



Béatrice TOUCHELAY

professeure d'histoire contemporaine

Université de Lille, CNRS, UMR 8529 IRHiS, Institut de Recherches Historiques du Septentrion

Fraude, contrefaçon et contrebande : quelques constantes

Mots-clés : lutte contre la fraude - fiscalité - douane

La fraude est ancienne et ses modalités sont variées. Les historiens s'y intéressent de plus en plus, notamment aux questions des régions transfrontalières, de la spécificité de la fraude fiscale ou de la sociologie des acteurs de la fraude. La mondialisation de la fraude, les nouvelles formes d'optimisation, la dénonciation de cas emblématiques modifient le contexte.

La fraude est envisagée comme une transgression volontaire des normes. Ses modalités sont variées. Ne pas payer ses impôts, dissimuler une partie de son revenu ou de son héritage, copier secrètement des procédés de fabrication et vendre sous une marque usurpée, profiter des différences nationales en matière d'impôt direct ou indirect pour s'enrichir ou bien encore fabriquer et vendre des produits illicites, constituent différents types de fraudes économique qui se retrouvent dans toutes les périodes de l'histoire, quelles que soient les configurations politiques et la situation économique. La transgression des normes de fabrique, le contournement de l'impôt, l'appropriation illégitime d'une marque, les ventes d'armes, de drogues ou de médicaments sans visa sont facilités par la mondialisation et par les techniques modernes de communication, mais ces comportements n'ont pas attendu internet pour s'affirmer.

L'évocation du scandale de la banque de Bâle de 1932 dans le dernier ouvrage très documenté de Pierre Lemaitre (*Couleurs de l'incendie*, Albin Michel, 2018) atteste de la permanence du phéno-

mène et aussi d'un regain d'intérêt pour les questions de fraude fiscale et de collusion des élites. Rappelons les faits qui conduisent au scandale : la découverte, à l'occasion de la perquisition de la succursale parisienne d'une banque suisse, d'une filière bien organisée d'évasion fiscale destinée à de riches clients français¹. L'affaire serait restée discrète si cette liste ne regroupait pas une grande partie de la classe politique au pouvoir, des dirigeants de la presse et des administrateurs des principales sociétés cotées. L'affaire fait tomber le ministre Herriot puis elle est étouffée, la crise économique et les tensions politiques des années 1930 offrent d'autres sujets de préoccupations. En revanche, la méfiance qu'elle suscite à l'égard des élites peine à s'estomper et étaye les arguments et l'antiparlementarisme des ligues d'extrême droite.

Ce scandale n'a pas d'équivalent dans la période contemporaine, ou bien les sources n'ont pas été exhumées, mais le succès du livre de Lemaitre témoigne de la sensibilité de l'opinion à la question de la fraude et de l'ampleur des réactions qu'elle provoque. L'actualité, de l'affaire Cahuzac aux *Panamas Papers*, les difficultés économiques des

¹ Sébastien Guex, Le scandale des fraudes fiscales et de la Banque Commerciale de Bâle. De l'une des causes possibles de la chute du Gouvernement Herriot en décembre 1932, in F. Bourillon B. Touchelay et al. (éd.), *Des économies et des hommes. Mélanges offerts à Albert Broder*, Paris, Éditions Bière, 2006, p. 45-55.

Dossier

> Lutte contre la fraude fiscale : nouveaux enjeux, nouvelles méthodes

uns et l'enrichissement éhonté, licite ou illicite, des autres y est sans aucun doute pour beaucoup.

Souvent considérée comme la preuve de l'incapacité des autorités politiques à réagir, de l'indifférence, voire de la duplicité des élites dirigeantes, la banalisation de la fraude est insupportable pour ceux qui n'ont pas les moyens d'y participer : les salariés qui ne peuvent pas dissimuler leurs revenus, les actifs qui ne peuvent pas déménager pour s'installer dans un pays où les impôts sont plus légers, ou simplement ceux qui veulent rester honnêtes.

La fraude creuse les inégalités et, lorsqu'elle atteint une grande échelle ou bien qu'elle est le fait de personnalités de premier plan, elle provoque un sentiment d'injustice et de révolte qui font le jeu des discours populistes. Permettant de financer les trafics, elle crée des zones de non-droit et attise la défiance de la population contre des dirigeants incapables de réagir. Elle sape les fondements mêmes de la démocratie.

Ce contexte incite à approfondir la recherche historique sur toutes ces formes de transgression volontaires de la loi que sont la fraude fiscale, la contrefaçon ou la contrebande. Le recours à l'histoire permettra de décrypter des mécanismes et d'appréhender quelques constantes.

Une histoire en chantier

Commençons par un bref état de la question telle que l'abordent les historiens de la période contemporaine. Aux tentatives d'histoire quantitative cherchant à évaluer l'ampleur de la fraude dans la longue durée, succèdent des travaux soulignant l'implication des élites², la variété des comportements frauduleux et, plus récemment, les difficultés de l'acculturation des contribuables et des administrations fiscales à l'impôt moderne³. Jusqu'à une période récente, la question a surtout été approfondie par les historiens suisses.

Les sources françaises existent. Comme ailleurs, les fraudeurs, contrebandiers et contrefacteurs ou bien les douaniers et les contrôleurs laissent de très nombreuses traces dans les archives, mais qui sont largement sous-exploitées. Les fonds sur le contrôle des administrations financières et fiscales françaises sont conservés au Centre des archives économiques et financières de la France (CAEF à Savigny-le-Temple) ou aux Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine pour l'Ancien Régime. Les archives d'entreprises des Archives nationales du monde du travail (ANMT) installées à Roubaix éclairent l'autre côté de l'histoire – celle des contournements et des contrôles tels qu'ils sont anticipés, préparés, reçus et interprétés par les

contribuables. Lorsqu'elles ont conservé des dossiers fiscaux, ou bien qu'elles disposent de fonds en lien avec l'impôt déposés par des particuliers et des associations, les archives départementales peuvent aussi éclairer différentes attitudes face à la fraude. La documentation disponible peut être complétée par de nombreux dossiers sur la contrebande, sur le trafic officiel de l'opium en Indochine ou sur les difficultés pour prélever l'impôt par capitation dans les colonies, par exemple, conservés aux Archives nationales de l'outre-mer (ANOM) d'Aix-en-Provence... L'abondance de la documentation disponible témoigne de la permanence des transgressions.

Que l'on se situe au début du 21^e siècle, alors que la mondialisation paraît renforcée par la révolution des transports intercontinentaux avec les containers, au début du fret aérien ou ferroviaire, à l'ère de l'automobile ou du cheval et du portage humain, la vitesse du transport des marchandises, ni l'augmentation de la production, ni la diversification des marchandises disponibles ne changent fondamentalement les procédés des fraudeurs.

Alors que l'on a toujours l'impression d'être confronté à de l'inédit, les pratiques du contrôle sont également les mêmes, qu'elles concernent des valises ou des containers, des commandes par internet, par courrier ou par téléphone. La fraude et la lutte contre la fraude actuelle connaissent seulement un incontestable changement d'échelle depuis une vingtaine d'années avec la généralisation d'internet et celle de procédés de contrôle ultra sophistiqués (rayon-X). Mais les recettes des fraudeurs, leurs finalités, les moyens et les formes du contrôle ne changent pas. Les permanences, la répétition d'expériences antérieures facilitent la compréhension des situations et permettent de nuancer le caractère exceptionnel de la situation actuelle et de souligner le changement d'échelle.

L'impact de la fraude, l'ampleur du détournement de richesse et des inégalités qu'elle génère selon les époques, les pressions qu'elle exerce sur les salaires des zones transfrontalières, par exemple, et les positions des élites et des dirigeants à son égard sont des questions qui restent posées pour toutes les périodes historiques. Il en va de même des réactions des autorités politiques et de la société civile face à ce phénomène, de la façon dont les législations et la réglementation, les services de police et de contrôle et les systèmes fiscaux, s'adaptent à sa persistance, de ses effets sur le « monde légal » ou sur le « monde de l'illégalité » et des trafics, ou des influences réciproques entre le monde légal et le monde de l'illégal. Il y a donc matière à creuser.

² Jean-Noël Jeanneney, L'argent caché, milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^e siècle, Seuil, 1984.

³ Nicolas Delalande, Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours, Paris, Seuil, 2011.

Le fruit d'une recherche collective

Cette communication est le fruit de programmes de recherches successifs qui ont abouti à l'organisation, en collaboration avec l'IGPDE, d'un colloque international tenu à Paris à la direction générale des douanes et aux ministères économiques et financiers de Bercy en novembre dernier. Les actes vont être publiés par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France et l'IGPDE en 2019.

Comme son titre l'indiquait (« Fraudes, frontières et territoires 16-21^e siècles »)⁴, ce colloque insistait sur l'intensité du lien entre la fraude, la contrefaçon, la contrebande et le territoire depuis l'antiquité jusqu'à nos jours. Son argumentaire est présenté en annexe à la suite de ce texte. L'introduction générale prononcée par Rodolphe Gintz, directeur général des Douanes et Droits indirects, soulignait l'importance de la collaboration avec les chercheurs. Le colloque est lui-même l'aboutissement de plusieurs manifestations : une session à la Conférence mondiale des humanités de l'UNESCO organisée à Liège (Belgique) en août 2017 (« Fraude et inégalité en situation transfrontalière »); plusieurs journées d'études organisées dans le cadre du projet soutenu par la Maison européenne des sciences de l'homme (MESHS) de Lille et par l'Institut de recherches historiques du septentrion (IRHiS UMR CNRS 8529) et l'université de Lille intitulé « Fraude et inégalités en situation transfrontalière » (FRITE)⁵. Ce soutien a permis d'organiser plusieurs journées d'études réunissant des historiens, des juristes, des spécialistes de sciences politiques et de sciences de gestion pour réfléchir ensemble aux différentes formes de transgressions, à leurs enjeux et aux réactions qu'elles suscitent des deux côtés de la frontière franco-belge. La dernière journée du programme s'est déroulée au Musée des Douanes de Bordeaux. Elle a élargi son cadre géographique en accueillant de nombreux collègues du sud de la Loire.

Comme bien souvent, cette recherche a commencé par une journée d'études que j'ai organisée avec Sylvie Aprile, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Lille, en novembre 2014 consacrée à « L'évasion fiscale ou la réalité d'un mythe. Puissance ou impuissance des États ? ». Cette journée visait à trouver les moyens de prolonger notre démarche malgré le rejet d'un projet déposé auprès de l'Agence nationale de la recherche et du Fonds national de la recherche l'année précédente intitulé « Fraude inégalité et citoyenneté » (FRIC).

Préparé avec Sébastien Guex, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Lausanne et

spécialiste de l'histoire de la fraude fiscale⁶, le projet FRIC cherchait à former un groupe de recherche européen et pluridisciplinaire autour de la question pour susciter une réflexion sur l'importance du phénomène pour nos démocraties. Les avancées récentes des chercheurs suisses sur l'histoire de la fraude et du secret bancaire⁷, celle des chercheurs non suisses sur les paradis fiscaux⁸ incitaient à prolonger les efforts et le renouveau des approches françaises⁹. Il s'agissait aussi de fournir des arguments historiques aux débats actuels en dégageant quelques constantes qui traversent les siècles et les territoires.

Certaines des transgressions analysées sont profondément attachées à des territoires transfrontaliers et modèlent leur identité.

L'identité des régions transfrontalières

Une première constante apparaît au regard des travaux historiques récemment menés : la frontière, formelle ou informelle, suscite la fraude et l'inscrit dans un territoire. La frontière dont il est question est la plus classique, celle qui sépare deux États. Elle peut aussi être une frontière fiscale séparant deux régions dans lesquelles le système de taxation est différent.

Activité « naturelle » des populations périphériques, qu'elles résident dans les territoires montagneux des Pyrénées de la frontière franco-espagnole ou dans le plat pays du Nord, ou bien encore sur la bande côtière, la contrebande comme la fraude fiscale épousent les frontières et jouent des différences de tarifications. La frontière génère des trafics variés, trafics de tabac, de beurre, d'alcool, portés par l'appât du gain et ou par la misère, voire par des objectifs politiques pour soutenir des insurgés, trafics d'armes aussi en période troubles... Ces trafics se concentrent fréquemment dans les zones périphériques qui sont frontalières, par définition. Sauf dans les cités-États, les villes-centres regroupant les foyers de la décision politique et économique ne sont pas installées aux frontières. La présence de troupes et de la douane, chargées d'y faire respecter la loi, atteste de leur situation à la marge. Les populations, comme les paysages, sont marqués par la frontière. Elles sont matérialisées par des bornes, par des barrières, par des cahutes et des sentiers de douaniers, par des postes de contrôle, etc. Même dans l'espace de Schengen alors qu'elles sont en principe dématérialisées, ces frontières laissent des traces visibles.

Limite entre deux souverainetés, borne de la Nation, la frontière stigmatise et marque durablement l'imaginaire collectif.

⁴ <https://www.economie.gouv.fr/igpde-seminaires-conferences/fraudes-frontieres-et-territoires-colloque-international-22-et-23>

⁵ <https://fraudmeshs.hypotheses.org>

⁶ Sébastien Guex, Place financière suisse et secret bancaire au XX^e siècle : ombres et pénombres, in D. Froidevaux et al., La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux, Lausanne/Genève, Ed. d'En Bas, COTMEC, 2002, p. 54-79.

⁷ Parmi ces travaux citons ceux de Janick Marina Schaufelbuehl, La France et la Suisse ou la force du petit. Évasion fiscale, relations commerciales et financières (1940-1954), Paris, Presses de Sciences Po, 2009; de Christophe Farquet avec une thèse réalisée sous la direction de Sébastien Guex La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale. Analyse de la politique helvétique au sein des négociations internationales sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres, Lausanne, Thèse de doctorat de l'Université de Lausanne, février 2014, manuscrit récemment publié; Le marché de l'évasion fiscale dans l'entre-deux-guerres, L'Économie politique, n°54, 2012, p. 95-112.

⁸ Gabriel Zucman, La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux, Paris, Éditions du Seuil et de La République des Idées, 2013.

⁹ Ce renouveau est en partie lié au colloque pluridisciplinaire organisé à Paris aux ministères économiques et financiers de Bercy en 2004 : Pour une histoire de la fraude et de la contrefaçon organisé par l'Association française d'histoire économique (AFHE) et le Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), dont le gros volume des actes a été publié (Gérard Béaur, Hubert Bonin et Claire Lemerrier (coord.), Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours, Genève, Droz, publications d'histoire économique et sociale internationale, n°21, 2006). Un autre colloque a suivi : Les territoires de l'illégal, plus récemment au Musée national des douanes de Bordeaux, et dont les actes ont également été publiés (Marguerite Figeac-Montherus, Christophe Lastécouères (éd.), Territoires de l'illégal : ports et îles : De la fraude au contrôle (XVI^e-XX^e s.) Armand Colin 2012). Ces manifestations et ces publications n'ont pas épuisé le sujet.

Dossier

> Lutte contre la fraude fiscale : nouveaux enjeux, nouvelles méthodes

Il en est de même des frontières déplacées (on pense à la frontière entre la France et l'Allemagne déplacée deux fois en moins d'un demi-siècle entre 1871 et 1919), de la création ou de la suppression de frontières (effets des guerres et des indépendances nationales), des « frontières fantômes », ces limites symboliques qui survivent très largement à la suppression des États Nations et qui continuent pourtant à modeler les comportements. La frontière actuelle et passée détermine des conduites spécifiques en offrant des opportunités absentes ailleurs. Parce qu'elle existe, ou parce qu'elle a existé, la frontière sera contournée. Elle entraîne la contrebande qui peut être une activité familiale, souvent quotidienne, et fournit des ressources en numéraire qui, elles-mêmes, financent les trafics. Ni le climat, ni le relief, ni la présence des douaniers ne freinent la contrebande.

La présence de la frontière renforce aussi la possibilité d'échapper aux poursuites des autorités nationales. Les ports maritimes comme les gares frontalières et les aéroports représentent des passages obligés pour les candidats à l'exil politique ou fiscal, attirant les passeurs et autres trafiquants. Souhaitant attirer les « étrangers », ces zones concentrent les tripots, cercles de jeux clandestins, ou autres activités interdites de l'autre côté de la frontière, voire des deux côtés. Enfin, ces régions frontalières sont aussi caractérisées par la présence plus massive qu'ailleurs des douaniers, militaires et policiers.

Plusieurs musées de la vie transfrontalière comme celui de Godewaersvelde à la frontière franco-belge, attestent de la vitalité de cette culture frontalière¹⁰.

Une seconde constante apparaît au regard des travaux historiques sur la fraude récemment menés. L'impôt direct et indirect est à l'origine de la transgression qui se développe en écho à la législation fiscale.

Les spécificités de la fraude fiscale

Si on limite l'approche à la période contemporaine, les premiers paradis fiscaux apparaissent au 19^e siècle dans les principales puissances économiques de l'époque. La Grande-Bretagne et la France assistent impuissantes au transfert de quelques fortunes tirées de l'industrialisation vers des pays voisins moins exigeants en matière fiscale.

Auparavant, les périodes de guerres ou de troubles, la crainte de la banqueroute et des prélèvements des fermiers généraux favorisaient déjà ces transferts. Avec la Révolution française, la suppression des privilèges et la confiscation des biens du

clergé et des nobles créent d'autres réseaux. Mais il faut attendre le 20^e siècle, l'introduction de la taxation des successions et la mise en place d'un impôt direct personnel, basé sur le principe déclaratif et sur le contrôle, pour que la fraude fiscale prenne une nouvelle dimension. Les Régies fiscales s'étoffent et avec elles les cabinets de conseils et les officines bancaires pourvoyeurs de formules pour minimiser les prélèvements. La fraude devient une affaire de cols blancs.

La taxation de l'héritage introduite en France en 1902, stimule l'exil des capitaux. L'impôt sur le revenu voté en 1914, devenu cédulaire en 1917, la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre introduite en 1916¹¹ constituent d'autres moteurs. Malgré le renforcement des contrôles et quelques avancées diplomatiques, l'activisme des banques suisses puis de bien d'autres pour attirer les capitaux français ne se dément pas depuis le début du 20^e siècle. Lorsque la Gauche arrive au pouvoir entre les deux guerres et jusqu'en 1981, qu'il s'agisse des radicaux, du Front Populaire ou de François Mitterrand, les transferts sont massifs. Le temps que l'État apprenne à compter¹², que les comptabilités des sociétés soient normalisées et rendues accessibles au fisc, que le secret des affaires ne soit plus considéré comme intouchable et que le fisc dispose de moyens plus conséquents pour lutter contre la fraude fiscale, le temps qu'un contrôle des changes soit imposé, les capitaux franchissent les frontières. La crainte suscitée par les changements de gouvernement, la facilité des transferts de capitaux et aussi la faiblesse des réactions nationales et les difficultés pour obtenir des accords binationaux facilitent l'évasion fiscale.

Le renforcement des moyens budgétaires et humains accordés aux services chargés de lutter contre la fraude accompagne certes, mais toujours avec un décalage, l'augmentation de la pression fiscale. Le développement de nouvelles professions accompagne la complexité croissante de la législation fiscale. Les conseillers divers, juristes et comptables se spécialisent dans la rédaction des déclarations d'impôts. Payés par leurs clients, ils proposent aussi des moyens de minimiser ou de contourner l'impôt et certains n'hésitent pas à conseiller de frauder¹³. Les fonctionnaires chargés des contrôles peinent parfois à débusquer des manœuvres qui jouent sur les limites de la légalité.

En France du moins, l'acculturation des contribuables à l'impôt direct correspond en partie à un lent apprentissage à la fraude.

Les opérations de contrôle orchestrées par les brigades fiscales auprès de certaines professions

¹⁰ http://www.musee-godewaersvelde.fr/pages/06_tourisme_visiter.html

¹¹ Béatrice Touchelay, L'État et l'entreprise. Une histoire de la normalisation comptable et fiscale à la française, Rennes, PUR, 2011.

¹² Béatrice Touchelay, D'une sortie de guerre à l'autre : de l'impôt sur les bénéfices de guerre (1916) à la confiscation des profits illicites (1944-1945), l'État a-t-il appris à compter ?, VI^e colloque du GDR Les entreprises françaises sous l'Occupation sur L'épuration économique en France à la Libération, Université de Rennes 2, mars 2007

¹³ Cheryl Mc Watters, Béatrice Touchelay, La comptabilité et l'expertise à l'origine d'un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, Revue du Nord, juillet-septembre 2017, p. 629-643.

à Paris dans les années 1950, qui sont abondamment commentées par la presse, la menace formulée par de Gaulle de bloquer la frontière de la Principauté de Monaco si elle refuse de pourchasser les fraudeurs français dans les années 1960, puis les débuts timides d'une coopération internationale en faveur de la lutte contre la fraude fiscale et son affirmation depuis une dizaine d'année, attestent d'une volonté croissante des États de réagir.

À l'heure où le règlement de la dette publique et la diminution du déficit budgétaire sont érigés en dogmes, l'existence de fraudes fiscales massives et banalisées devient intolérable. Ces paradoxes incitent à s'interroger sur les acteurs de la fraude et sur leur environnement.

Contexte

La question des caractéristiques des fraudeurs est cruciale parce qu'elle détermine celui ou ceux qui seront punis en cas de poursuite.

Premier constat, qui est aussi une permanence : tout le monde trafique, les femmes, les hommes, les enfants, le personnel de la Compagnie du chemin de fer du nord du 19^e siècle lorsque le tabac est moins cher en Belgique qu'en France, les ecclésiastiques, etc. Plusieurs travaux insistent sur le rôle des femmes, des veuves en particulier, lorsque la fraude sert les intérêts de causes politiques, d'autres sur le rôle des enfants qui passent plus facilement les contrôles que les adultes. Le montant des infractions distingue la fraude et la contrebande occasionnelle, née de disparité des taxes et des prix par exemple, du trafic régulier et massif. Les sanctions sont également différentes. La nature des marchandises qui sont l'objet de trafic est très différente selon les époques et les lieux. Des armes, du sel, de la drogue, de la contrefaçon, ou plus simplement du tabac ou du beurre lorsque la circulation est réglementée, pour contourner les interdits ou pour éviter l'octroi ou d'autres taxes ou encore lorsque les différences de prix de part et d'autre de la frontière sont importantes.

Autre constante, l'ingéniosité des fraudeurs, des contrefacteurs et des trafiquants qui ne se dément pas au cours des siècles. Les musées des douanes conservent tous les fausses soutanes ou les berceaux à double-fond ou les sabots à fausses semelles, le talon étant en avant qui invite le douanier à courir à contre sens... Ils exposent aussi des échantillons des contrefaçons de jouets, de cigarettes, de parfums, de médicaments ou de peaux de bêtes confisqués lors des contrôles. Le volume de ces « échantillons » atteste du change-

ment d'échelle récent des trafics. Leur nature témoigne aussi de l'augmentation des capacités de nuisance des ateliers et des laboratoires clandestins qui produisent désormais à grande échelle.

Troisième constante, les positions des élites, celles des autorités politiques à l'égard des trafics, et celles des autorités et des personnels chargés de la répression et du contrôle telles qu'elles sont perçues par l'opinion et véhiculées par la Presse. Ces positions oscillent entre indifférence – collusion et connivence – et corruption. Incontestablement, et sans pouvoir trouver d'explication rationnelle, l'image du douanier dans l'imaginaire populaire est bien plus positive que celle du contrôleur du fisc. La diversité et le volume impressionnant de cartes postales consacrées aux douaniers et à leur lutte contre les trafiquants contraste avec les caricatures dont sont affublées les personnels des Régies fiscales et l'impôt lui-même...

Le douanier est peut être considéré comme le défenseur du territoire et de sa population contre l'extérieur, contre « l'étranger » qui trafique ? Les contrebandiers sont pourtant bien souvent des natifs des zones frontalières...

Sur les cartes postales, les douaniers sont représentés en embuscades dans leurs couvertures, le personnage du chien est central, la moustache du douanier également. La création de l'Association pour l'histoire de l'administration des douanes en 1975, les archives du CAEF de Savigny-le-Temple comme le Musée des douanes de Bordeaux montrent l'importance du fonds documentaire collecté et conservé sur les activités des douanes depuis plus de deux siècles et la volonté de transmettre leur mémoire.

À une autre échelle, l'association internationale des musées des douanes¹⁴ témoigne aussi de l'identité suscitée par la frontière chez ceux qui la surveillent. Elle témoigne aussi de l'uniformité des procédés employés par les fraudeurs et par ceux qui les poursuivent.

Si elle est uniforme à l'échelle mondiale, la fraude a cependant ses temporalités. Les périodes de guerre ou de crise politiques ou économiques lui sont favorables. Lorsque l'on assiste à un affaiblissement du contrôle de l'État et de son pouvoir coercitif, ou à un affrontement entre différentes autorités, les habitants des régions concernées s'habituent à certains trafics. Pendant l'Occupation entre 1940 et 1944, le marché noir reste prosaïque et il est poursuivi par les commissions de lutte contre la fraude chargées de faire respecter la loi. Il est aussi banalisé parce que dans bien des cas

¹⁴ www.customsmuseums.org/our-association/

Dossier

> Lutte contre la fraude fiscale : nouveaux enjeux, nouvelles méthodes

il est devenu nécessaire pour survivre. Dans les cas les plus extrêmes, si la situation perdure et si les autorités légales ne s'imposent pas, les trafiquants s'emparent du pouvoir et édictent leurs propres règles.

On le constate ici, la fraude n'est pas forcément une résistance à l'État en place ou à la manifestation de sa souveraineté par l'impôt ou par la frontière, elle est aussi une stratégie de survie qui donnent une autonomie aux populations ou lui permettant de s'enrichir. La tolérance des élites à son égard s'explique alors.

Un changement important est à noter pour qui analyse la fraude actuelle : ses bornes sont plus délicates à cerner à cause des pratiques banalisées par l'intermédiation bancaire et avec la complicité de cabinets comptables et autres conseillers fiscaux de l'optimisation fiscale. Tirer profit de l'implantation d'une société au Luxembourg, où les impôts sur les sociétés sont beaucoup moins élevés qu'ailleurs, ou y drainer les épargnes de la clientèle, installer une unité de production en Irlande pour la même raison, et sans risquer de contrefaire les règlements nationaux, est désormais possible à une grande échelle. Ce qui est une réalité depuis que les impôts existent s'intègre désormais dans les stratégies des grands groupes soutenus par de puissants cabinets comptables qui dictent les normes à l'échelle internationale. Au sens strict, l'optimisation fiscale n'est pas une fraude, malgré l'intention qui la guide et qui est bien celle de contourner l'impôt, et malgré aussi tous les trafics qu'elle peut générer. Cette optimisation légalise néanmoins la transgression et témoigne d'un changement majeur de la position du droit dans nos sociétés. La règle, la norme n'est plus la même pour tous, certains peuvent transgresser légalement d'autres n'en n'ont pas les moyens.

La généralisation de la fraude, mais aussi celle de l'optimisation, et les scandales qui l'accompagnent minent les démocraties et font le jeu des populismes. La façon dont le secret de la banque de Bâle évoqué par Pierre Lemaitre a été étouffé dans sa fiction mais aussi – surtout – dans la réalité en attestent.

Conclusion

Quelques cas de fraude fiscale, de blanchiment à grande échelle ont été récemment placés sur le devant de la scène médiatique mais la future loi sur le secret des affaires ne risque t'elle pas de rendre plus difficiles encore les situations des lanceurs d'alertes susceptibles de les dénoncer ? Un retour sur ce fameux secret des affaires serait nécessaire pour en comprendre les enjeux. Il permet en tous cas de garantir l'intégrité des personnes et, effet pervers, facilite de ce fait les dissimulations et les comportements frauduleux. La limite de la loi est ici atteinte. Un autre exemple récent, celui de l'intégration de la consommation de drogue dans le calcul du produit national français pointe une autre ligne jaune. Cette intégration rehausse beaucoup moins le PNB que les partenaires européens de la France ne l'escomptaient, mais elle montre en revanche que l'évaluation de trafics et la prise en compte des comportements illicites est possible. Ce faisant, ne contribue t'elle pas à leur banalisation ?

Restent bien des zones d'ombre dans ce bref aperçu historique, ce qui est le moins que l'on puisse faire compte tenu du sujet... Les professions du chiffre, les complicités des juristes, des experts-comptables sont à étudier plus en détail. La fraude sociale, qui est aussi ancienne que les frontières et que le jeu des employeurs sur les différences de salaires, de taxe et d'aide sociale, est également à étudier en amont de la construction européenne qui la renforce actuellement. Dans le cas des travailleurs détachés, ce type de fraude est rendu plus délicat à pourchasser par les frontières nationales. Les pratiques de la fraude à la TVA, qui est actuellement massive, leurs antériorités, puisque la TVA est la lointaine héritière des indirectes, serait aussi à étudier dans une perspective historique.

La rapidité des transactions internationales et la fraude sociale ou la fraude à la TVA pénalisent les personnes immobiles attachées à un territoire. Elles influent ainsi de façon très inégalitaire sur la répartition des richesses sans que les États puissent intervenir isolément. La fraude et sa limitation supposent désormais une réaction concertée à l'échelle mondiale. ■

Annexe

Argumentaire du colloque « Fraudes, frontières et territoires »
Ministère de l'Économie et des Finances - 23-24 novembre 2017

Consubstantielle de nos économies contemporaines, la fraude sous toutes ses formes (fraude fiscale, contrefaçon, contrebande, etc.) conduit à douter des capacités de contrôle des États et de l'utilité des frontières qui les séparent. Elle sape les fondements du consentement à l'impôt et provoque la défiance à l'égard des autorités politiques. Sa banalisation prive les États de leurs capacités d'intervention, étend les zones de non droit et accroît les inégalités.

Les déclarations d'intentions pour lutter contre ces fléaux ne manquent pas ; les projets d'harmonisation fiscale et de renforcement des instances du contrôle et de lutte contre les paradis fiscaux ou contre la contrefaçon se succèdent, entraînant parfois des résultats très positifs. Mais les changements techniques les plus récents, qu'il s'agisse de la financiarisation, de la dématérialisation des communications, de la systématisation des containers ou bien encore de l'ouverture de nouvelles zones de commerce, participent au développement des pratiques illicites.

Le montant actuel des détournements de richesses liés aux trafics frauduleux est d'une importance inégalée, mais la fraude est un fait social aussi ancien que les prélèvements fiscaux. Dès l'Ancien Régime, elle peut aussi résulter de la méconnaissance de dispositifs réglementaires souvent complexes. Depuis une trentaine d'années, plusieurs recherches, ouvrages et colloques ont éclairé les temporalités de la fraude fiscale et douanière, spécifié les délits selon la conjoncture politique et économique, cerné le moment de l'infraction, souligné le caractère contestataire de la fraude et pointé les caractéristiques et les pratiques des contrevenant et des agents du contrôle et de la répression.

Il reste à mieux intégrer l'étude de ces comportements illicites dans les dynamiques de l'économie, pour cerner davantage les motivations des acteurs et en faire une variable explicative de la structuration du marché et des échanges. L'enjeu n'est plus seulement d'étudier la fraude pour elle-même, mais d'en tirer des informations sur le système qui la produit. Dans cette optique, la question de l'espace dans lequel se développent ces comportements illicites (l'Europe, par exemple), celle de leurs logiques de territorialisation, de leurs échelles (internationales, nationales, régionales, etc.) et l'analyse plus fine de certains de leurs lieux de prédilection, qu'ils soient géographiques (ports, zones frontalières) ou professionnels (finance de marché), ou de leurs conjonctures de prédilection (crises de toutes natures, guerres, occupations, etc.) sera centrale.

Nous souhaitons aborder la fraude comme un processus qui rétroagit sur son environnement, ce qui suppose de l'examiner dans des configurations historiques, culturelles et géographiques diversifiées. Il faudra croiser les échelles d'analyse des praticiens de la lutte contre la fraude, des chercheurs confirmés ou non, provenant de différents champs disciplinaires, mais aussi des archivistes et des responsables de musées des douanes, dont les ressources sont indispen-

sables. Les économistes, les sociologues et les psychologues cherchent à évaluer (au sens de la mesure et au sens de l'analyse des comportements et des motivations) le phénomène et son impact, les juristes définissent le périmètre de la légalité et ses transformations, les spécialistes des sciences de gestion s'intéressent aux organisations publiques et privées, les médecins analysent l'effet des trafics de médicaments sur la santé publique, les chimistes permettent de prendre en compte les évolutions des moyens des douaniers, les informaticiens, les politistes apportent d'autres éclairages. Chacun est conscient de la nécessité de s'enrichir des points de vue des autres disciplines pour saisir la complexité du phénomène et de ses implications.

Situer le processus de la fraude dans les dynamiques de l'économie suppose de saisir les motivations des acteurs de l'illicite et de s'intéresser aux limites entre le licite et l'illicite, à ceux qui les définissent et qui les légitiment et à ceux qui les transgressent. Il s'agit aussi de faire intervenir des « praticiens » de la lutte contre la fraude afin de croiser plusieurs échelles : celle, micro, du terrain, celle, macro, de la décision politique, et celle, méso, des syndicats de douaniers, des corps du contrôle fiscal.

Pour réunir tous ces intervenants autour d'une thématique aussi large, il paraît important d'adopter un thème fédérateur qui pourrait être celui des frontières et de leur rôle dans les dynamiques de l'économie. Il s'agit d'aborder la fraude à travers son inscription dans les territoires, privilégiant l'étude des limites, des bornes géographiques ou professionnelles inscrites dans les paysages, mais aussi des barrières psychologiques qui aboutissent ou non au contournement de la norme. Ce colloque a vocation à construire une synergie entre les approches disciplinaires et à mettre en évidence des liens entre les échelles d'analyse proposées dans les communications.

Plusieurs niveaux d'analyse suscitent différentes questions dont la liste n'est pas exhaustive. À l'échelle macro économique tout d'abord : existe-t-il des territoires plus propices que d'autres à la fraude ? Dans quelle mesure la présence d'une frontière politique incite-t-elle à la fraude ? Quels sont les effets du déplacement de cette frontière ou des changements des réglementations fiscales et douanières ? Existe-t-il des configurations économiques plus favorables à la fraude ? Dans quelle mesure ces conditions contribuent-elles à la formation ou au contraire à l'effritement du marché national, à l'accélération des échanges ?

D'autres questions se posent à l'échelle micro et méso économique et sociale du phénomène : comment la fraude s'inscrit-elle dans les trajectoires biographiques de ceux qui franchissent la limite de l'illégalité ? S'agit-il d'une stratégie de survie du groupe ou de l'individu ? Pourquoi certains résistent-ils à la tentation de frauder ? Dans quelle mesure ces comportements sont-ils induits par une pression macro-économique ou sociale ?