toutefois, dans leurs publications, nous invitent à recentrer le débat sur ce qui importe le plus :

- il est nécessaire de lutter contre la fraude fiscale et ce, de manière plus efficace aujourd'hui qu'hier et encore plus efficace demain.

Il est en outre possible d'espérer, par des mesures transnationales d'échanges automatiques d'informations d'une part, mais aussi grâce aux progrès technologiques des méthodes informatiques d'autre part, que les acteurs de la lutte contre la fraude gagneront en efficacité.

2 Définitions

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est utile de clarifier ce sur quoi porte réellement notre analyse. Car derrière l'acception « fraude fiscale », chacun peut y voir choses bien différentes...

« La Fraude fiscale : Une personne commet une fraude fiscale lorsqu'elle **viole une ou plusieurs règles en matière fiscale** dans le but de **diminuer une charge fiscale**. Cette définition repose sur deux éléments. D'une part, il faut une violation des règles fiscales... D'autre part, le contribuable doit avoir l'**intention de réduire sa charge fiscale**, de violer sciemment les normes en la matière. »²

1 Mathieu Lefebvre et al., « La fraude fiscale en Belgique », Reflets et perspectives de la vie économique 2014/1 (Tome LIII), p.113-122 DOI 10.3917/rpve.531.0113gmail

2 Disponible sur : <http://www.actualitesdroitbelge.be/droit-penal/droit-penal-abreges-juridiques/la-fraude-fiscale/la->

Une fraude sociale est quant à elle commise quand une personne perçoit des prestations indues et quand elle ne paye pas les cotisations sociales.

La fraude fiscale ne doit pas non plus être confondue avec «**l'évasion fiscale**» aussi qualifiée «**d'optimisation fiscale**» : lorsqu'une personne exploite, par des moyens légaux, les différentes failles du système fiscal pour limiter autant que possible le montant de l'imposition.

Si la seconde représente un problème en soi, puisqu'elle génère une inégalité de fait dans le paiement de tous d'un impôt sur son revenu, la solution ne se trouve pas dans une amélioration de l'application de la loi, mais bien plutôt d'une réforme de cette dernière.

En matière de fraude fiscale, on parle bien de contraventions à des lois existantes. C'est l'ampleur de la fraude qui soulève en revanche la question des moyens qui sont réellement alloués à sa lutte et de l'efficacité des dispositifs déployés pour que ces lois soient respectées.

La présente analyse ne portera pas non plus sur la notion plus large encore, **d'économie souterraine**, puisqu'elle inclut en outre le **travail au noir**, mais aussi les **activités criminelles** et parfois les **activités bénévoles** (Lefebvre).

La fraude fiscale grave³ : cette notion se réfère à la nécessité de lutter contre la grande fraude mise en place notamment par les grandes entreprises. En tant que telle, ce type de fraude apparaît comme étant une des cibles prioritaires de l'actuel Ministre des Finances. Cela semble une bonne idée quand on sait l'importance des montants qui sont en jeu et le bénéfice sociétal que chaque prise peut générer.

En revanche, interrogée par François Matthieu dans le Soir⁴, Sabrina Scarna, avocate fiscaliste chez Tetra Law, explique que le concept de faute fiscale grave est intéressant pour autant «*que l'on puisse définir la notion même de "fraude fiscale grave" et qu'on la distingue de la fraude fiscale ordinaire. Ce n'est pas vraiment le cas aujourd'hui, ce qui est un fameux frein à la lutte effective contre la fraude fiscale et provoque de nombreux recours en justice.*» ...

La notion en effet reste floue. La Cour constitutionnelle a validé le concept, mais pas le Conseil d'État. «*La fraude fiscale est grave, en gros, quand elle porte sur des montants élevés et que son caractère est anormal*, poursuit Sabrina Scarna. Élevé, anormal : *on tente d'expliquer une notion floue par des termes imprécis. Le Conseil d'État avait lui-même reconnu que le mot grave introduisait de l'imprévisibilité.*»

Cet avis n'est toutefois pas véritablement partagé par M. Michel Claise⁵, Juge d'instruction bruxellois spécialisé dans la lutte contre la fraude fiscale, qui considère que la définition laisse des marges d'interprétation utiles au juge, et qu'elle gagne en précision au fur et à mesure que la jurisprudence s'étoffe.

3 Le risque d'être sanctionné : un des déterminants essentiels de la fraude

Quand on s'intéresse aux déterminants de la fraude fiscale, un auteur incontournable sur le sujet est Friedrich Schneider, économiste autrichien qui a notamment réalisé des estimations de la fraude abondamment reprises par de grandes institutions internationales (OCDE, FMI, Banque

[fraude-fiscale](#)

3 Définition et commentaires de la Cellule de Traitement des Informations Financières, disponibles sur : http://www.ctif-cfi.be/website/index.php?option=com_content&view=article&id=193&catid=35&Itemid=145&lang=fr

4 François Matthieu, Le Soir, article mis en ligne le 4 décembre 2015 (7:39), disponible sur : <http://www.lesoir.be/1060927/article/economie/2015-12-04/voici-plan-lutte-contre-fraude-fiscale> gmail

5 Interview réalisée en date du 29 mars 2017.

Mondiale,...). Si les méthodologies de calcul des estimations correspondent sans doute à une certaine réalité, nous partageons avec Mathieu Lefebvre et al. (p. 114)⁶ l'avis que l'approche n'est toutefois pas scientifiquement incontestable.

En revanche, les travaux qu'il a réalisés sur les déterminants de la fraude sont très intéressants. Dans un article⁷ publié en mars 2016, les auteurs identifient la liste suivante de déterminants :

- **le niveau d'impôt et de taxes sociales** : influence les choix entre travail et loisir et peut également stimuler l'offre de travail au noir ;
- **la qualité des institutions et administrations** : la qualité, l'efficacité et la probité des institutions influencent le développement ou non du secteur informel (ex : existence ou non de corruption) ;
- **les lois et réglementations** : si ces règles alourdissent les coûts du travail, l'incitant au travail au noir est plus fort (ici, on traite de la fraude sociale en particulier) ;
- **les services publics** : sont impactés par le manque de recettes fiscales et peuvent mener à leur dé-tricotage et/ou à l'augmentation de la taxation sur ceux qui s'y soumettent ;
- **la moralité de la taxation** : l'efficacité, la probité et la qualité des services publics participent indirectement à réduire l'économie souterraine. Psychologiquement, les personnes sont en outre potentiellement plus réceptives et respectueuses des règles fiscales dans le cadre d'une relation « partenariale » avec l'autorité fiscale plutôt que de subordination.
- **la dissuasion** : cette dimension est très citée, bien que très difficile à étudier de manière empirique. Il semblerait que le niveau des amendes et des peines jouent toutefois un rôle bien moins important que la perception du risque d'être détecté.
- **le développement de l'économie officielle** : la propension à chercher du travail dans l'économie informelle serait plus grande en période de chômage important.
- **le travail indépendant** : les opportunités de fraudes sont beaucoup plus présentes chez les indépendants que chez les salariés, *ceteris paribus*.

Il est utile à ce stade de compléter cette liste par les résultats d'un étude pilote portant sur la fraude sociale et fiscale en Belgique publiée en 2012, étude basée sur un échantillon de 246 personnes⁸. Compte tenu de la faible taille de l'échantillon, les auteurs recommandent à la prudence dans l'interprétation des observations, toutefois ils relèvent dans les champs qui nous intéressent ici des éléments utiles quant aux déterminants de la fraude et de sa répression.

Ils utilisent un triangle de force, ou chaque angle correspond à une dimension sur laquelle il est possible de construire un politique de lutte : « la moralité fiscale (d'une personne, d'un pays), de la

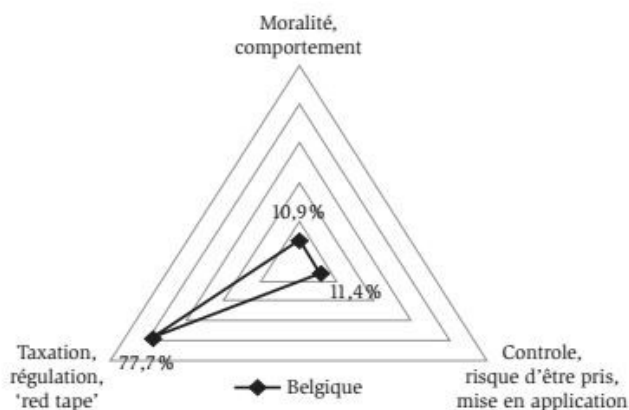
6 « En bref, la méthode utilisée consiste à postuler une série de facteurs explicatifs de l'économie souterraine tels que la pression fiscale, le nombre relatif de fonctionnaires, les réglementations économiques, etc. Ces facteurs sont ensuite pondérés et additionnés pour construire un indicateur de l'économie souterraine. Il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que de tels indicateurs n'ont pas de fondement scientifique et ne peuvent en aucun cas se prêter à des comparaisons internationales ou inter-temporelles. Les postulats sur lesquels ces indicateurs reposent sont discutables et la méthode d'agrégation l'est encore davantage.

7 Friedrich Schneider & Andreas Buehn, March 2016, « Estimating the size of the Shadow Economy : Methods, Problems and open Questions », Discussion Paper Series, IZA DP N° 9820 disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp9820.pdf>

8 Jozef Pacolet et al., 2012, « Social and fiscal fraud in Belgium. A pilot study on declared and undeclared income and work », Leuven / Dn Haag : Acco, 152 p. ISBN 978-90-334-8923-5 pour la publication originale, résumé en français disponible sur : <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/lutte-fraude-sociale/fraude-sociale-sublec-summary-fr.pdf>

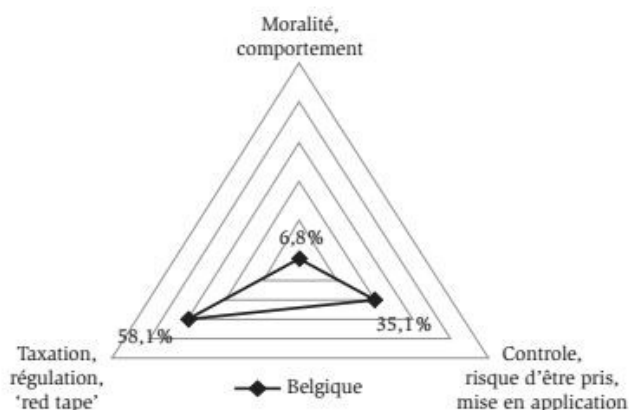
pression fiscale (ou de l'avantage de se soustraire à cette pression) et du contrôle (risque d'être pris et amende). Dans les triangles ci-dessous, nous synthétisons l'importance relative que les répondants accordent à ces trois facteurs, tant dans l'explication de l'offre de travail au noir que dans leur jugement concernant le facteur qui peut le plus fortement influencer la lutte contre la fraude. Pour les causes, on mentionne presque exclusivement la pression fiscale, donc l'avantage de frauder. Pour le jugement de la politique, on accorde toutefois aussi de l'attention au facteur de contrôle. Les politiques peuvent ainsi en déduire qu'il ne faut pas tout attendre de la seule diminution de la pression fiscale, mais que la population s'attend aussi à ce qu'il y ait un système de contrôle adéquat.

Quand on connaît la sensibilité politique de tout ce qui touche à l'imposition, et bien qu'il soit utile d'y travailler pour améliorer l'équité du dispositif contributif, c'est bien sur le levier du contrôle qu'il faut agir au plus vite.



Source : Calculs réalisés sur la base des données SUBLEC.

Figure 1. Quelles sont, selon vous, les raisons d'accomplir un travail non déclaré ? (n = 246)



Source : Calculs réalisés sur la base des données SUBLEC.

Figure 2. Quelles mesures sont, selon vous, les plus efficaces dans la lutte contre le travail non déclaré ? (n = 246)

4 La situation en Belgique

4.1 Des montants importants, bien que difficiles à estimer

4.1.1 Estimation officielle

En matière de mesure du phénomène, les données du SPF Sécurité sociale reprennent une sélection de l'étude SUBLEC précitée, tout en mettant en garde le lecteur quant à la difficulté de mesurer le phénomène, puisque cette difficulté est due « au caractère changeant du phénomène :

- immigration clandestine ;
- emploi de domestiques en noir ;
- constructions juridiques ;
- etc.

Pourtant on peut estimer que **l'économie souterraine** (c'est-à-dire l'économie illégale + l'économie noire) **représente à peu près 3,8% du Produit Intérieur brut (PIB) en Belgique, soit 12,9 milliards d'euros.**

A titre de comparaison, on estime le même type de fraude à :

- 3,4% du PIB en France
- 3% du PIB en Hollande

Mesurer la fraude dans notre pays reste un travail d'envergure. Pourtant, une étude pilote présentée en 2012 a notamment permis de dégager que :

- 38 % de la population admet avoir acheté des biens ou des services au noir ;
- une perte de 0,6% du PIB serait due à des activités non déclarées ;
- 2,3% des revenus seraient cachés dans les déclarations fiscales que 24% des répondants avouent ne pas remplir correctement. »

4.1.2 Des chiffres qui diffèrent selon les méthodes employées,

Dans un document de travail publié en mai 2010 par le Dulbéa⁹, s'attaquant à l'estimation de la fraude fiscale, les montants obtenus diffèrent significativement selon la méthode employée :

1. Méthode 1 : Estimation de la fraude fiscale à l'aide de l'enquête sur le budget des ménages
Les chiffres obtenus par cette méthode monte à plus de 20 milliards¹⁰ d'euros le phénomène (p.45)
2. Méthode 2 : basée sur l'écart entre le taux théorique et le taux effectif de TVA
Les chiffres obtenus par cette seconde méthode monte à plus de 16 milliards¹¹ d'euros le le manque à gagner en terme de recettes fiscales (p.45).

4.2 En conclusion provisoire...

On retiendra de tous ces chiffres qu'ils s'agit de montants significatifs, dont l'unité de mesure est le milliard d'euros. Il va sans dire que ces montants sont sans aucune mesure avec les moyens

9 Hafsatu Diallo, Güngör Karakaya, Danièle Meulders, Robert Plasman, mai 2010, « Estimation de la fraude fiscale en Belgique », Dulbea, Université Libre de Bruxelles, Etude réalisée à la demande de la FGTVB disponible sur : <http://dev.ulb.ac.be/dulbea/documents/1462.pdf>

10 Ibid, p.45

11 Ibid, p.47

spécifiques dédiés à la lutte anti-fraude, et qu'il semblerait tomber sous le sens qu'un accroissement des moyens à la lutte rapporterait bien plus que la charge budgétaire qu'il représente.

4.3 Les résultats de la lutte anti-fraude

Alors que le rapport 2016 de l'Inspection spéciale des impôts n'est pas encore en ligne, on trouve dans le rapport 2015 les principaux chiffres de la période 2013-2015.

	Impôts 2013	Sanctio ns¹ 2013	Total 2013	Impôts 2014	Sanctio ns¹ 2014	Total 2014	Impôts 2015	Sanctio ns¹ 2015	Total 2015
Impôts sur les revenus	728.893	201.054	929.947	912.174	126.103	1.038.277	400.134	78.872	479.006
TVA	134.746	238.853	373.599	166.749	221.195	387.944	289.274	201.341	490.615
Total des suppléments d'impôts	863.639	439.907	1.303.546	1.078.923	347.298	1.426.221	689.408	280.213	969.621

¹ Amendes administratives et accroissements d'impôt

Sources : Rapport annuel 2015 finances : disponible sur : <http://www.2015.rapportannuel.finances.belgium.be/fr/entities/ag-inspection-speciale-des-impots>

On trouve dans la presse en ce début d'année des déclarations relatives aux données 2016 qui présentent des chiffres en très forte hausse (la lutte aurait rapporté 254,6 millions d'euros), mais on oubliera que la comparaison aux chiffres 2015 porte précisément sur une année qui avait connu une chute très sévère de ces résultats. 2016 semble donc illustrer un rattrapage, on attend les chiffres officiels avec impatience.

Ce que l'on apprend (et qui nous conforte dans notre position) en tout cas du Ministre des Finances, Johan Van Overtveld, dans ces déclarations à la presse¹², c'est que la lutte contre la fraude est une activité qui rapporte à l'État, plus qu'elle ne coûte.

5 Conclusion : l'efficacité de la lutte anti-fraude ne repose pas uniquement sur les moyens mis en œuvre, quoique...

La qualité et l'ampleur de la répression de la fraude fiscale nécessite tout à la fois un bon cadre légal, des instances administratives, judiciaires et policières compétentes et suffisante en nombre. Elle requiert également un haut niveau de collaboration, des canaux d'échanges d'information performants, à tous les niveaux : local, régional, national et international. A ces moyens humains, la traque moderne de la délinquance financière et fiscale exige un usage pointu des technologies de l'information, de l'analyse de données indispensables notamment dans la détection (le datamining).

Autant dire que si l'argent ne fait pas le bonheur de la répression des fraudes, son manque lui fait clairement le bonheur des fraudeurs qui sont encore trop nombreux aujourd'hui, à parier avec raison sur l'insuffisance des moyens, sur l'arriéré dans les dossiers si élevé que même détectés et instruits, les dossiers sont protégés par les délais de prescription vite atteints tant les barreaux travaillent en sous effectifs...

Affaire à suivre...

Olivier Jérusalmy

Avril 2017

¹² https://www.rtf.be/info/belgique/detail_la-lutte-contre-la-fraude-fiscale-a-rapporte-255-millions-a-l-etat-en-2016?id=9517500

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.