

Cour des comptes



LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Évaluer, prévenir, réprimer

Communication au Premier ministre

Novembre 2019

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	21
INTRODUCTION	25
CHAPITRE I LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UN PHÉNOMÈNE MULTIFORME EN CONSTANTE ÉVOLUTION	29
I - LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UN ENJEU POUR L'ÉCONOMIE ET POUR LE PACTE RÉPUBLICAIN	29
A - Les déterminants de la fraude : facteurs politiques, économiques et sociologiques	29
B - Les effets de la fraude : un impact négatif sur la cohésion sociale et le fonctionnement de l'économie	33
II - UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À APPRÉHENDER	35
A - Un périmètre incertain	35
B - Un phénomène multiforme : de la fraude simple à l'évasion fiscale internationale.....	41
III - DES FORMES DE FRAUDE EN CONSTANTE ÉVOLUTION : NOUVELLES FORMES DE TRAVAIL INDÉPENDANT, NOUVELLES TECHNOLOGIES, NOUVELLES FORMES D'ÉCHANGE ET INTERNATIONALISATION	46
A - Le développement du e-commerce : un risque important sur les recettes de TVA.....	46
B - E-commerce et fraude aux cotisations sociales.....	55
C - La fraude au travail détaché	56
CHAPITRE II LE CHIFFRAGE DES IRRÉGULARITÉS ET DE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UNE MÉTHODE À CONSTRUIRE, DE PREMIERS RÉSULTATS À FIABILISER	61
I - DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES NOMBREUSES	61
A - Des estimations qui concernent un nombre croissant d'États	62
B - L'estimation de la fraude repose sur une pluralité de méthodes	67
C - Des estimations de l'écart fiscal ou des irrégularités très variables selon les impôts et les pays	72
II - DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS LE RAPPORT DU CPO DE 2007	76
A - Un chiffrage de la fraude sociale à améliorer	76
B - Un chiffrage de la fraude fiscale à construire.....	80
III - DE PREMIÈRES ESTIMATIONS DE LA FRAUDE QUI APPELLENT UNE POURSUITE DES TRAVAUX	83
A - L'impossibilité de produire un chiffrage global à ce jour	83
B - Le chiffrage de la fraude et des irrégularités à la TVA : un ordre de grandeur estimé d'une quinzaine de milliards d'euros qui reste fragile.....	83
C - La fraude aux cotisations sociales : un montant supérieur au chiffre de 8,5 Md€ de l'Acoss.....	84

CHAPITRE III LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : DE NOUVEAUX OUTILS, DES RÉSULTATS À AMÉLIORER.....	87
I - UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	87
A - Les progrès rapides de la coopération internationale et européenne à la suite de la crise financière.....	87
B - Au niveau national, un important renforcement du dispositif juridique de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires	94
C - L'élargissement du champ d'intervention de l'autorité judiciaire en matière de fraude fiscale.....	97
II - UNE IMPULSION INTERMINISTÉRIELLE INSUFFISANTE ET UNE ADAPTATION TROP LENTE DES ADMINISTRATIONS CHARGÉES DU CONTRÔLE	101
A - Une impulsion interministérielle insuffisante	102
B - Des faiblesses dans le pilotage et l'organisation du contrôle fiscal	109
C - Les limites du pilotage par l'Acoss du réseau des Urssaf	117
III - UNE DIMINUTION DES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	118
A - Une évolution récente à la baisse des recouvrements à la suite des contrôles fiscaux.....	118
B - Des suites judiciaires qui demeurent peu nombreuses malgré le renforcement des peines encourues.....	121
C - Une situation qui contraste avec celle observée chez nos principaux partenaires.....	124
D - L'efficacité insuffisante des Urssaf dans la lutte contre la fraude.....	127
CHAPITRE IV UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À MIEUX AFFIRMER.....	137
I - MESURER LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE, UN OUTIL UTILE POUR ÉCLAIRER LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE	137
A - Achever l'estimation de la fraude en matière de TVA et engager sans tarder les travaux concernant les autres impôts, en commençant par l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.....	137
B - Améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation.....	138
C - Favoriser au niveau de l'Union européenne l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires	142
D - Réaliser régulièrement des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et confier à une institution extérieure le soin de veiller à leur cohérence.....	143
II - FAIRE DE LA PRÉVENTION DE LA FRAUDE UNE COMPOSANTE À PART ENTIÈRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	144
A - Poursuivre les efforts de simplification de la norme relative aux impôts et aux cotisations sociales	144
B - Développer les pratiques permettant de sécuriser la déclaration ou le recouvrement des prélèvements obligatoires.....	147
C - Mieux lutter contre la fraude fiscale internationale et les paradis fiscaux.....	150
III - MIEUX MOBILISER LES ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE LA DÉTECTION ET DE LA RÉPRESSION DE LA FRAUDE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE NATIONALE COHÉRENTE	153
A - Donner une nouvelle impulsion interministérielle à la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude	153
B - Améliorer la détection de la fraude	154
C - Spécialiser et professionnaliser les activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires	159
D - Améliorer la réponse pénale des atteintes aux finances publiques.....	162
CONCLUSION GÉNÉRALE	171
ANNEXES	173

Procédures et méthodes

Au sein de la Cour des comptes, les travaux sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes : l'indépendance, la contradiction et la collégialité. L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation. La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

En application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie par lettre du Premier ministre datée du 6 mai 2019 d'une enquête relative à la fraude fiscale. Plus précisément, il était demandé à la Cour :

- de dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant, en proposant un chiffrage dont la méthode pourrait être reproduite dans l'avenir pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps ;
- d'examiner les différents outils – juridiques, informatiques, etc. – des services fiscaux et l'organisation des différents services impliqués dans la fraude fiscale ;
- d'analyser les nouvelles formes de fraude, liées notamment à la numérisation de l'économie et aux nouvelles formes d'échanges ;
- d'approfondir la dimension européenne et internationale du sujet, notamment s'agissant de l'indispensable coopération entre États.

Le Premier président a répondu au Premier ministre par un courrier du 27 mai 2019. Conformément à ce courrier, l'enquête de la Cour porte sur la fraude aux prélèvements obligatoires dans son ensemble, et non sur la fraude fiscale au sens restreint. Il est ainsi précisé que « les facteurs à l'origine de la fraude ont le plus souvent des conséquences qui portent à la fois sur les recettes fiscales et sur les cotisations sociales ». Ce n'est au demeurant pas la première fois qu'une telle approche est privilégiée : le Conseil des prélèvements obligatoires, organisme associé à la Cour des comptes, s'était déjà intéressé en 2007 à la « fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ». Cette enquête avait permis de mettre en évidence l'intérêt d'une approche globale de la fraude. Elle avait notamment souligné à quel point les motivations et mécanismes de la fraude sont liés, qu'il s'agisse de fraude fiscale ou de fraude aux cotisations sociales.

S'agissant du délai, la lettre du Premier président précisait que la Cour remettrait son rapport « avant la fin du mois de novembre 2019 ».

Conformément à la saisine, la Cour a consacré ses investigations aux sujets suivants :

- l'évolution des formes prises par la fraude, dans le contexte d'une économie mondialisée et numérisée ;
- le chiffrage de la fraude, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans certains pays étrangers (États-Unis, Royaume-Uni, Italie, pays scandinaves) ;
- les moyens (juridiques, humains, techniques) et l'organisation des administrations chargées du recouvrement des impositions de toutes natures et des cotisations sociales.

L'enquête a été notifiée le 27 mai 2019 au directeur général des finances publiques, au directeur général des douanes et des droits indirects, à la directrice générale du Trésor, à Tracfin, à la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, à la délégation nationale de lutte contre la fraude, à l'Agrasc, à la Commission des infractions fiscales, au directeur général de l'Insee, au directeur général de l'Acos, à la secrétaire générale aux affaires européennes, à la directrice de la sécurité sociale, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la sécurité intérieure, au directeur général de la police nationale, au secrétaire général du ministère de la justice, à la directrice des affaires criminelles et des grâces, au directeur des affaires civiles et du Sceau, au président de l'Autorité des marchés financiers, au président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, au président de la commission nationale informatique et libertés.

Afin de délibérer sur le présent rapport a été constituée une formation interchambres réunissant des membres des six chambres de la Cour des comptes sous la présidence de M. Raoul Briet, président de chambre.

Par ailleurs, eu égard au caractère multidimensionnel du sujet, la Cour s'est appuyée sur une large consultation. Elle a constitué un **groupe d'experts extérieurs** à la juridiction, composé de **treize membres de spécialités diverses** (représentants de la Commission européenne et de l'OCDE, spécialistes de la fiscalité, juristes, économistes, statisticien, sociologue, syndicaliste, et représentant d'une ONG) ayant une connaissance particulière du sujet. Les travaux de ce groupe, dont la liste des membres figure en annexe n° 2, ont éclairé la formation interchambres.

Quatre notes de travail ont été rédigées pendant l'instruction. La première a concerné « l'action de l'État en matière de lutte contre la fraude fiscale », la deuxième « la lutte contre la fraude aux cotisations sociales », la troisième « les comparaisons internationales en matière de chiffrage de la fraude » et la quatrième « les comparaisons internationales en matière de lutte contre la fraude fiscale ». Les deux premières ont fait l'objet d'une contradiction avec les administrations concernées. Chacune a donné lieu à un examen par le groupe d'experts et a été délibérée par la formation interchambres.

Afin de mener à bien les travaux d'estimation, une équipe commune Cour des comptes-Insee a été constituée. Elle a travaillé en lien étroit avec la DGFIP afin d'obtenir et d'interpréter les données nécessaires à l'établissement des calculs.

Les comparaisons internationales ont été étayées sur des entretiens menés avec les administrations fiscales des pays suivants : États-Unis, Royaume-Uni, Italie, Luxembourg, Allemagne (Land de Bade-Wurtemberg). Elles se sont également appuyées sur une collaboration avec l'OCDE qui a diffusé à l'ensemble des membres de son groupe de politique fiscale un questionnaire sur lequel un certain nombre des constats du présent rapport sont fondés.

MM. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, et Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, ont été auditionnés, respectivement les 17 juillet et 30 septembre 2019. Des auditions ont également été organisées les 19 et 20 novembre 2019, sur la base d'un pré-rapport, avec M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques, Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale et M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee. La direction générale des finances publiques et la direction de la sécurité sociale ont fait parvenir à la Cour une contribution écrite à l'occasion de ces auditions.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 20 novembre 2019 par la formation interchambres, présidée par M. Migaud, Premier président, les rapporteurs étant M. Strassel, conseiller maître, MM. Valette-Valla, Vasseur et Vazeille, conseillers référendaires, M. Bosser, auditeur, et Mme Clamadieu, rapporteure extérieure, assistés de M. Le Guern Herry, chargé de mission ; et M. Lefebvre, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé le 26 novembre 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur et M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Le Premier ministre a saisi la Cour des comptes, le 9 mai 2019, d'un rapport dont « l'objectif principal [...] est de dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant en proposant un chiffrage dont la méthode pourrait être reproduite dans l'avenir pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps ». Il était également demandé à la Cour d'examiner les outils et l'organisation des différents services impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale, les nouvelles formes de fraude, ainsi que de s'appuyer sur une comparaison européenne et internationale. Le Premier président de la Cour a souhaité élargir l'enquête à la fraude aux prélèvements obligatoires dans son ensemble, considérant que les motivations et les mécanismes de la fraude sont liés, qu'il s'agisse de fraude fiscale ou de fraude aux cotisations sociales.

L'objet de ce rapport est double : il s'agit tout d'abord de mieux éclairer l'opinion publique sur un sujet peu traité dans notre pays et qui donne lieu à des éléments d'information parfois approximatifs, souvent improprement présentés comme une « cagnotte » qui pourrait être intégralement mobilisée pour la réduction des déficits et de la dette publique. Il s'agit par ailleurs, en partant des résultats, d'identifier les forces et les faiblesses de la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires et de souligner les marges de progrès qui demeurent.

Le présent rapport comporte quatre chapitres : le premier est consacré à une description des grandes caractéristiques de la fraude aux prélèvements obligatoires et de leur évolution, le deuxième à la présentation des enjeux du chiffrage et aux premiers résultats des travaux d'estimation, la troisième aux nouveaux moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude et à la réorganisation des réseaux de recouvrement, et le quatrième à la présentation des recommandations.

La fraude aux prélèvements obligatoires : un phénomène multiforme en constante évolution

*La fraude aux prélèvements obligatoires :
un enjeu pour l'économie et le pacte républicain*

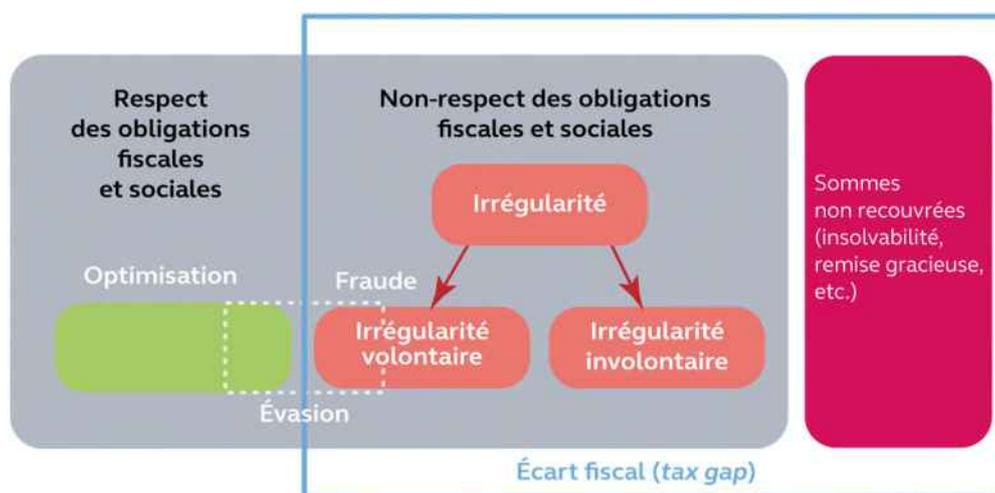
La fraude a des causes multiples qui renvoient tant à la complexité de la loi fiscale et sociale qu'à des déterminants économiques et sociologiques. Ses effets ne se limitent pas à la seule dimension budgétaire : ils affectent la distribution des richesses dans un sens favorable aux fraudeurs et faussent le fonctionnement des marchés et des processus concurrentiels. Ils sapent le pacte républicain en affaiblissant le principe d'égalité devant les prélèvements obligatoires.

Un phénomène difficile à appréhender

Dissimulée par essence, la fraude est difficile à appréhender. Par ailleurs, le débat public fait référence à la notion de fraude pour qualifier des actions et des comportements très hétérogènes. C'est pourquoi la Cour a pris soin de définir quatre notions-clés relevant du domaine de l'évitement des prélèvements obligatoires :

- l'*optimisation*, qui désigne le fait pour un contribuable de choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui apparaît la moins coûteuse ; il s'agit donc d'un comportement légal ;
- l'*évasion fiscale*, qui qualifie l'ensemble des opérations destinées à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine ;
- les *irrégularités fiscales*, qui regroupent l'ensemble des comportements, volontaires ou non, de bonne ou de mauvaise foi, qui aboutissent à diminuer le montant d'un prélèvement obligatoire ; les irrégularités relèvent donc dans certains cas d'erreurs commises par le contribuable, et dans d'autres cas, de comportements frauduleux ;
- la *fraude fiscale*, décrite à l'article 1741 du code général des impôts, qui implique une violation délibérée et consciente de la réglementation en vigueur ; de même la fraude aux cotisations sociales définit les comportements délibérés de travail dissimulé qui ont notamment pour but d'éluder tout ou partie des contributions dues.

Éléments de définition



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la Cour fait également référence à la notion d'*écart fiscal*¹. Principalement utilisée par les économistes, cette notion désigne la différence entre ce qui devrait être recouvré si la loi fiscale et sociale avait été parfaitement respectée et ce qui a été effectivement recouvré. L'*écart fiscal* va au-delà des seules irrégularités puisqu'il concerne aussi les sommes non

¹ Tax gap en anglais.

recouvrées du fait de l'insolvabilité d'un contribuable ou des remises gracieuses qui lui auraient été accordées.

Ces différentes notions ne présentent pas un égal intérêt pour un travail de chiffrage tel que celui qui a été confié à la Cour. En réalité, seules peuvent être estimées avec rigueur les irrégularités (erreurs et fraude) telles qu'elles sont appréhendées par les redressements issus des contrôles fiscaux.

Des formes de fraude en constante évolution : internationalisation, nouvelles formes d'échange, nouvelles formes de travail indépendant

La fraude aux prélèvements obligatoires connaît une évolution constante, liée aux nouvelles formes d'activité économique.

Le développement du commerce en ligne a ainsi généré des opportunités de fraudes importantes en matière de TVA et pose un véritable défi aux services de contrôle, compte tenu de la difficulté de réaliser un contrôle sur des opérateurs virtuels et ne disposant pas d'établissements stables sur le territoire national. Ces difficultés de contrôle existent aussi pour les cotisations sociales, dans la mesure où le commerce en ligne a brouillé la frontière entre activités professionnelles et activités reposant sur le don, le partage de frais ou l'optimisation de ressources, lorsque des particuliers pratiquent *via* internet une activité de vente de biens ou de prestation de services non déclarée.

Le travail détaché, qui permet à un employeur établi dans un État membre de l'Union européenne de faire travailler un de ses salariés dans un autre État pour une période limitée, tout en gardant les règles sociales de son État d'origine, est un autre foyer de fraude aux cotisations sociales contre lequel il apparaît d'autant plus difficile de lutter que son encadrement juridique est particulièrement complexe.

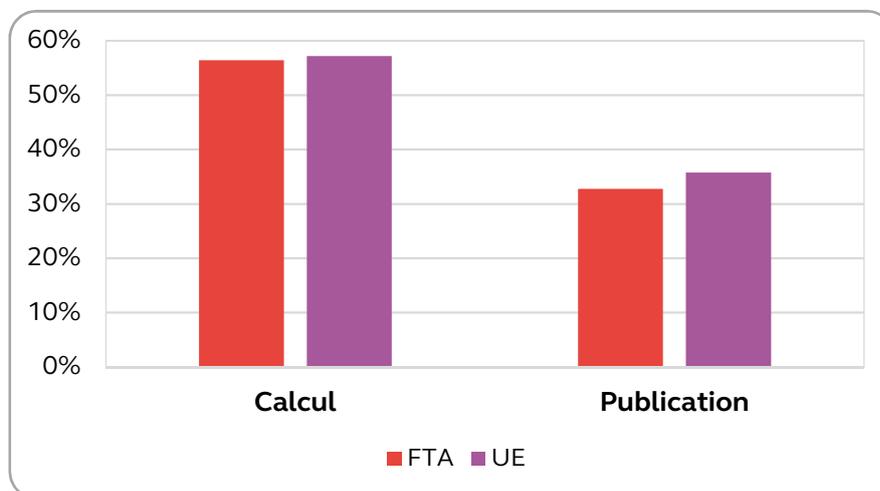
Le chiffrage des irrégularités et de la fraude aux prélèvements obligatoires : une méthode à construire, de premiers résultats à fiabiliser

Des expériences étrangères nombreuses

De nombreux pays ont mis en œuvre une démarche d'estimation. Celle-ci porte le plus souvent sur l'*écart fiscal*.

Les États-Unis ont été précurseurs de ces travaux d'estimation, qu'ils ont réalisés dès les années 1980. Depuis, de nombreux autres pays se sont engagés dans cette voie : Royaume-Uni au début des années 2000, pays scandinaves, Italie, Canada. Sur un échantillon constitué de 58 pays de l'OCDE étudié par la Cour, plus de la moitié (57 %) se livrent aujourd'hui à ce type de travaux. Dans l'ensemble de ces cas, c'est l'administration fiscale elle-même qui effectue les calculs et les rend publics. La France, de même que l'Allemagne, fait partie des pays dont les administrations fiscales ne se sont pas encore lancées dans ce type de travaux.

Part des États qui calculent et publient des estimations de l'écart fiscal pour au moins un impôt



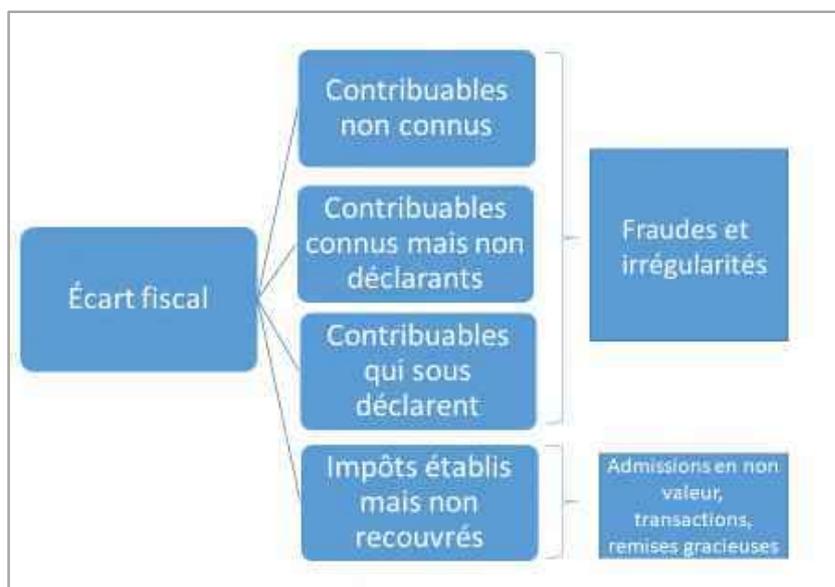
Source : OCDE Tax administration 2019

FTA : forum de l'administration fiscale de l'OCDE. UE : Union européenne.

Les méthodes mises en œuvre pour effectuer ces chiffrages sont classées en deux catégories, selon qu'elles sont « descendantes » ou « ascendantes ». Les méthodes dites « descendantes » comparent une recette fiscale théorique, calculée à partir de l'application de la législation fiscale à une assiette théorique déterminée à partir d'agrégats macroéconomiques, à la recette fiscale effectivement perçue. Les méthodes « ascendantes » partent au contraire des résultats du contrôle fiscal pour les extrapoler au niveau de l'économie dans son ensemble. Comme les contrôles sont le plus souvent ciblés sur certaines populations de particuliers ou d'entreprises au terme d'une analyse de risques, les échantillons constitués par les contribuables contrôlés sont très généralement affectés d'un « biais de sélection » qui les rendent non représentatifs. L'extrapolation à l'intégralité de la population concernée nécessite donc la mise en œuvre de méthodes statistiques visant à corriger ce biais de sélection. Le recours à des contrôles fiscaux programmés de manière complètement aléatoire permet d'éviter ces difficultés.

Les deux familles de méthodes présentent des avantages et des inconvénients : la méthode « descendante » est plus simple et plus rapide à mettre en œuvre, mais les résultats auxquels elle aboutit ne permettent pas d'isoler la fraude au sein de l'*écart fiscal*.

Décomposition de l'écart fiscal

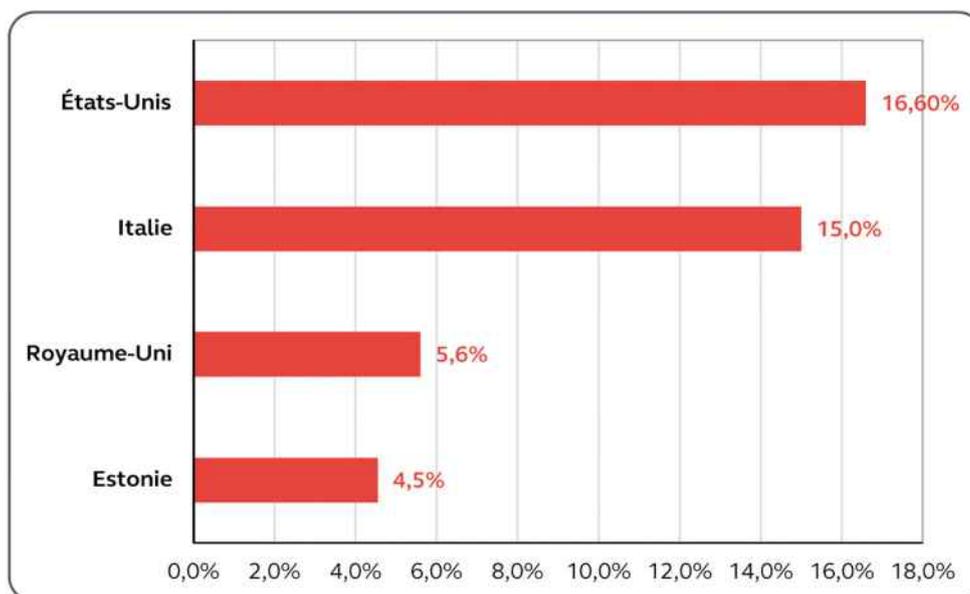


Source : Cour des comptes

Par ailleurs, pour des raisons techniques, la méthode « descendante » ne peut s'appliquer à l'ensemble des impôts. À l'inverse, la méthode « ascendante » est plus lourde à mettre en œuvre, mais elle permet d'isoler la fraude. Aujourd'hui, la méthode « descendante » est privilégiée par une majorité de pays pour estimer l'*écart fiscal* portant sur la TVA. En revanche, la méthode « ascendante » est majoritairement utilisée pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

Les résultats obtenus au terme de ces travaux sont très variables d'un pays à l'autre. L'*écart fiscal* est ainsi estimé à 16,6 % de recettes totales aux États-Unis, 15 % en Italie, 5,6 % au Royaume-Uni et 4,5 % en Estonie.

Estimation de l'écart fiscal (en % des prélèvements obligatoires)



Source : publications nationales, retraitement Cour des comptes

Dans le cas des États-Unis, l'évaluation concerne l'ensemble des impôts fédéraux uniquement.

Des efforts à poursuivre en matière d'estimation de la fraude aux cotisations sociales, et une action qui reste à engager pour celle de la fraude fiscale

Le CPO avait consacré ses travaux de l'année 2007 à un rapport sur « la fraude aux prélèvements obligatoires ». Celui-ci recommandait la mise en œuvre de travaux d'estimation de la fraude en France. Cette recommandation a été suivie d'effets en matière de cotisations sociales. En revanche, elle est restée lettre morte dans le domaine fiscal.

Le chiffrage de la fraude aux cotisations sociales a fait l'objet de plusieurs travaux depuis le début des années 2010. Une première estimation, publiée à l'occasion du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) de septembre 2014, reposait sur la méthode « ascendante » et une correction des biais de sélection. Elle aboutissait à une estimation des cotisations et contributions sociales éludées évaluée entre 20 et 25 Md€ au titre de l'année 2012. Une autre estimation, faite par l'Acoss à partir de contrôles aléatoires, aboutissait de son côté à un montant compris, pour 2018, entre 6,8 et 8,4 Md€. Des biais essentiellement à la hausse affectent la première méthode tandis que la seconde est affectée de biais qui sont tous à la baisse, notamment le fait qu'elle ne couvre pas l'intégralité du champ des activités soumis à cotisations sociales². En tout état de cause, la Cour estime que le montant estimé par l'Acoss en 2018 est inférieur à la fraude aux cotisations sociales, qui ne peut donc être que supérieur à 8,4 Md€. Des travaux complémentaires visant à compléter et enrichir la démarche sont indispensables pour aboutir à une évaluation robuste du phénomène.

² Elle ne prend pas en compte, notamment, les cotisations du secteur agricole, ainsi que celles destinées à la formation professionnelle et au logement. Par ailleurs, elle ne tient pas compte des cotisations dues par certaines catégories professionnelles : administrations et secteur public, travailleurs indépendants sans compte d'employeur, particuliers employeurs.

De leur côté, les travaux de chiffrage de la fraude fiscale restent à construire. Il existe certes des évaluations de l'écart fiscal ou de la fraude, mais celles-ci restent ponctuelles, le plus souvent sur un champ partiel, et leur méthodologie n'est pas toujours explicitée. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'administration fiscale ne s'est jamais mise en situation de produire ce type d'évaluation, pour laquelle ses systèmes d'information ne sont d'ailleurs pas adaptés.

Une estimation par la Cour de la fraude à la TVA de l'ordre d'une quinzaine de milliards d'euros, mais qui appelle une poursuite des travaux

Les travaux menés à l'occasion de la présente enquête par la Cour et l'Insee sur la TVA ont mis en œuvre une méthode « ascendante » avec correction des biais de sélection. Ils aboutissent à un ordre de grandeur de l'ordre d'une quinzaine de milliards d'euros.

Toutefois, comme le souligne l'Insee, « du fait du calendrier très resserré pour effectuer cette étude et de l'existence de biais de sélection et de détection qu'on ne peut pas parfaitement corriger », il n'est pas possible à l'heure actuelle d'être complètement assuré de la totale robustesse de ces chiffrages. Il faut donc continuer ces travaux et les approfondir, voire recourir à des estimations fondées sur des contrôles aléatoires pour conforter cette estimation ou la faire évoluer.

La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires : de nouveaux outils, des résultats à améliorer

Un renforcement significatif des outils de la lutte contre la fraude fiscale

La crise financière de 2008 et les révélations concernant l'ampleur de la fraude et de l'évasion fiscale (affaire UBS en 2008, *Luxembourg Leaks* en 2014...) ont entraîné un regain d'attention des opinions et des pouvoirs publics pour les mesures de lutte contre la fraude fiscale. Celui-ci s'est traduit au plan international par le plan « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices de l'OCDE. L'Union européenne s'est également mobilisée pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables en adoptant une dizaine de directives, au cours de la dernière législature, visant à accroître la transparence fiscale et les efforts d'échanges d'informations entre administrations fiscales. Dans ce contexte, la France est en 2018 le pays qui a reçu le plus de renseignements (1,8 million) et aussi celui qui en a envoyé le plus (1 million).

Par ailleurs, le dispositif juridique de lutte contre la fraude a été significativement renforcé au plan national avec les lois du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière et du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Les lois de finances successives ont en outre renforcé certains dispositifs essentiels comme par exemple l'abus de droit en matière fiscale prévu à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. Ces textes ont accru tant les pouvoirs de contrôle des administrations compétentes que les peines encourues en cas de fraude fiscale, la France étant désormais l'un des pays qui prévoient les peines les plus sévères dans ce domaine.

L'augmentation du montant d'amende encouru



Source : Cour des comptes

En outre, l'aménagement du « verrou de Bercy » a donné lieu à un nouvel équilibre des compétences entre l'administration et les juridictions judiciaires en matière de répression de la fraude : alors que ce dispositif prévoyait que le procureur ne pouvait pas engager de poursuites en matière fiscale s'il n'avait été préalablement saisi par le ministre du budget, après avis de la commission des infractions fiscales, la loi du 23 octobre 2018 a instauré un dispositif de dénonciation obligatoire aux parquets des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôts de plus de 100 000 € (50 000 € pour les contribuables soumis à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique). S'il est trop tôt pour apprécier la mise en œuvre de ce dispositif voté il y a moins d'un an, une évaluation de son application sur l'action des services des ministères concernés sera utile à brève échéance.

Parallèlement, les services d'enquête fiscale ont été renforcés au 1^{er} juillet 2019 avec la création du Sejufi (service d'enquêtes judiciaires des finances), service de police fiscale placé sous la double tutelle des directeurs généraux des douanes et des droits indirects (DGDDI) et des finances publiques (DGFIP). À la même date, le ministère de l'intérieur a créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire une sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF). Ces deux services sont les seuls services d'enquête judiciaire à accueillir des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions de fraude fiscale.

Enfin, pour permettre un jugement plus rapide de ces procédures, le législateur a étendu à la fraude fiscale les dispositifs de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et de convention judiciaire d'intérêt public.

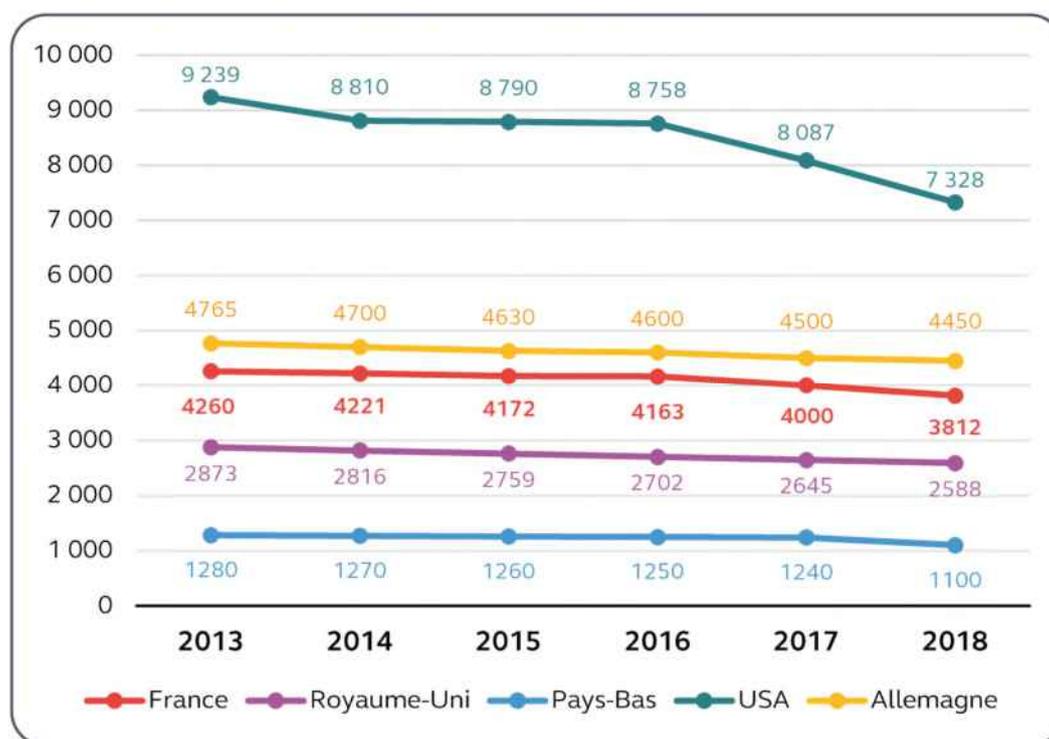
Une impulsion interministérielle insuffisante et une adaptation trop lente des administrations chargées du contrôle

Le renouvellement des instruments juridiques dont dispose désormais l'administration contraste avec la modestie de l'impulsion interministérielle donnée à la lutte contre la fraude, ainsi qu'avec l'adaptation réelle, mais trop lente, des administrations chargées du contrôle. Ainsi, les structures devant incarner la vocation interministérielle de cette politique sont progressivement tombées en déshérence : le comité national de lutte contre la fraude, créé en 2008 et présidé par la Premier ministre, n'a plus été réuni depuis plusieurs années ; la délégation nationale à la lutte contre la fraude n'a plus de dirigeant depuis 6 mois ; le plan national de lutte contre la fraude n'est plus actualisé depuis 2016. Pourtant, la coordination interministérielle est indispensable pour combattre efficacement la fraude ; ainsi, c'est la mise en œuvre d'une structure *ad hoc*, la *Task Force* TVA qui a permis de lutter efficacement contre les fraudes carrousel il y a quelques années.

Cette faiblesse de l'interministérialité s'accompagne d'une organisation encore perfectible de l'organisation du contrôle malgré les évolutions intervenues au cours des dernières années. La DGFIP a certes amorcé une démarche de spécialisation de ses services pour mieux combattre certaines fraudes spécifiques (pôles de contrôle des revenus et du patrimoine, brigades patrimoniales), mais son organisation continue de reposer sur des échelons locaux généralistes. Cette organisation très déconcentrée de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal ne favorise pas la lutte contre la fraude la plus complexe et ne permet pas l'utilisation la plus efficiente des moyens disponibles. À ces difficultés s'ajoutent des règles de gestion des ressources humaines rigides et un effort de formation insuffisant qui ne permettent pas toujours de disposer des compétences les plus utiles là où elles seraient nécessaires.

Enfin, la baisse des effectifs de la DGFIP, et plus particulièrement du nombre des vérificateurs (de 4 260 en 2013 à 3 812 en 2018) – suivant en cela une évolution commune à l'ensemble des pays industrialisés – a conduit à une diminution du nombre de contrôles sur place, qui n'a pas été compensée par l'amélioration de leur efficacité, au moyen d'un développement suffisant de modes d'intervention plus légers ou d'une amélioration du ciblage.

Évolution des effectifs de contrôle en nombre d'agents



Source : calculs Cour des comptes, avec données des attachés fiscaux de la DGFIP

Une diminution des résultats de la lutte contre la fraude

Les montants notifiés et recouvrés au titre du contrôle fiscal s'inscrivent dans une évolution à la baisse depuis plusieurs années, passant respectivement de 18 Md€ et 10,1 Md€ en 2013 à 16,2 Md€ et 8,7 Md€ en 2018.

**Montants des droits notifiés et recouverts au titre du contrôle fiscal
(en Md€)**

<i>Md €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant des droits notifiés	18,0	19,3	21,2	19,5	17,9	16,2
<i>Dont STDR</i>	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,4
<i>Hors STDR</i>	17,9	17,4	18,5	17,0	16,6	15,8
Montant recouverts	10,1	10,4	12,2	11,1	9,4	8,7
<i>Dont STDR</i>	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,9
<i>Hors STDR</i>	10,0	8,5	9,5	8,6	8,1	7,8
Taux de recouvrement hors STDR	56 %	54 %	58 %	57 %	53 %	54 %

STDR : service de traitement des déclarations rectificatives.

Source : Cour des comptes d'après données du cahier statistique de la DGFIP

Les suites judiciaires elles-mêmes sont marquées par une baisse du nombre de condamnations pour fraude fiscale (de 934 en 2008 à 586 en 2017), même si celles-ci tendent à devenir plus sévères. Cette évolution se retrouve en matière de contrôle des cotisations sociales, avec une baisse du nombre de contrôles et une couverture encore perfectible des différents secteurs (ainsi, les administrations, les départements et régions d'outre-mer ainsi que les régimes complémentaires ne sont pas ou sont peu contrôlés).

Cette évolution contraste avec celle observée à l'étranger, où les résultats du contrôle fiscal ont progressé au cours des dernières années et où les sanctions prononcées restent plus fortes qu'en France.

**Les trois piliers d'une politique de lutte contre la fraude
aux prélèvements obligatoires : évaluer, prévenir, réprimer**

Les recommandations de la Cour reposent sur un triptyque : évaluer la fraude pour mieux la combattre, la prévenir autant que possible et la réprimer autant que nécessaire.

*Évaluer la fraude aux prélèvements obligatoires : une exigence démocratique,
un outil utile pour éclairer la stratégie de lutte contre la fraude*

Il y a dans ce domaine une certaine urgence : contrairement à la plupart de leurs grands partenaires étrangers, les pouvoirs publics en France ne peuvent s'appuyer que sur un acquis faible en matière d'estimation de la fraude aux cotisations sociales. Or cet exercice correspond à une attente légitime de l'opinion ; il doit être organisé afin de répondre à cette attente de façon incontestable.

Pour cela, il convient :

- d'achever l'estimation de la fraude en matière de TVA et d'engager sans tarder les travaux concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ;
- d'améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation : en prévoyant dans la programmation du contrôle fiscal une fraction de contrôles aléatoires, en améliorant la connaissance du biais de détection, en faisant évoluer les systèmes d'information de la DGFIP pour faciliter l'exploitation statistique des données et en perfectionnant les

méthodes d'estimation mises en œuvre par l'Acoss afin d'améliorer la précision du chiffrage de la fraude aux cotisations sociales ;

- de favoriser, au niveau de l'Union européenne, l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude fiscale ;
- de réaliser régulièrement des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et de confier à une institution extérieure, comme le Conseil des prélèvements obligatoires, le soin de veiller à leur cohérence et d'en publier les résultats d'ensemble.

*Faire de la prévention une composante à part entière
des politiques de lutte contre la fraude*

La prévention est un volet essentiel de toute politique de lutte contre la fraude. Elle repose sur une approche large qui concerne plusieurs volets de l'action publique.

En matière législative, il convient de poursuivre les efforts de simplification de la norme relative aux impôts et aux cotisations sociales :

- en prévoyant, dès la conception des lois relatives à la fiscalité et aux prélèvements sociaux les outils et modalités de leur contrôle ;
- en réalisant annuellement une revue des textes fiscaux les plus complexes et les plus générateurs de fraude.

La plupart des études économiques montrent par ailleurs que l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre la fraude est de réduire les possibilités de fraude en recourant à des tiers tant pour la déclaration des sommes imposables que pour le paiement. Pour cela, il est recommandé de :

- développer le recouvrement de la TVA par des tiers en matière de commerce en ligne ;
- développer le recours à la facturation électronique et au pré-remplissage des déclarations.

Enfin, il convient de mieux lutter contre la fraude fiscale internationale, souvent liée à d'autres formes de délinquance économique :

- en poursuivant la lutte contre les paradis fiscaux, notamment au moyen de la mise à jour de la liste des États et territoires non coopératifs ;
- en faisant la promotion d'un instrument multilatéral concernant la répression de la fraude fiscale ;
- en menant à terme les négociations en vue de la révision du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, dans l'objectif de mieux prévenir et réprimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité.

*Mieux mobiliser les administrations chargées de la détection de la fraude
afin d'être en mesure de mieux la réprimer*

La meilleure mobilisation des administrations chargées de la détection et de la répression de la fraude est la condition essentielle d'une meilleure efficacité de la lutte contre la fraude. Pour cela, il convient :

- de donner une nouvelle impulsion interministérielle à la mise en œuvre de la lutte contre la fraude, notamment en relançant le comité national de lutte contre la fraude présidé par la Premier ministre ;
- d'améliorer la détection de la fraude : par le renforcement de la capacité de la DGFIP à solliciter et à exploiter le renseignement fiscal, la création d'une mission nationale d'enquête à l'Acoss, l'élargissement du dispositif des aviseurs, le développement d'échanges directs d'information entre l'Acoss et la DGFIP ainsi que la création de fichiers partagés entre administrations, notamment pour ce qui est des procédures en matière de travail illégal ;
- de spécialiser et professionnaliser les activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires : en rationalisant la programmation et l'exploitation des données de masse (*datamining, big data*) ; en créant des brigades de vérification spécialisées « anti-fraude » ; en renforçant les moyens de lutte contre la fraude dans le réseau des Urssaf ;
- d'améliorer la sanction pénale des atteintes aux finances publiques : en précisant la politique pénale en matière de fraude aux prélèvements obligatoires ; en améliorant l'organisation de la police judiciaire en matière de fraude fiscale, notamment en Ile-de-France ; en confiant au parquet national financier un droit d'évocation en matière de fraude aux prélèvements obligatoires ; en adaptant les moyens humains et techniques des juridiction et services d'enquêtes à leurs nouvelles compétences.

Recommandations

Les recommandations qui résultent du rapport de la Cour sont récapitulées ci-dessous. Elles s'inscrivent dans une démarche qui entend proposer une stratégie d'ensemble en matière de fraude aux prélèvements obligatoires, reposant sur le triptyque suivant : évaluer le montant de la fraude pour éclairer le débat et la stratégie, prévenir la fraude autant que possible, la réprimer chaque fois que nécessaire.

Évaluer la fraude aux prélèvements obligatoires : une exigence démocratique, un outil utile pour éclairer la stratégie de lutte contre la fraude

1. (Insee, DGFIP) Achever l'estimation en cours de la fraude en matière de TVA et engager sans tarder les travaux relatifs aux autres prélèvements obligatoires, en commençant par l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.
2. (DGFIP, AcoSS) Améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation :
 - S'agissant de la DGFIP : en incluant dans la programmation du contrôle fiscal une fraction de contrôles aléatoires et en faisant évoluer les systèmes d'information en vue de faciliter l'exploitation statistique des données du contrôle fiscal.
 - S'agissant de l'AcoSS : en perfectionnant les méthodes mises en œuvre pour estimer la fraude aux cotisations sociales (fréquence des campagnes générales et élargissement du champ de la méthode à l'ensemble des cotisations sociales).
 - S'agissant à la fois de la DGFIP et de l'AcoSS : en engageant les travaux nécessaires à la mesure du biais de détection.
3. (DGFIP) Favoriser au niveau de l'Union Européenne l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude fiscale.
4. (DGFIP, AcoSS, Insee) Engager dans l'ensemble des administrations et organismes concernés (DGFIP, AcoSS, services statistiques ministériels) des travaux réguliers d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et confier à une institution extérieure, comme le Conseil des prélèvements obligatoires, la responsabilité de veiller à leur cohérence et d'en publier les résultats d'ensemble.

Faire de la prévention une composante à part entière des politiques de lutte contre la fraude

5. (DGFIP, DLF, DSS) Poursuivre les efforts de simplification de la norme relative aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales :
 - Prévoir dès la conception des lois relatives à la fiscalité et aux cotisations sociales les outils et modalités de leur contrôle.
 - Réaliser annuellement une revue des textes fiscaux et sociaux les plus complexes et les plus générateurs de fraudes et rendre compte dans le PLF et le PLFSS des décisions prises (ou proposées au législateur) afin d'améliorer la qualité de la norme fiscale.
6. (DGFIP) Développer les pratiques permettant de sécuriser la déclaration ou le recouvrement des prélèvements obligatoires :
 - Développer le recours au recouvrement de la TVA par des tiers en matière de commerce en ligne.
 - Élaborer un plan à trois ans visant à développer le recours à la facturation électronique et au pré-remplissage des déclarations.
7. (DLF, DACG) Mieux lutter contre la fraude fiscale internationale :
 - Poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux : mettre à jour la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) ; élaborer annuellement un rapport spécifique au Parlement sur l'application des critères fixés par l'article 238-0 A du CGI.
 - Promouvoir l'élaboration d'un traité international concernant la répression pénale de la fraude fiscale.

Mieux mobiliser les administrations chargées de la détection et de la répression de la fraude au service d'une stratégie nationale cohérente

8. (Premier ministre) Donner une impulsion interministérielle à la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements fiscaux et sociaux en relançant l'activité du comité interministériel de lutte contre la fraude, en supprimant la Délégation nationale de lutte contre la fraude et en mettant en place une structure permanente légère chargée de préparer et de suivre les décisions du comité, et de veiller à la mise en œuvre par les administrations des principaux projets communs.
9. (DGFIP, Acoss) Améliorer la détection de la fraude aux prélèvements obligatoires :
 - En renforçant la capacité de la DGFIP à solliciter et à exploiter le renseignement fiscal.
 - En créant une mission d'enquête à l'Acoss, pour les cas de fraude complexe, internationale et/ou multi-sites.
 - En élargissant le dispositif des aviseurs (actuellement limité à l'IS dans les seules affaires d'évasion fiscale internationale).
 - En développant les échanges directs d'information entre l'Acoss et la DGFIP, ainsi que la création de fichiers partagés entre administrations, notamment pour ce qui est des procédures en matière de travail illégal.

10. (DGFIP, AcoSS) Spécialiser et professionnaliser les activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires :
 - Rationnaliser la programmation et l'exploitation des données de masse (*datamining/Big data*).
 - Créer des brigades de vérification spécialisées « anti-fraude ».
 - Renforcer les moyens de lutte contre la fraude dans le réseau des Urssaf.
11. (DACG, DSJ, DGPN, Agrasc) Renforcer l'efficacité de la chaîne pénale en matière de lutte contre les atteintes aux finances publiques :
 - Préciser la politique pénale en matière de fraude aux prélèvements obligatoires : 1/ en indiquant aux parquets les critères d'orientation des procédures entre les services de police fiscale respectivement placés sous l'autorité des ministres chargés des finances et de l'intérieur ; 2/ en systématisant les enquêtes patrimoniales avant jugement et les mesures de saisie pénale conservatoires en lien avec l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc).
 - Améliorer l'organisation de la police judiciaire, notamment en région Ile-de-France en confiant à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) autorité sur la direction régionale de la police judiciaire en matière de lutte aux atteintes aux finances publiques.
 - Mieux organiser les parquets dans la conduite des procédures en prévoyant notamment de confier au parquet national financier (PNF) un droit d'évocation en matière de fraude fiscale.
 - Adapter les moyens humains et techniques des juridictions et services d'enquête.

Introduction

À la suite de la conférence de presse du 25 avril 2019 au cours de laquelle le Président de la République a annoncé que le Gouvernement confierait à la Cour des comptes une enquête sur la fraude fiscale, **le Premier ministre a saisi le Premier président de la Cour des comptes** de cette demande par une lettre datée du **9 mai 2019**. Cette saisine s'inscrit dans les suites du Grand Débat dont la lettre du Premier ministre souligne qu'il a révélé « une profonde et légitime aspiration à la justice fiscale ». Dans sa réponse du 27 mai 2019, le Premier président de la Cour des comptes a souhaité élargir l'enquête à **la fraude aux prélèvements obligatoires dans leur ensemble** et ne pas la restreindre à la fraude fiscale entendue au sens des seules impositions de toutes natures.

Au-delà des sujets d'étude que la saisine mentionne explicitement, la question posée nécessite de définir rigoureusement la notion de fraude. En effet, celle-ci est voisine d'autres notions dont elle ne se distingue pas toujours facilement : optimisation, évasion fiscale, irrégularités... C'est pourquoi il convient d'emblée de souligner que **la fraude se caractérise par un élément intentionnel**. Sont fraudés les prélèvements intentionnellement éludés par le contribuable. À l'inverse, les irrégularités résultant d'une erreur matérielle ou d'une interprétation inexacte ne relèvent pas de ce champ. De la même façon, l'utilisation de dispositifs légaux permettant de réduire la charge d'un prélèvement relève de l'optimisation et non de la fraude, quel que soit le jugement qui peut être porté par ailleurs sur ce type d'opération. La frontière est cependant bien souvent floue entre l'optimisation légale et une interprétation des textes fiscaux constitutive d'un « abus de droit », qui sera en pratique réprimée sous le contrôle du juge comme une fraude. Enfin, irrégularités et fraude sont des composantes d'une notion plus large, appelée « écart fiscal » (*tax gap* selon la terminologie anglo-saxonne). Cette notion, le plus souvent utilisée par les économistes, s'entend de la différence entre ce qui aurait dû être perçu si les textes fiscaux et sociaux relatifs aux prélèvements avaient été pleinement appliqués et ce qui a été effectivement recouvré par l'administration fiscale et les réseaux de recouvrement des cotisations sociales. Tout en restant centré sur la question de la fraude, qui est le sujet de la saisine du Premier ministre, le rapport évoque nécessairement ces notions voisines.

Le travail demandé porte à titre principal sur l'estimation du niveau de la fraude. Celle-ci constitue en effet un élément essentiel d'un débat public éclairé sur les prélèvements obligatoires et leur répartition. Par définition cachée, la fraude alimente de nombreux fantasmes. En tant que telle, la production d'une estimation crédible est donc de nature à améliorer la transparence du débat sur les prélèvements obligatoires et à renforcer l'adhésion des contribuables à notre système de prélèvements obligatoires. Par ailleurs, les travaux d'estimation ne visent pas seulement à affermir le pacte républicain au sujet de l'impôt. Ils sont à l'origine d'informations qui peuvent utilement contribuer à la formulation d'une stratégie en matière de lutte contre la fraude fiscale. En définitive, la production d'une estimation de la fraude a donc une utilité politique : l'amélioration de la qualité du débat sur les prélèvements

obligatoires et de l'acceptation de l'impôt. Mais elle a aussi une finalité pratique : l'aide à la formulation d'une stratégie de lutte contre la fraude.

Pour que ces deux objectifs puissent être valablement atteints, encore faut-il que l'estimation produite ait un degré suffisant de fiabilité. À cet égard, il est important de souligner que la production d'une estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires ne revient pas à faire une pure conjecture. **Des méthodes d'estimation de la fraude existent** et sont mises en œuvre dans un nombre croissant de pays. Les comparaisons internationales montrent toutefois que la construction d'une méthode d'évaluation de la fraude fiscale est un processus qui s'inscrit dans le temps. Les États-Unis se livrent à ce type d'exercice depuis les années 1980, tandis que le Royaume-Uni le fait depuis une quinzaine d'années.

Il n'était donc pas envisageable que la Cour puisse produire une évaluation robuste de la fraude dans **un délai aussi restreint** que celui laissé par la saisine du Premier ministre. **La Cour a préféré proposer dans un premier temps une méthodologie rigoureuse d'évaluation des irrégularités et de la fraude aux prélèvements obligatoires.** Elle a mis en œuvre pour cela les moyens permettant de garantir au mieux l'indispensable rigueur qui doit accompagner ce type de travaux en recourant notamment à l'expertise de l'Insee et de *data scientists*, à des comparaisons internationales, ainsi qu'au parangonnage des différentes méthodes disponibles, notamment grâce au concours de l'OCDE. À l'issue de ces investigations, elle propose un processus pérenne d'évaluation dont la mise en œuvre reposerait sur les administrations et organismes chargés du recouvrement, mais serait coordonnée par un organisme indépendant qui en publierait régulièrement les résultats. Pour autant, la Cour a entendu donner de premiers éléments d'éclairage. Elle a ainsi travaillé sur deux types de prélèvements, dont le montant représente environ la moitié du total des prélèvements obligatoires : les cotisations sociales et la TVA. En particulier, le rapport présente un chiffrage inédit de la fraude à la TVA.

Dès lors que les estimations de la fraude aux prélèvements obligatoires sont produites, la tentation est grande de les mettre en regard des déficits publics. Elle est d'autant plus forte que **la crise financière de 2008** a suscité un intérêt accru des opinions et des pouvoirs publics pour la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires dans la plupart des pays. Il convient cependant de garder à l'esprit le fait que les montants estimés de la fraude ne constituent pas une « cagnotte » que les pouvoirs publics pourraient intégralement mobiliser en accroissant l'effort de lutte. Les estimations réalisées ont en effet un caractère théorique et ne fournissent pas d'indication sur les entités économiques concernées. De plus, une part significative des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre la fraude ne peut être effectivement recouvrée en raison de l'insolvabilité des contribuables, ce phénomène étant particulièrement marqué dans les cas de fraude les plus massifs, qui correspondent souvent à des entreprises dont l'existence même et la viabilité économique reposent sur le non-respect de leurs obligations fiscales et sociales.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude a un objet qui va au-delà des seules considérations budgétaires et recouvre également d'autres enjeux, concernant aussi bien l'acceptation de l'impôt et la cohésion sociale que la concurrence loyale entre agents économiques. En effet, en permettant à certaines entreprises ou à certains particuliers de se soustraire à leurs obligations

fiscales, la fraude sape le consensus autour des prélèvements et affaiblit le pacte républicain³. En distordant la répartition de la charge fiscale et sociale, elle fait échec au bon fonctionnement du système redistributif. En perturbant la concurrence entre les acteurs économiques, elle attribue aux fraudeurs un avantage indu. Dans cette perspective, mieux lutter contre la fraude est une condition d'un débat fiscal apaisé, qui peut alors être mieux consacré aux objectifs fondamentaux poursuivis par les prélèvements obligatoires : assurer le financement des politiques publiques et la soutenabilité des finances publiques, opérer une certaine redistribution des richesses, veiller à la compétitivité de l'économie et orienter les comportements des ménages ou des entreprises dans un sens souhaitable pour la collectivité.

En définitive, la Cour a entendu adopter une conception d'ensemble des problématiques soulevées par la fraude aux prélèvements obligatoires, qui peut se traduire par le triptyque suivant : évaluer le montant de la fraude pour éclairer le débat et la stratégie, prévenir la fraude autant que possible, la réprimer chaque fois que nécessaire.

Le présent rapport comporte quatre chapitres. Il est d'abord procédé à une description des grandes caractéristiques de la fraude aux prélèvements obligatoires, à la définition de ce phénomène ainsi qu'à l'analyse des nouvelles formes de fraude (chapitre I). La Cour procède ensuite à la présentation des enjeux d'un chiffrage de la fraude pour présenter de premières estimations sur la TVA et les cotisations sociales (chapitre II). Elle analyse alors les nouveaux moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude ainsi que les diverses mesures de réorganisation des réseaux de recouvrement des prélèvements obligatoires dans un contexte où, contrairement ce qui est observé à l'étranger, les recouvrements opérés à la suite des contrôles s'inscrivent dans une tendance de moyen terme à la baisse (chapitre III). Enfin, la Cour souligne la nécessité de mieux affirmer une politique nationale de lutte contre la fraude, s'appuyant à la fois sur la poursuite des travaux d'évaluation, des efforts plus importants de prévention et une meilleure mobilisation, dans un cadre interministériel, des administrations chargées de la détection et de la répression de la fraude (chapitre IV).

³ La fraude à certaines cotisations prive également les travailleurs de droits sociaux, en particulier à pension future et à l'assurance-chômage, qui sont la contrepartie de leur versement.

Chapitre I

La fraude aux prélèvements obligatoires : un phénomène multiforme en constante évolution

Ce premier chapitre débute par une description des enjeux budgétaires, économiques et politiques liés à la fraude aux prélèvements obligatoires (I). Il poursuit par une définition de ce phénomène multiforme et difficile à appréhender (II). Enfin, il fait état de quelques éléments descriptifs sur la fraude et son évolution récente, dans le cadre d'une économie mondialisée et numérisée (III).

I - La fraude aux prélèvements obligatoires : un enjeu pour l'économie et pour le pacte républicain

A - Les déterminants de la fraude : facteurs politiques, économiques et sociologiques

1 - La fraude et la complexité de la norme

La complexité de la norme est une cause essentielle des irrégularités involontaires commises par les contribuables ou les cotisants. Les difficultés d'interprétation des règles fiscales et sociales sont en effet à l'origine d'erreurs, généralement plus nombreuses dans les entreprises de petite taille que dans les grandes entreprises disposant d'importantes ressources juridiques. Mais elles sont également un facteur de risque pour ces dernières, en raison de l'incertitude sur la légalité de certains montages fiscaux. En outre, la complexité n'est pas seulement cause d'erreurs. Elle crée un terrain propice à la fraude : le flou d'une disposition ou ses difficultés d'interprétation peuvent être des moyens pour certains contribuables d'interpréter sciemment la loi de manière frauduleuse, tout en plaçant la bonne foi vis-à-vis de l'administration fiscale.

La décennie 2000 a été marquée par une abondante réflexion sur la qualité de la norme fiscale, qui a fait l'objet de nombreux travaux et rapports. Ceux-ci ont établi un diagnostic qui n'a fait l'objet que de peu de contestations, soulignant que les faiblesses françaises à cet égard résidaient essentiellement dans l'instabilité de la législation (20 % des articles du code général des impôts sont modifiés chaque année). Dans un contexte marqué par des préoccupations

concernant l'attractivité économique du territoire français, ces réflexions ont été essentiellement centrées sur les entreprises et la sécurisation de leur situation juridique, notamment par un recours élargi au rescrit.

Le Conseil constitutionnel, de son côté, a été amené à sanctionner la complexité excessive de certaines dispositions fiscales dans sa décision 2005-530 DC du 29 décembre 2005 en raison de leur « caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel » ainsi que des « très nombreux renvois qu'(elle) comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées, [...] source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ». Le Conseil a considéré que cette complexité excessive remettait en cause des principes fondamentaux, notamment l'égalité devant la loi proclamée par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme de 1789. Il a toutefois admis dans la même décision que « des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ».

Extrait de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005

« 77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et « la garantie des droits » requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « 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 » ;

[...]

80. Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ; »

Ces différentes avancées et les mesures ponctuelles de simplification qui en ont résulté n'ont toutefois pas fait disparaître la problématique de la complexité. Celle-ci renvoie en effet à quelques-unes des caractéristiques fondamentales de la norme fiscale et de son élaboration dans notre pays. Dans son rapport de 2011 sur « les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », la Cour a ainsi éclairé un certain nombre de différences entre les deux pays, pouvant expliquer l'origine de cette complexité : « une place plus importante donnée en France à la fiscalité dérogatoire », « une logique privilégiant plus clairement en Allemagne, pour chaque impôt, la neutralité économique », « une meilleure prévisibilité de l'évolution de la norme fiscale en Allemagne ». Surtout, il avait été constaté que la politique fiscale allemande identifiait mieux « un objectif prioritaire pour chaque impôt ». La Cour observait que, « par contraste, le débat français sur la fiscalité apparaît moins tranché, de nombreux impôts ou aménagements de la fiscalité se voyant assigner implicitement ou explicitement une pluralité d'objectifs ».

Ces observations restent d'actualité, comme en témoigne par exemple la TVA, à laquelle a été attribué, au-delà de son objectif premier de financement de l'État, un objectif de redistribution à travers les taux réduits sur les « biens de première nécessité », ainsi qu'un objectif de promotion de l'emploi et de lutte contre la fraude, notamment dans le secteur de la restauration, ou encore un objectif de soutien à certains secteurs particuliers, comme les biens culturels. Cette multiplicité d'objectifs contribue fortement à la complexification de l'impôt (nombre élevé de taux, par exemple) et contraste avec la situation observée dans certains pays étrangers. Ainsi, en Suède, la TVA ne se voit assigner qu'un objectif unique de rendement financier et ne connaît qu'un seul taux, les objectifs de redistribution et d'incitation à l'activité économique étant pris en charge par d'autres instruments.

À la lumière de ces constats, la simplification du droit fiscal français semble relever davantage d'une réflexion de politique fiscale (quels objectifs pour quels instruments) que de mesures techniques dont l'effet serait nécessairement limité.

2 - L'analyse économique des déterminants de la fraude

L'analyse économique de la fraude fiscale est un champ resté pendant longtemps balbutiant, en raison notamment du manque de données permettant d'étudier le phénomène. Par nature cachée, la fraude est difficile à détecter, mesurer, appréhender. Les travaux fondateurs sur la fraude fiscale en science économique datent du début des années 1970 (Allingham et Sandmo⁴) et s'inscrivent dans la lignée des recherches de Gary Becker, qui étendent l'analyse microéconomique à de nouveaux comportements humains, et notamment la criminalité. Dans ce cadre de raisonnement, les contribuables déterminent leur comportement en tenant compte de deux facteurs : la probabilité de se faire contrôler et la sanction en cas de fraude (en plus, naturellement, de l'intérêt à frauder et de la possibilité de le faire). Si la probabilité de se faire contrôler est faible et les sanctions légères, il est très probable que la fraude fiscale soit répandue. Les prédictions de ce modèle fondé sur des comportements individuels ne sont toutefois pas toujours vérifiées dans la réalité. On n'observe en effet pas de corrélation entre la lourdeur des sanctions et l'importance de la fraude. Par ailleurs, ce type de raisonnement prédit que la fraude devrait être plus faible que la moyenne de la population pour les contribuables les plus fortunés, dans la mesure où ceux-ci ont plus de chance d'être contrôlés (notamment en raison des stratégies de contrôles ciblés mises en œuvre par l'administration fiscale). Or, plusieurs études (notamment Alstadsater et al.⁵, Johns et Slemrod⁶) suggèrent le contraire.

Plus récemment, les difficultés de financement des États à la suite de la crise de 2008, les scandales liés à la révélation d'une évasion fiscale d'une ampleur inédite, ainsi que l'émergence de nouvelles sources d'informations à disposition des chercheurs, ont donné lieu à une multiplication des travaux sur la fraude fiscale. Particulièrement étudiés du fait de la qualité des données disponibles, les exemples scandinaves fournissent des éléments de réflexion

⁴ Michal G. Allingham, Agnar Sandmo : « Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis », *Journal of Public Economics*, 1972 (1), 323-338.

⁵ Annette Alstadsater, Niels Johannesen, Gabriel Zucman, « Tax Evasion and Inequality », *American Economic Review*, 2019, 109(6) : 2073-2103.

⁶ Andrew Johns, Joel Slemrod : « The distribution of Income Tax Noncompliance », *National Tax Journal*, septembre 2010, 63(4), pp. 397-418.

intéressants pour analyser la situation française. En effet, ces pays combinent des taux de prélèvements obligatoires élevés et des taux de fraude limités, à rebours de l'idée souvent mise en avant d'une corrélation entre le niveau de la fraude et celui des prélèvements obligatoires.

Un article d'Emmanuel Saez et de ses co-auteurs⁷ montre ainsi que le recours à un tiers pour déclarer les revenus limite les possibilités de fraude. En effet, dans la plupart des cas, les contribuables scandinaves ne déclarent pas eux-mêmes leurs revenus, ceux-ci étant communiqués à l'administration fiscale par les employeurs (pour les revenus du travail) et par le secteur financier (pour les revenus du capital), selon le principe du *Third Party Reporting*. À moins qu'il y ait collusion entre le contribuable et l'un de ces tiers, les possibilités de fraude sont ainsi limitées. L'étude montre par ailleurs que le fait d'avoir fait l'objet d'un contrôle fiscal, ou de recevoir une lettre du fisc mentionnant la possibilité d'un contrôle diminue considérablement la probabilité de frauder. Ceci suggère donc que la manière dont est organisé le contrôle fiscal peut avoir un impact non négligeable sur le taux de fraude. Enfin, Henrik Kleven⁸ montre que la définition très large de la base fiscale dans les pays scandinaves rend beaucoup plus difficile la mise en œuvre de stratégies d'optimisation dans ces pays.

3 - Les déterminants sociologiques de la fraude

Sociologues et économistes ont élargi leur réflexion à des notions de psychologie collective et de justice sociale pour analyser les phénomènes de fraude fiscale. Spicer et Becker⁹ montrent à partir d'une expérimentation que le sentiment de payer injustement plus d'impôts que d'autres amenait les individus à frauder significativement plus, toutes choses égales par ailleurs¹⁰. Dans le même courant méthodologique, Alm, Jackson et McKee¹¹ montrent à partir d'une expérimentation que les individus sont plus prompts à payer correctement leurs impôts quand ils perçoivent que ceux-ci serviront à financer des biens publics dont ils pourront bénéficier.

De manière générale, il apparaît donc que la plus ou moins grande importance de la fraude peut être expliquée par une logique de don et de contre-don proche de celle exposée par Marcel Mauss dans son « Essai sur le don » (1924). Dans cette perspective, l'acceptation de l'impôt est d'autant plus importante que les individus ont le sentiment de percevoir une contrepartie de la part de la collectivité, sous la forme de services publics ou encore d'avantages fiscaux. Cette analyse sociologique va à l'encontre de la conception juridique classique, selon laquelle l'impôt est précisément caractérisé par l'absence de contrepartie directe.

⁷ Martin Knudsen, Henrik Kleven, Claus Kreiner, Soren Pedersen, Emmanuel Saez, *op.cit.*, 2011.

⁸ Henrik Kleven, « How can Scandinavians Tax So Much ? », *Journal of Economic Perspective*, 2014, 28(4), 77-98.

⁹ Lee A. Becker, Michael W. Spicer, « Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach », *National Tax Journal*, 1980, 33(2) : 171-175.

¹⁰ Cet élément doit toutefois être nuancé par les résultats d'une étude similaire (Webley et al. (1991)) qui à l'inverse montre que la perception qu'ont les individus de la répartition de la charge fiscale n'a pas d'impact sur la probabilité de frauder.

¹¹ James Alm, Betty Jackson, Michael McKee, « Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance With Experimental Data », *National Tax Journal*, 1992, 45(1) : 107-114.

B - Les effets de la fraude : un impact négatif sur la cohésion sociale et le fonctionnement de l'économie

Les travaux des chercheurs ne se sont pas limités à la question des déterminants de la fraude. Ils ont également analysé l'impact de cette dernière sur l'économie. Au-delà du coût direct de la fraude pour les finances publiques, dont la mesure fera l'objet de développements *infra*, ils ont identifié des coûts économiques indirects, résultant du creusement des inégalités engendrées par la fraude, ainsi que de son effet sur le fonctionnement du processus concurrentiel.

1 - Un effet sur le niveau des inégalités

La théorie économique s'intéresse de plus en plus fréquemment, non seulement aux causes, mais aussi aux effets de la fraude fiscale. La réflexion concerne notamment l'impact de la fraude sur les inégalités. Selon l'économiste Joel Slemrod¹², la fraude aux prélèvements obligatoires a un impact sur ces dernières dans la mesure où elle affecte la manière dont l'effort fiscal est distribué au sein de la population des contribuables. Cet auteur distingue deux types d'effets :

- une inégalité horizontale : deux contribuables ayant des revenus et des patrimoines similaires payent la même somme d'impôt en l'absence de fraude. En revanche, si l'un d'entre eux fraude, leur situation relative se modifie au profit de celui qui n'a pas respecté la loi ;
- une inégalité verticale : l'impact de la fraude ne joue pas seulement entre des personnes ayant la même situation de départ. Dans la mesure où l'intérêt à frauder varie avec la richesse des contribuables¹³ ou leur type d'activité, elle introduit des biais entre les catégories de contribuables, favorisant ceux qui sont les plus susceptibles de frauder.

Dans cette perspective, toute dégradation dans l'efficacité de la lutte contre la fraude se traduit par une augmentation des inégalités. Inversement, l'amélioration des résultats du contrôle fiscal se traduit par leur diminution. Toutefois, si l'effort de lutte contre la fraude ne porte que sur un aspect de celle-ci, la politique mise en œuvre peut accentuer les inéquités verticales au détriment des catégories de contribuables faisant l'objet de ce contrôle accru. Un exemple de ce type de biais est fourni par la politique récemment renforcée aux États-Unis de lutte contre la fraude à l'EITC (*Earned Income Tax Credit*). Cette forme d'impôt négatif bénéficiant aux ménages modestes, l'effort supplémentaire de lutte contre la fraude a été dirigée notamment sur cette catégorie de la population.

¹² Joel Slemrod, « Tax Compliance and Enforcement: An Overview of New Research and Its Policy Implications », in Alan Auerbach and Kent Smetters, eds., *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press, 2017, pp. 240-267.

¹³ L'impact de la fraude pour les ménages les plus fortunés est plus élevé du fait du niveau d'impôt qu'ils ont à payer. Des ménages avec peu de ressources ont peu d'intérêt à frauder même si une incitation à la fraude peut exister pour les ménages les plus modestes du fait de l'existence de prestations sous conditions de ressources.

En plus d'avoir un impact sur le *niveau* des inégalités lorsque les possibilités de frauder varient en fonction du niveau de revenu, la fraude fiscale biaise également la *mesure* du niveau des inégalités. Alstadsaeter, Johannesen et Zucman¹⁴ tentent d'estimer l'impact des sommes placées dans des pays à fiscalité favorable par les ménages les plus aisés sur les inégalités mesurées, que ce soit à travers des montages légaux ou illégaux. Ces auteurs se fondent sur les données de la Banque des règlements internationaux (BRI) et font l'hypothèse que la richesse détenue dans les paradis fiscaux suit la même distribution que la richesse des contribuables présents dans les listes dévoilées au cours des scandales récents, notamment les *HSBC Leaks*. Leur étude montre que les inégalités telles qu'elles sont mesurées actuellement à partir des données fiscales sous-estiment l'ampleur des inégalités, et plus particulièrement la part de la richesse détenue par les 0,01 % des ménages les plus fortunés. À cet égard, les auteurs estiment qu'entre 30 % et 40 % de la richesse détenue par cette catégorie de population en France, au Royaume-Uni, ou en Espagne est placée dans des comptes *offshore*.

Si ces conclusions restent à confirmer, elles soulignent toutefois qu'en contribuant à minorer le niveau réel des inégalités, la fraude peut fausser les indicateurs sur lesquels les politiques de redistribution sont fondées.

2 - Un facteur de perturbation du fonctionnement des marchés et des processus concurrentiels

La fraude modifie les incitations et crée des distorsions dans le fonctionnement des marchés. Les distorsions jouent aussi bien entre entreprises du même secteur, selon qu'elles recourent ou non à la fraude, qu'entre secteurs différents selon la facilité relative du recours à la fraude qu'ils occasionnent. Ainsi, les secteurs d'activité dans lesquels la fraude est plus aisée à mettre en œuvre bénéficient d'une attractivité supplémentaire par rapport à ceux dans lesquels la fraude est mieux contrôlée et réprimée. Il en résulte une allocation faussée des emplois et des investissements qui s'analyse d'un point de vue économique comme un facteur d'inefficience dans l'utilisation des ressources.

Dans la même logique, la fraude est à l'origine de rentes de situation. Ainsi, un fonds de commerce correspondant à une activité dans laquelle la fraude est aisée (en raison par exemple de la forte proportion de paiements en liquide dans le chiffre d'affaires) verra sa valeur augmentée du fait de la possibilité d'exploiter une potentialité de fraude condamnable sur le plan juridique, mais exploitable sur le plan économique¹⁵.

Enfin, les phénomènes de fraude se traduisent par une utilisation des ressources inefficace pour la collectivité : la fraude a en effet un coût de gestion pour les administrations qui la détectent, la contrôlent et la répriment. Elle fait supporter par ailleurs des contrôles accrus, qui sont consommateurs de temps et de ressources, pour les entreprises non-fraudeuses. En l'absence de fraude, ces moyens pourraient être utilisés à d'autres fins.

¹⁴ Annette Alstadsaeter, Niels Johannesen, Gabriel Zucman: « Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality », *Journal of Public Economics*, 2018, 162: 89-100.

¹⁵ Cet exemple résulte d'entretiens recueillis par Alexis Spire. A. Spire, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État*, Seuil, 2019.

II - Un phénomène difficile à appréhender

A - Un périmètre incertain

La notion de fraude est ambivalente : elle est à la fois un concept défini par le droit fiscal de manière rigoureuse comme cela sera rappelé *infra*, mais c'est aussi une notion du vocabulaire courant qui englobe des comportements qui vont bien au-delà de la seule fraude au sens juridique du terme.

C'est pourquoi la plupart des rapports consacrés à ce sujet se sont efforcés d'explorer des notions plus larges. Le rapport d'information du 12 septembre 2018 de la commission des finances de l'Assemblée nationale fait par les députés Bénédicte Peyrol et Jean-François Parigi est ainsi relatif à « l'évasion fiscale internationale des entreprises ». Quelques années plus tôt, en 2012, le rapport du sénateur Éric Bocquet sur « l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales » n'avait pas davantage utilisé le terme de fraude. Le rapport régulièrement mis à jour par le syndicat Solidaires Finances Publiques est lui-même intitulé *Fraude et évasions fiscales, contrôle fiscal*. En définitive, seul le rapport établi en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires se concentre dans son intitulé sur la seule « fraude aux prélèvements obligatoires ».

C'est pourquoi il est apparu nécessaire dans le cadre du présent rapport de revenir avec précision, non seulement sur ce qui relève de la fraude aux prélèvements obligatoires, mais aussi sur l'ensemble des comportements qui, sans relever *stricto sensu* de la fraude, peuvent s'en rapprocher et même lui être assimilés.

1 - La définition légale de la fraude aux prélèvements obligatoires

a) La fraude fiscale

La fraude fiscale est d'abord une notion légale : elle implique une violation délibérée et consciente de la réglementation en vigueur. L'article 1741 du code général des impôts (CGI) en donne la définition suivante :

Article 1729 du code général des impôts

« [...] quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ».

La fraude suppose donc de la part du contribuable un élément intentionnel, soit dans l'omission de ses obligations déclaratives, soit dans la dissimulation de tout ou partie des sommes sujettes à l'impôt, soit encore dans l'organisation de son insolvabilité ou dans toute autre agissement *frauduleux* destiné à faire obstacle au recouvrement de l'impôt. La fraude

fiscale est constitutive d'une infraction pénale passible d'une amende de 500 000 € et de cinq ans d'emprisonnement, peines qui peuvent être majorées dans certains cas, notamment si la fraude a eu lieu en bande organisée.

L'article 1741 du code général des impôts se combine avec l'article 1729 du même code qui fixe les pénalités en fonction de la gravité des irrégularités fiscales commises par un contribuable.

Article 1729 du code général des impôts

« Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État entraînent l'application d'une majoration de :

- a. 40 % en cas de manquement délibéré ;
- b. 80 % en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales ; elle est ramenée à 40 % lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire ;
- c. 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat ou en cas d'application de l'article 792 bis. »

Dans sa décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018 « M. Thomas T. et autres » (pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale), le Conseil constitutionnel a précisé en matière de fraude l'articulation des sanctions fiscales avec les sanctions pénales. Il a notamment considéré que les dispositions des articles 1729 et 1741 du CGI « permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive » et que « le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves », de sorte qu'« aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi ».

b) La fraude aux cotisations sociales

La fraude aux cotisations sociales ne fait pas l'objet d'une définition aussi explicite que la fraude fiscale. Pendant longtemps, parmi les sujets relevant des cotisations sociales, seul le travail dissimulé a été explicitement qualifié de fraude par le code du travail¹⁶.

La notion de fraude aux cotisations sociales a pourtant amorcé un rapprochement avec la notion de fraude fiscale, mais celui-ci demeure largement inachevé. Ainsi, depuis 2011, les inspecteurs peuvent qualifier tout ou partie des montants redressés de fraude lorsqu'ils

¹⁶ En effet, il est l'une des fraudes que recouvre la notion de travail illégal, avec le marchandage, le prêt illicite de personnel, l'emploi d'un étranger dépourvu de titre de travail, le cumul irrégulier d'emplois et la fraude aux revenus de remplacement.

attribuent un caractère intentionnel à l'erreur. Ceci suppose qu'à l'occasion d'un contrôle comptable d'assiette¹⁷, l'inspecteur dispose d'éléments suffisants pour considérer que l'anomalie relevée n'est pas induite par une erreur d'interprétation des textes mais par une volonté d'éluder une partie du paiement des cotisations et contributions sociales. La loi de financement de sécurité sociale pour 2013 a complété cette évolution en intégrant au code de la sécurité sociale (article L. 243-7-6) une majoration de 10 % en cas de réitération d'une anomalie après observation de l'organisme à l'occasion d'un précédent contrôle. Cette disposition n'a été appliquée que de façon très limitée, avec 705 cas en 2018, pour un montant de pénalités total de 4,5 M€, soit environ 6 500 € en moyenne.

Le recours à la notion d'« abus de droit » aurait pu représenter un autre moyen d'élargir la notion de fraude aux prélèvements sociaux. Comme pour l'abus de droit en matière fiscale, dont il est directement inspiré, l'article L. 243-7-2 du code de la sécurité sociale (CSS) précise qu'« afin d'en restituer le véritable caractère, les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 sont en droit d'écarter, comme ne leur étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes aient un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'aient pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle auxquelles le cotisant est tenu au titre de la législation sociale ou que le cotisant, s'il n'avait pas passé ces actes, aurait normalement supportées, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ». Cet article prévoit une pénalité de 20 %, sous le contrôle d'un comité des abus de droit qui doit donner à l'Urssaf un avis sur la mise en œuvre de cette procédure. Celle-ci n'a toutefois que très rarement été mise en œuvre à ce jour et ce comité n'existe d'ailleurs plus, *de facto*, n'ayant pas été renouvelé.

En définitive, le rapprochement des notions de fraude fiscale et de fraude aux prélèvements sociaux est resté limité, le recours à la notion de fraude en matière de cotisations sociales apparaissant à la fois moins bien défini sur le plan juridique qu'en matière fiscale, mais également moins bien établi dans la pratique des Urssaf.

c) Un dégradé de situations articulées autour de quatre notions clés

L'abondance des définitions de la fraude et des comportements légaux ou illégaux visant à diminuer la charge fiscale souligne que cette notion, pourtant très présente dans le débat public, ne se laisse pas facilement saisir.

La présente enquête retient un périmètre d'analyse large des comportements aboutissant à minorer l'impôt ou les cotisations sociales dus. En effet, la saisine gouvernementale à l'origine de cette enquête résulte du Grand Débat où la notion de fraude fiscale a été utilisée dans sa signification la plus courante, qui ne saurait être réduite aux seuls comportements authentiquement frauduleux. Toutefois, afin de garantir la rigueur du raisonnement, il est nécessaire de définir précisément les termes qui seront utilisés dans le cadre du rapport. Celui-ci fera ainsi référence aux notions suivantes :

1. l'« *optimisation* » ou « *habileté fiscale* » (qui correspondent au concept défini par l'OCDE sous l'appellation de « *planification fiscale* » ou « *tax planning* ») désigne

¹⁷ Ou « CCA » consistant dans la vérification complète et sur place, par un inspecteur du recouvrement, de la situation de l'entité contrôlée au regard du droit des cotisations, à charge comme à décharge.

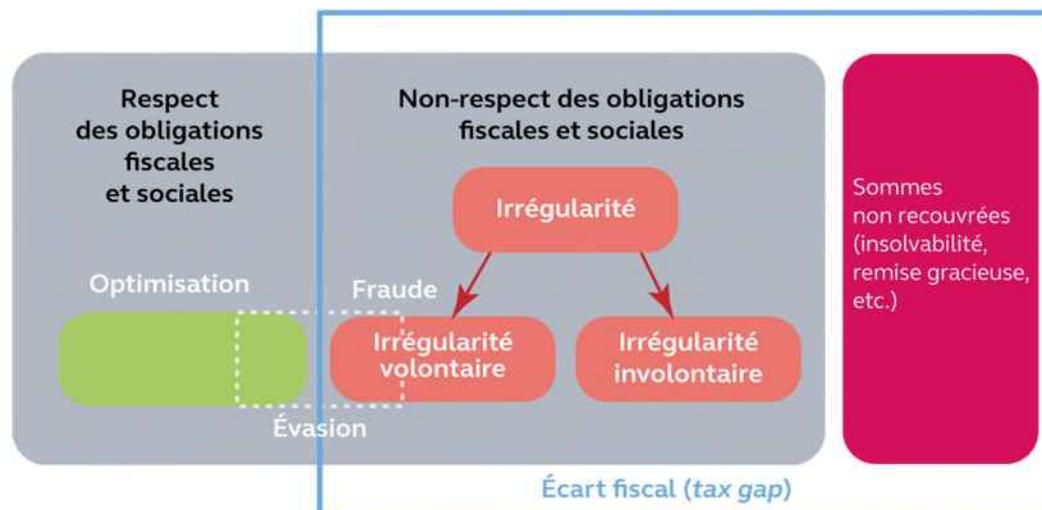
le fait pour le contribuable de choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui apparaît la moins onéreuse ; à la base de cette « habileté fiscale », il y a le principe affirmé de manière constante par la jurisprudence de « libre-choix par le contribuable de la voie la moins imposée » ;

2. le terme d'« *évasion fiscale* » sera utilisé conformément aux éléments de définition qui en sont donnés par les rapports Bocquet et Peyrol, pour qualifier l'ensemble des opérations destinées à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine. Il revient dans ces conditions au juge de déterminer, en s'appuyant notamment sur les notions d'abus de droit et d'acte anormal de gestion, si cette évasion est constitutive d'une optimisation fiscale régulière ou si elle relève au contraire d'un comportement frauduleux. Au sein de ces comportements d'évasion fiscale, il apparaît particulièrement pertinent d'isoler les montages internationaux dits « agressifs » ;
3. on désignera comme « *irrégularités fiscales* » l'ensemble des comportements, volontaires ou non, de bonne ou de mauvaise foi, qui aboutissent à diminuer le montant d'un prélèvement obligatoire du fait du non-respect du droit fiscal ou social ; la fraude est partie intégrante de cet ensemble qui comprend aussi les irrégularités commises du fait d'erreurs matérielles ou d'erreurs d'interprétation des règles applicables par le contribuable ;
4. le terme de « *fraude* » sera utilisé conformément à la définition qu'en donne le CGI, qui réserve cette appellation aux actes intentionnels de la part du contribuable, destinés à contourner la loi pour éluder l'impôt. Il sera également associé à tous les comportements (travail dissimulé, fausses déclarations) qui visent à éluder volontairement tout ou partie des cotisations sociales dues.

Par ailleurs, la Cour fait également référence à la notion d'« *écart fiscal* » (*tax gap*). Principalement utilisée par les économistes, cette notion désigne la différence entre ce qui devrait être recouvré si la loi fiscale et sociale avait été parfaitement respectée et ce qui a été effectivement recouvré. L'« écart fiscal » va au-delà des seules irrégularités puisqu'il concerne aussi les sommes non recouvrées du fait de l'insolvabilité d'un contribuable ou des remises gracieuses qui lui auraient été accordées.

Le schéma ci-après rend compte de l'imbrication des différentes notions ci-dessus exposées.

Schéma n° 1 : éléments de définition



Source : Cour des comptes

d) Des catégories poreuses entre elles et inégalement utiles dans le cadre de l'enquête de la Cour

Cette tentative de définition ne saurait occulter le fait que ces différentes catégories présentées *supra* sont à la fois poreuses entre elles et inégalement utiles dans le cadre de la présente enquête.

Des catégories poreuses entre elles

Il est en effet difficile de tracer une ligne claire entre l'optimisation et l'évasion d'une part, et entre l'évasion et la fraude d'autre part. Le tracé de la frontière entre ces différentes notions est largement traité par les rapports Peyrol et Boquet sans que le sujet soit entièrement épuisé. L'optimisation peut apparaître comme une forme bénigne et légale de l'évasion, tandis que l'abus de droit en constitue la partie la plus dommageable.

La définition de l'abus de droit : l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (1^{er} alinéa)

« Afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ».

Selon la jurisprudence, la fraude à la loi en matière fiscale, souvent résumée par la recherche d'un but exclusivement fiscal, est constituée toutes les fois que sont réunies cette recherche d'un but exclusivement fiscal et, d'autre part, l'obtention d'un avantage fiscal par une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs (CE, arrêt du 29 décembre 2006, n° 283314), par exemple par le recours à un montage juridique et économique artificiel (CE, arrêt du 18 mai 2005, n° 267087 ; CE, arrêt du 18 février 2004, n° 247729 et CE, arrêt du 27 juillet 2009, n° 295358).

La jurisprudence n'établit pas de distinction entre l'abus de droit et la fraude : ces deux comportements font l'objet des pénalités de 80 % prévues à l'article 1729 du code général des impôts, sans que la jurisprudence ait jamais remis en cause cette assimilation entre les deux notions. On remarquera néanmoins que, quelle que soit sa forme (optimisation ou abus de droit), l'évasion suppose l'existence d'un montage, d'une interprétation de la règle fiscale à partir d'une situation particulière.

La lutte contre l'évasion fiscale élevée au rang d'objectif constitutionnel par le Conseil constitutionnel

La notion d'évasion fiscale a vu sa portée renforcée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010 et n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010. Cette dernière a élevé la lutte contre l'évasion fiscale au rang d'objectif constitutionnel, comme cela était déjà le cas pour la lutte contre la fraude fiscale. Dans les cas mentionnés, ce raisonnement a permis au Conseil constitutionnel de préciser les conditions dans lesquelles l'objectif de lutte contre l'évasion fiscale peut être concilié avec d'autres principes comme celui d'égalité devant l'impôt. Plusieurs décisions postérieures se réfèrent à un objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le Conseil constitutionnel et les objectifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

Le caractère constitutionnel de l'objectif de lutte contre la fraude fiscale, extensible à la lutte contre l'évasion fiscale, a été affirmé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel :

- dans sa décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, il a considéré « qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, qui découle nécessairement de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, avec le principe énoncé par son article 8, aux termes duquel : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " » ;
- dans sa décision n° 2009-598 DC du 21 janvier 2010, le Conseil constitutionnel a également jugé qu'« il appartient au législateur organique, lorsqu'il répartit entre l'État et les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution la compétence d'établir, de calculer et de percevoir les impositions de toutes natures, de prévoir les dispositions contribuant à la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale qui découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » ;
- dans sa décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, il a estimé que les organismes de gestion agréés « ont été institués pour procurer à leurs adhérents une assistance technique en matière de tenue de comptabilité et favoriser une meilleure connaissance des revenus non salariaux, afin de mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale ».

Des catégories inégalement utiles pour l'enquête de la Cour

Cet exercice de définition resterait toutefois sans grand intérêt si la typologie ne s'accompagnait pas de la possibilité d'évaluer les montants correspondant à ces différentes notions. De ce point de vue, s'il semble possible d'évaluer le montant de la fraude au sens de la loi fiscale, ainsi que celui des irrégularités, il apparaît très problématique de produire une évaluation de l'optimisation ou de l'évasion fiscales.

B - Un phénomène multiforme : de la fraude simple à l'évasion fiscale internationale

La fraude aux prélèvements obligatoires n'est pas un ensemble homogène. On peut en distinguer différentes formes selon leur degré de sophistication, mais aussi selon les types de contribuables concernés. Ces différentes formes prises par la fraude n'appellent pas le même type de réponse de la part des services de contrôle.

1 - De la fraude simple aux montages les plus complexes

a) La dissimulation totale ou partielle des recettes

Si certains mécanismes de fraude évoluent rapidement, en tirant parti des innovations technologiques ou du développement des échanges internationaux, les formes les plus simples d'évitement des prélèvements obligatoires persistent : absence de déclaration ou déclarations partielles restent très répandues.

Elles consistent essentiellement à dissimuler l'existence d'une activité économique ou d'un emploi salarié. En pratique, ce type de comportement renvoie essentiellement aux cas de travail « au noir »¹⁸, comme l'absence d'immatriculation pour une personne physique ou morale, la souscription abusive d'une déclaration de cessation d'activité, ou la non-déclaration d'un ou plusieurs salariés de la part d'un employeur.

La même logique se retrouve dans les cas de sous-déclaration des heures de travail au sein d'une entreprise, ou du montant des ventes réalisées dans un commerce. L'opération est souvent facilitée par le recours à l'argent liquide, puisque les moyens de recoupement dont dispose alors l'administration fiscale sont limités. Des travaux sociologiques¹⁹ ont recensé des témoignages qui montrent que la part du numéraire dans le chiffre d'affaires de certains commerces peut être un élément officieux de leur valorisation au moment de la revente, ce qui témoigne de l'existence de ces comportements de fraude fondés sur l'utilisation de l'argent liquide.

Enfin, les pratiques de sous-déclaration, plutôt qu'une absence totale de déclaration, présentent l'avantage pour l'employeur fraudeur de se prémunir en cas de contrôle fiscal ou d'accident du travail, puisque la pratique frauduleuse peut avoir l'apparence d'une situation légale. Ces pratiques peuvent être organisées conjointement avec le salarié quand les pratiques de sous-déclaration correspondent à l'intérêt des deux parties. Cela est notamment le cas lorsque la sous-déclaration de la rémunération entraîne le versement de prestations sociales ou l'accès à certains droits. Comme l'indique le sociologue Alexis Spire, « ce type de transgression permet de conférer à des pratiques frauduleuses l'apparence de situations légales, en encastrant le contournement de la règle dans leur application »²⁰.

¹⁸ L'origine de cette expression renvoie au Moyen âge, où il était illégal de faire travailler ses employés la nuit. Le travail « au noir » est une activité faite dans l'obscurité, une forme de travail dissimulé au sens propre comme juridique du terme.

¹⁹ Alexis Spire, *Résistance à l'impôt, attachement à l'État*, Seuil, 2018.

²⁰ *Ibid.*

b) Les fausses justifications et faux statuts

Une deuxième catégorie de fraude consiste à travestir la réalité d'une situation donnée afin de bénéficier de dispositifs permettant de minorer le montant des prélèvements dus. En matière de cotisations sociales, ce type de fraude renvoie à plusieurs réalités. Cela peut passer par le recours abusif à certains statuts présentant des avantages, comme le travail indépendant, le régime du droit d'auteur et des royalties ou encore l'emploi de « faux » stagiaires, ces régimes permettant de minorer, voire d'annuler les cotisations dues.

La fraude peut également porter sur une partie de la rémunération : elle consiste alors à réduire l'assiette de l'impôt ou des cotisations en versant la rémunération du salarié sous forme de frais professionnels, épargne salariale et intéressement, ou autres compléments spécifiques de rémunération moins – voire pas du tout – taxés ou assujettis à cotisations.

Enfin, d'autres types de fraude portent sur la domiciliation du contribuable. Ces comportements concernent essentiellement les contribuables qui prétendent abusivement résider à l'étranger pour échapper à l'impôt sur le revenu, en faisant jouer les principes des conventions internationales en vertu desquels le contribuable est imposé dans le pays de son lieu de résidence allégué.

c) Le recours à des montages fiscaux et sociaux

Cette catégorie de fraude, plus sophistiquée que les deux précédentes, renvoie à l'utilisation de montages juridiques complexes qui ne sont pas justifiés économiquement et ont une finalité uniquement fiscale. La complexité des dispositifs est bien souvent accentuée par la dimension internationale qu'ils revêtent, et par le recours à un enchevêtrement d'entités morales, telles que des sociétés écran. Ces montages permettent notamment de réduire le montant d'impôt sur les sociétés pour les entreprises, et le montant d'imposition sur les plus-values, sur l'héritage ou sur le stock de patrimoine (anciennement ISF, désormais IFI). Ils se retrouvent également en matière de cotisations sociales.

Par ailleurs, des montages fiscaux sont parfois mis en place par des réseaux de criminalité économique et financière. Une fraude fréquente relevant de cette catégorie et exploitant les failles de la coopération fiscale internationale est la fraude à la TVA de type carrousel. Elle est particulièrement présente dans les secteurs du commerce des composants électroniques, de la téléphonie mobile ou du textile.

La fraude carrousel

Le franchissement d'une frontière, par les biens ou les services, ouvre des possibilités de fraudes liées aux exonérations de TVA dont bénéficient les livraisons intracommunautaires.

Selon la Commission européenne, la fraude transfrontalière représenterait un tiers de l'ensemble de la fraude à la TVA dans l'Union (50 Md€ sur les 150 Md€ de TVA perdus chaque année²¹). La Cour des comptes européenne et Europol estiment que 2 % des groupes de crime organisé commettraient 80 % de cette fraude²² qui procure des gains élevés, en un temps réduit mais nécessite des mises de départ importantes. Le produit de la fraude commise par ces groupes criminels finance souvent des activités illégales.

La fraude la plus classique est celle dite « à l'opérateur défaillant » (MTIC²³). Un fournisseur établi, par exemple, en Allemagne, fournit des marchandises exonérées de TVA à une entreprise (dite « opérateur défaillant ») en France. Cet opérateur défaillant collecte la TVA lors de la revente de la marchandise sans la reverser ensuite à l'État, puis disparaît rapidement. L'entreprise qui a payé la TVA peut, si elle est de bonne foi, la déduire. La fraude dite de « carrousel » consiste en une reconduction de cette fraude de multiples fois.

2 - Des formes de fraude propres à chaque type de contribuable

a) Les TPE et les PME se retrouvent plus souvent dans des situations de fraude du fait de leurs caractéristiques économiques

Pour les TPE ainsi que les PME, la fraude qui semble la plus importante est le travail dissimulé ou la sous-déclaration des recettes. D'après l'Acoss, le taux de dissimulation des salariés est particulièrement élevé dans les secteurs de la construction, du transport routier, du commerce de détail ou encore des hôtels-café-restaurants où les ETP et les PME sont très nombreuses. Dans tous ces secteurs, la fraude est facilitée par le recours à l'argent liquide.

D'autres types de fraudes, moins répandus, peuvent être constatés. C'est notamment le cas de l'usage de logiciels permissifs de caisses par les commerçants. Ces dispositifs permettent à leurs utilisateurs d'effacer des comptes certaines ventes sans que cela ne laisse de trace, afin que le produit de celles-ci ne soit pas taxé. L'adoption d'une mesure législative visant à rendre obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'utilisation d'un logiciel de caisse certifié, vise à combattre ce genre de pratique. D'après la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)²⁴, des programmes permettant de contourner cette sécurité ont néanmoins été développés.

²¹ Communiqué de presse du 4 octobre 2017, *European Commission proposes far-reaching reform of the Eu VAT system.*

²² COM (2017) 706 final.

²³ *Missing trader intra community* (MTIC).

²⁴ La DNEF est une direction nationale à compétence spécialisée de la DGFIP qui a notamment pour mission de la recherche de renseignements utiles en matière de contrôle fiscal ainsi que des tâches de coordination avec d'autres administrations ou autorités judiciaires compétentes en matière de fraude fiscale.

Le recours aux logiciels permissifs dans le secteur de la pharmacie d'officine

Le 25 juin 2019, la cour d'appel de Nîmes a condamné Alliadis, une société spécialiste de l'informatique officinale pour les pharmaciens, à 300 000 € d'amende pour complicité de fraude fiscale. Cette société avait fourni à des milliers de pharmaciens un logiciel permissif leur permettant de sous-déclarer le montant de leurs ventes. L'affaire a été rendue publique en 2008, après un signalement de la Sécurité sociale portant sur des soupçons de fraude à l'ordonnance dans une pharmacie du Gard qui utilisait un logiciel vendu par Alliadis. Très vite, il s'est avéré que plus de 4 000 pharmacies étaient dotées du logiciel incriminé et de son code d'accès, bien que le nombre réel de pharmacies qui auraient utilisé le logiciel pour éluder une partie des impôts ne soit pas connu. La fraude liée à l'utilisation de ce logiciel est évaluée à plusieurs milliers d'euros par mois et par officine.

b) Les grandes entreprises fraudent moins souvent mais font un large recours à des techniques d'optimisation qui peuvent se révéler irrégulières

À la différence des plus petites structures, les grandes entreprises recourent marginalement au travail dissimulé. En revanche, ces entreprises, souvent internationalisées, usent parfois de montages fiscaux complexes dans le but de réduire le montant d'impôt dû (principalement l'impôt sur les sociétés). Si les montages ne sont pas frauduleux en eux-mêmes, certains relèvent de la frontière entre l'optimisation qui est légale et l'abus de droit.

Trois instruments relevant de ces techniques d'évitement fiscal peuvent être mentionnés. Le premier est l'optimisation des prix de transfert dans les transactions internationales entre filiales d'un même groupe, afin de réduire les profits déclarés dans les pays appliquant des taux d'IS les plus élevés. Le deuxième est la localisation d'actifs immatériels (brevets, marques) dans les pays appliquant la fiscalité la plus favorable ; ceux-ci sont rémunérés sous forme d'importation de services par les autres filiales. Le troisième mécanisme renvoie à l'utilisation stratégique des dettes intra-groupe dont les intérêts sont déductibles des revenus imposables.

c) Les particuliers : des fraudes simples ancrées dans le quotidien à l'évasion fiscale internationale

Les fraudes du quotidien

Les fraudes des particuliers peuvent renvoyer aux « transgressions de proximité »²⁵ (baby-sitting, bricolage, cours particuliers...), qui sont des activités rémunérées et non déclarées, souvent en complément d'une autre activité légale (salarisée par exemple). On peut également citer d'autres fraudes consistant à être enregistré comme personne seule alors que d'autres personnes vivent dans le logement, ou attester ne pas détenir de télévision pour ne pas payer la redevance.

Ces fraudes sont parfois qualifiées de « petites » à raison de leur montant souvent modeste. Mais elles le sont aussi à raison de leur acceptation sociale très large. Pourtant, un contribuable peut être poursuivi en France dès lors qu'il a dissimulé à l'administration fiscale une somme au moins égale à 153 € ou à 10 % de ses revenus²⁶. Cette « tolérance légale » est

²⁵ Alexis Spire, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État*, Seuil, septembre 2018.

²⁶ Art. 1741 al. 2 du code général des impôts.

beaucoup plus faible en France que dans la plupart des autres pays où le seuil du délit de fraude fiscale est nettement plus élevé.

Le cas des indépendants

Alors que, pour de nombreux contribuables, les possibilités d'évitement des prélèvements sont faibles dans la mesure où le montant de leurs revenus (salaires, retraites, revenus du capital détenu par des banques domestiques) est facilement vérifiable par le fisc, la situation des indépendants (artisans, commerçants, professions libérales) est différente. Tout d'abord, l'administration fiscale peut plus difficilement recouper les informations les concernant. Plusieurs études montrent que si la fraude est faible pour les salariés dont les revenus peuvent faire l'objet de recoupement chez l'employeur, elle est plus forte pour les indépendants pour lesquels ces possibilités de recoupement n'existent pas²⁷. Pour ces contribuables, il est donc possible de sous-déclarer une partie de leur activité ou de leurs revenus, dans des proportions variant en fonction de la nature de l'activité et la part de paiements en liquide dans les recettes. Par exemple, dans certains commerces, où les denrées sont périssables notamment (commerces alimentaires, fleuristes etc.), les commerçants peuvent occulter une part des ventes payées en liquide en les plaçant sur un compte de pertes. Cette situation a pu justifier, jusque dans les années 2000, l'existence de niveaux d'abattements sur les revenus du travail différents, au titre de l'IR, selon que l'on est salarié ou non-salarié.

Ensuite, la frontière pour les indépendants (et les chefs de certaines entreprises) entre la sphère professionnelle et privée est souvent poreuse, surtout lorsque le lieu de travail est confondu avec le domicile. L'incertitude découlant de cette zone grise permet de faire passer certaines dépenses personnelles pour des frais de fonctionnement de l'entreprise et de minorer les impôts dus.

La fraude internationale des ménages les plus fortunés

En plus de la fraude réalisée sur le territoire national par certains ménages très fortunés (sous-évaluation de la valeur du patrimoine par exemple), des sommes importantes d'impôts peuvent être éludées par certains contribuables qui détiennent du capital à l'étranger mais n'en ont pas informé l'administration fiscale. L'économiste Gabriel Zucman estime que cette richesse détenue *offshore* atteindrait à l'échelle mondiale 7 600 Md\$, soit environ 8 % du PIB mondial²⁸. Récemment, Alstadsaeter, Johannesen et Zucman²⁹ ont montré que dans les pays scandinaves, cette fraude serait extrêmement concentrée sur les contribuables les plus aisés, et représenterait des sommes bien plus importantes que ce qui est éludé par le reste de la population sur le territoire national. En effet, en exploitant notamment les données issues des *HSBC Leaks* et des *Panama Papers*, les auteurs montrent que les 0,01 % des Danois les plus aisés détiennent environ 50 % de leur richesse à l'étranger, et que ces contribuables éluderaient

²⁷ Martin Knudsen, Henrik Kleven, Claus Kreiner, Soren Pedersen, Emmanuel Saez, « Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark », *Econometrica*, 2011, 79: 651-692.

²⁸ Gabriel Zucman, « The Missing Wealth of Nations, Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? », *Quarterly Journal of Economics*, 2013, 128(3) : 1321-1364.

²⁹ Annette Alstadsaeter, Niels Johannesen, Gabriel Zucman, « Tax Evasion and Inequality », *American Economic Review*, 2019, 109(6) : 2073-2103.

en moyenne 25 % de leurs impôts, alors que la fraude à l'IR estimée pour l'ensemble de la population à partir des contrôles aléatoires atteint 5 %³⁰.

III - Des formes de fraude en constante évolution : nouvelles formes de travail indépendant, nouvelles technologies, nouvelles formes d'échange et internationalisation

Comme le montrent les développements précédents, les formes de fraude les plus répandues ne sont pas nécessairement les plus nouvelles. La dissimulation de revenus ou d'éléments de patrimoine dans des pays à fiscalité favorable pratiquant le secret bancaire est une pratique ancienne, bien identifiée depuis le début du XX^e siècle³¹. Toutefois, le développement de la mobilité des personnes, des échanges de marchandises et des mouvements de capitaux à partir des années 1970 a rendu plus aisée la fraude aux prélèvements obligatoires. Ce mouvement a été encore amplifié par la dématérialisation des services et des flux financiers permise par le développement d'internet et de l'e-commerce. Ces nouvelles formes de fraude sont aujourd'hui un défi, à la fois pour le recouvrement des impôts et celui des cotisations sociales.

A - Le développement du e-commerce : un risque important sur les recettes de TVA

En 2007, le CPO indiquait déjà que « bien qu'encore marginal pour le moment, le développement du commerce électronique pourrait générer dans les années qui viennent des opportunités de fraudes nouvelles et importantes et poser ainsi un véritable défi aux services de contrôle, compte tenu de la difficulté pour réaliser un contrôle sur des opérateurs virtuels et ne disposant pas d'établissements stables sur le territoire national »³². Ce constat est plus que jamais d'actualité.

1 - Un développement rapide, une atomisation des redevables

Le e-commerce englobe les transactions de biens et services réalisées à distance par l'intermédiaire d'internet ayant lieu entre :

- des entreprises et des consommateurs (*business to consumer* ou B2C) ;
- des consommateurs entre eux (*consumer to consumer* ou C2C) ;
- des entreprises entre elles (*business to business* ou B2B).

Il n'existe pas d'étude précise du secteur par les pouvoirs publics même si, selon l'Insee, le montant des ventes réalisées *via* un site web était de 179 Md€ en 2016, dont environ 42 %, concernent les ventes des entreprises aux particuliers (B2C)³³.

³⁰ Résultats obtenus à partir des données issues des contrôles fiscaux aléatoires menés par le Danemark en 2008, 2010 et 2012.

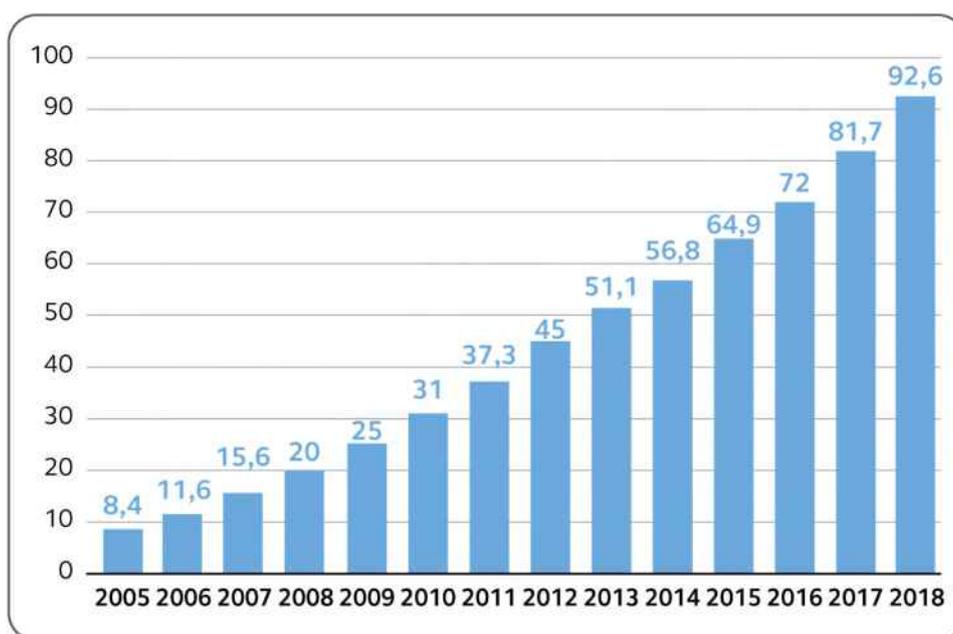
³¹ Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations*, Seuil, 2017.

³² CPO, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, mars 2007, p.106.

³³ Insee, enquête TIC et commerce électronique 2017.

Les principales données disponibles³⁴ sur le secteur proviennent de la fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad)³⁵. S'il ne représente encore qu'une faible part du volume du commerce de détail (11 %³⁶), le chiffre d'affaires du e-commerce aux particuliers a atteint, selon la Fevad, 92,6 Md€ en 2018 et croît à un rythme supérieur de plus de 10 %. Sous une hypothèse de taxation de TVA à 20 %, l'enjeu en matière de TVA pour le e-commerce des biens serait donc au maximum actuellement de l'ordre de 20 Md€ par an.

Graphique n° 1 : chiffre d'affaires du e-commerce en France (en Md€)



Source : Fevad

La majeure partie du chiffre d'affaires est réalisée par quelques grands acteurs (Amazon, Cdiscount, Fnac, Voyages SNCF, etc.). Selon les chiffres 2018 de la Fevad, 65 % du chiffre d'affaires provient de 0,6 % des sites marchands, le reste du chiffre d'affaires (13 %, soit environ 12 Md€) étant morcelé entre près de 200 000 sites.

Une part croissante de ventes est cependant réalisée par l'intermédiaires de *marketplaces* ou « places de marchés » généralistes (par exemple Ebay, FnacMarketplace ou Amazon) ou sectorielles (santé, mode, etc.).

³⁴ Champ : e-commerce aux particuliers.

³⁵ Une autre étude de la société de conseil d'études de marché et de marketing, Kantar, de mars 2018 estime le volume d'affaires du e-commerce sur les seuls biens à 30 Md€ en 2017. Amazon y détiendrait une part de marché de 19 %, soit 5,6 Md€, suivi de Cdiscount (8,2 %) et vente-privée et showroomprivé.

³⁶ Source : Banque de France/Fevad, « Activité du commerce de détail à fin novembre 2018 », déc. 2018.

Les marketplaces

Une *marketplace* était à l'origine, sur internet, un site qui rassemblait un ou plusieurs acheteurs et fournisseurs pour optimiser les procédures de sélection et d'achat à travers la mise en place de procédures d'e-procurement (approvisionnement en ligne).

L'utilisation du terme de *marketplace* s'est largement développée dans le domaine internet et désigne désormais des concepts relativement différents. Il peut s'agir pour un grand vendeur de proposer un espace à d'autres vendeurs indépendants professionnels et particuliers. Le site marchand propose cet espace en échange d'une commission. Il peut également s'agir de sites spécialisés rassemblant différents vendeurs d'un secteur d'activité particulier. L'opérateur de la *marketplace* ne possède alors pas d'inventaire et son rôle consiste à mettre en relation les acheteurs avec des vendeurs tiers, qui gèrent directement le stock et expédient les produits.

Les grands sites marchands (Amazon, Fnac, Cdiscount...) qualifient désormais sous ce terme l'espace qu'ils réservent sur leur site à des vendeurs indépendants moyennant une commission prélevée sur leurs ventes (de l'ordre de 8 % à 20 % pour Amazon).

Ils proposent ainsi d'héberger des espaces de ventes pour plusieurs milliers de petits marchands (en 2014, Amazon hébergeait au niveau mondial deux millions de marchands), voire des particuliers, en leur faisant profiter des fonctionnalités de leur plateforme d'e-commerce et de leur potentiel de trafic. Selon les cas, le gestionnaire de la *marketplace* peut prendre en charge le stockage et l'expédition des produits, voire la gestion de la TVA.

Le volume d'affaires réalisé sur ces places de marché représenterait 29 % du volume d'affaire total des sites hébergeurs. Ce type de commerce repose sur de nouvelles pratiques. Les paiements sont principalement réalisés *via* des cartes bancaires (85 % des achats en 2016) et plus marginalement par des solutions de portefeuille électronique³⁷ (de type *Paypal*, pour 9 % des achats en 2016). Les vendeurs de biens recourent principalement à l'expédition de colis individuels pour l'envoi des achats. En 2017, plus de 500 millions de colis³⁸ auraient ainsi été expédiés pour le marché français (+10 %). Ces colis sont expédiés de France pour les e-commerçants implantés sur le territoire, ou de l'étranger (Union européenne ou pays tiers tels que la Chine ou l'Inde) *via* des entreprises de fret express (Fedex, DHL, etc.) ou par les postes nationales. Il n'existe cependant pas de possibilités de distinguer, au sein du flux des envois, ceux qui relèvent du e-commerce (B2C) et les envois privés entre particuliers (C2C). Le délai de livraison étant un critère commercial important, le prépositionnement de produits dans des entrepôts (*fulfillment houses*) en France ou en Europe par des vendeurs de pays tiers se développe.

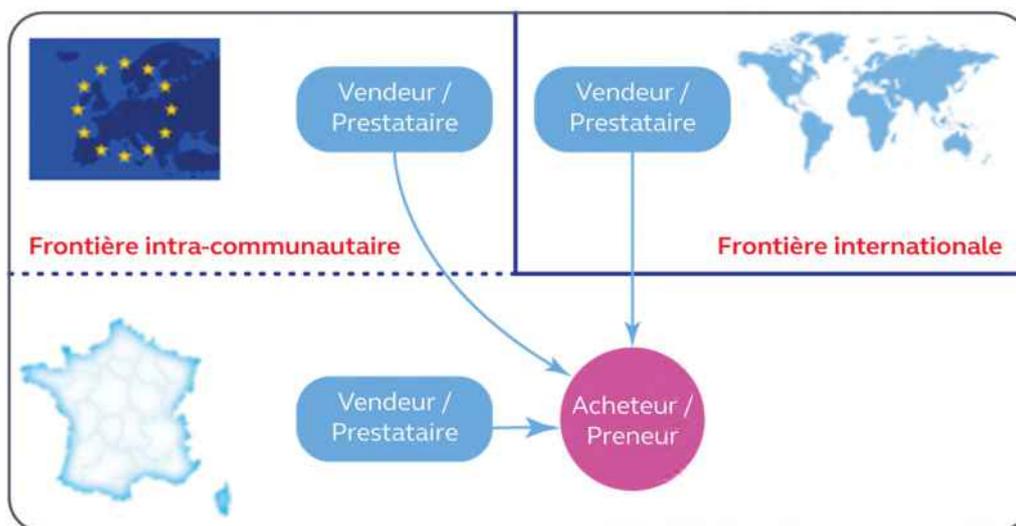
2 - Le fonctionnement actuel de la taxation laisse craindre des fraudes importantes à la TVA

Les régimes de TVA applicables varient en fonction de la nature de la transaction (B2C, B2B), du lieu de résidence du vendeur (France, Union européenne, pays tiers) et de la nature des produits (biens ou services). Chaque régime a ses règles, ses seuils et ses exceptions, qui rendent le système peu lisible et, par conséquent, démultiplient les points de fuite.

³⁷ Le solde étant payé par chèque (1 %) ou cartes d'enseignes privatives, chèques cadeaux etc. (source : Fevad).

³⁸ Colis B2C, C2B (retours de commandes) et C2C.

Schéma n° 2 : les échanges en matière de e-commerce



Source : Cour des comptes

Les e-commerçants établis en France sont soumis aux mêmes règles que les autres sociétés dans la même situation. Les irrégularités dans la collecte de la TVA pour les opérations réalisées par les résidents sont peu ou prou les mêmes que pour les commerces physiques (sous-déclaration, non-reversement...) et émanent probablement davantage des petites entreprises que des grandes. Comme pour le commerce traditionnel, l'éloignement du vendeur et de l'acheteur et le franchissement d'une frontière sont créateurs de risques. Or, selon Eurostat³⁹, 42 % des e-acheteurs français auraient commandé par internet, en 2017, des biens ou services auprès des vendeurs d'autres pays de l'UE ou de pays tiers.

3 - Les échanges intra européens sont peu contrôlables et peu contrôlés malgré des risques de fraude

a) Le régime des ventes à distance de biens rend difficiles les contrôles

Le régime des ventes à distance s'applique aux ventes réalisées par un commerçant établi dans un pays de l'UE (échange intracommunautaire) à des consommateurs (particuliers) situés dans un autre pays de l'Union. Dans ce régime, la TVA est toujours due par le vendeur. Mais, selon que le chiffre d'affaires relatif à ces ventes dépasse ou non un certain seuil annuel, apprécié par pays⁴⁰, le lieu de taxation est différent. Si le chiffre d'affaires d'un vendeur installé en Europe à destination de clients français est inférieur à 35 000 €, la TVA est due selon les règles du pays du vendeur (c'est-à-dire selon les taux de ce pays) et dans le pays du vendeur. Dans les autres cas, la TVA est appliquée selon les règles et dans le pays de consommation (la France en l'occurrence).

³⁹ Cité in Fevad, *Chiffres clés 2018*.

⁴⁰ Le franchissement du seuil ne vaut que pour le pays considéré. Une entreprise peut donc réaliser des ventes taxables au départ pour certains États et taxables à l'arrivée pour d'autres.

Sur option, le vendeur peut décider que ses ventes à distance vers un État membre déterminé soient, pour leur totalité (donc sans considération de seuil), soumises à la TVA de cet État d'arrivée des biens. Si l'opérateur étranger recourt à des services de logistique et d'entrepôt (« *fulfillment houses* ») présents sur le territoire français, les ventes de marchandises sont taxables dès le premier euro. Ce seuil s'applique à des ventes et non à l'envoi d'échantillons ou de cadeaux. La pratique consistant à requalifier ainsi des ventes constitue un vecteur de fraude.

Dans tous les cas d'imposition en France, le vendeur européen doit s'identifier en France directement ou via un mandataire. Le montant total, hors TVA, des ventes à distance réalisées à partir d'un autre État membre et taxables en France doit être identifié dans la déclaration de chiffre d'affaires. Ces ventes doivent également donner lieu à l'établissement de facture. L'immatriculation, la déclaration de TVA et son versement s'effectuent auprès de la direction des impôts des non-résidents (DINR).

Le nombre de sociétés étrangères déclarées en France a crû fortement ces dernières années, probablement en partie du fait de l'abaissement du seuil par la France de 100 000 € à 35 000 € en 2016. En 2017, sur les 2 919 sociétés déclarées, on dénombrait notamment 1 102 sociétés allemandes, 721 britanniques et 229 néerlandaises. La TVA nette perçue des sociétés déclarées représente désormais environ 0,5 Md€.

Tableau n° 1 : TVA encaissée sur les sociétés étrangères de vente à distance déclarées à la DINR

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre de sociétés déclarées</i>	569	783	1 172	1 910	2 919
<i>Nombre de déclarants TVA (CA3/CA12)</i>	612	834	1 188	1 772	2 429
<i>TVA nette (M€)</i>	238	294	362	405	511
<i>TVA nette moyenne (M€)</i>	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2

Source : DGFIP

Il reste toutefois impossible de déterminer combien de sociétés soumises à cette obligation de déclaration ne s'en acquittent pas. Ce nombre est probablement important. Au Royaume-Uni, qui a instauré en 2016 une responsabilité solidaire des plateformes avec les vendeurs, le nombre de sociétés immatriculées a alors bondi, passant d'environ un millier de sociétés à plus de 27 000. La création d'un seuil est censée faciliter les échanges intracommunautaires des petites entreprises. L'existence d'un seuil crée cependant *de facto* un vecteur de fraude. Les sociétés européennes de ventes à distance ne sont en effet pas tenues de s'enregistrer auprès de l'administration française et peuvent facilement contourner le seuil. Au-delà du manque à gagner fiscal, la société peut alors, en cas de différentiels de taux de TVA, proposer des produits moins chers que les entreprises françaises⁴¹. Des sociétés françaises peuvent même créer à cette fin des établissements dans d'autres pays européens⁴². La société peut d'ailleurs s'acquitter de la TVA indûment dans son pays d'implantation, ce qui est encore moins incitatif à une détection et une correction par l'administration fiscale de ce pays. Les contrôles de la DGFIP sur les sociétés de ventes à distance sont relativement peu nombreux, quoiqu'en augmentation, et les droits redressés et les recouvrements faibles.

Tableau n° 2 : contrôles en matière de ventes à distance de la DINR

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre de contrôles</i>	4	2	26	28	81
<i>Droits et pénalités notifiés (M€)</i>	0,02	1,94	1,56	3,81	30,1
<i>Droits et pénalités recouvrées (M€)</i>	0	0	0,97	2,98	4,1

Source : DINR/DGFIP

La DGFIP indique avoir mené deux vagues de contrôles dans ce secteur. L'une en 2015-2016 sur 200 entreprises de vente à distance non établies en France, qui a conduit à l'imposition de 120 d'entre elles sur la base des informations communiquées via l'assistance administrative internationale pour des droits et pénalités correspondants de 15,2 M€. L'autre sur 46 entreprises sur lesquelles pèsent des soupçons de fraude. Sur ces 46 entreprises, 13 étaient déjà connues sous un autre nom ou ont régularisé leur situation à la suite des demandes d'assistance internationale et 33 ont fait l'objet de contrôles pour des droits et pénalités de 3,6 M€.

⁴¹ Un tel système existe par exemple sur les ventes d'aliments pour animaux, taxés au Luxembourg à 3 %, contre 20 % en France.

⁴² Ce schéma fait d'ailleurs partie des quinze « montages abusifs » publiés par la DGFIP en 1^{er} avril 2015 : « une entreprise établie hors de France dans un pays qui pratique des taux de TVA inférieurs aux taux français réalise la majeure partie, voire la totalité de ses ventes sur internet auprès de clients français non professionnels. Alors qu'elle réalise un chiffre d'affaires annuel dépassant le seuil des [35 000] €, elle continuera à appliquer la TVA du pays européen dans lequel elle est implantée, sans se faire connaître de l'administration française. Cette première fraude peut, le cas échéant, se doubler d'une autre fraude s'il apparaît que la domiciliation à l'étranger est fictive et que l'ensemble de l'activité est géré à partir du territoire français ».

b) Les prestations de services électroniques : des facilités de déclaration pour les entreprises mais pas de réels moyens d'éviter la fraude

Avant le 1^{er} janvier 2015, le lieu de taxation des prestations de services fournis aux particuliers par voie électronique⁴³, des services de télécommunication⁴⁴ et des services de radiodiffusion et de télévision⁴⁵, était celui de l'établissement du vendeur. Si bien que de nombreuses plateformes de services en ligne ou de téléchargement étaient situées dans des États à taux de TVA plus réduit (Luxembourg, Malte).

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le lieu de prestation des services est le lieu d'établissement du consommateur⁴⁶, quel que soit le lieu d'implantation du prestataire. Ainsi, même si le prestataire est établi au Luxembourg, un morceau de musique acheté en ligne par un consommateur français est désormais soumis à la TVA française reversée à la France.

La loi de finances initiale pour 2019⁴⁷ a cependant tempéré le principe pour les petites entreprises communautaires, dont les prestations seront désormais taxables dans leur pays d'établissement, dès lors que l'ensemble de leurs ventes dans les autres pays de l'Union n'excèdent pas 10 000 €⁴⁸ par an. Comme pour les biens, cette préoccupation de simplification administrative qui crée un effet de seuil, entraîne mécaniquement l'existence d'une zone de risque fiscal.

Le vendeur qui doit s'acquitter de la TVA dans le pays de consommation du service peut le faire soit au travers d'une déclaration classique dans l'État de consommation, soit en utilisant le service d'un « miniguichet » (ou « MOSS » pour *mini-one stop shop*) géré par l'administration fiscale de son État membre⁴⁹. Il n'a alors pas besoin de se déclarer dans chaque pays. Ce système lui permet de s'acquitter en une seule fois de la TVA exigible dans l'ensemble des États membres où il fournit des services. Il déclare et verse la TVA à ce miniguichet puis, l'État membre reverse à l'État de consommation la part de TVA ainsi collectée qui lui revient.

⁴³ Vidéos à la demande, applications, musiques, livres, jeux vidéo, services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision.

⁴⁴ Téléphonie fixe ou mobile, radiomessagerie, fourniture d'accès à internet...

⁴⁵ Diffusion de programmes audiovisuels sur les réseaux de télévision ou de radio, retransmission en direct sur internet.

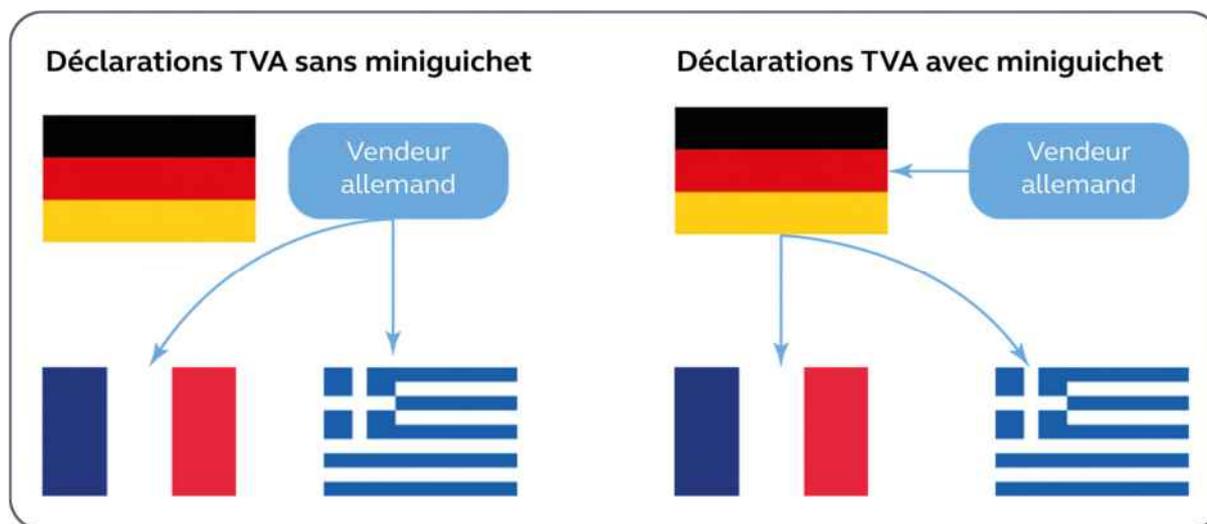
⁴⁶ Les achats de services électroniques (jeu vidéo ou musique téléchargé des États-Unis) par un consommateur européen à des prestataires situés hors de l'Union européenne sont imposables depuis 2003 dans l'État de consommation. Afin de collecter ces sommes, un régime optionnel de mini-guichet, fondu depuis 2015 avec le mini-guichet intra européen a été mis en place. Les sommes extrêmement faibles qu'il a permis de recouvrer laisse également envisager un faible respect de la réglementation, d'autant plus difficile à faire respecter que, contrairement à l'achat de biens, aucun flux physique n'est présenté aux frontières de l'Union.

⁴⁷ En application de la directive 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017.

⁴⁸ Comme pour les biens, le vendeur peut cependant opter pour une taxation au premier euro dans le pays de consommation.

⁴⁹ En France, le miniguichet est géré par la DINR de la DGFIP.

Schéma n° 3 : déclarations de TVA avec et sans miniguichet



Source : Cour des comptes

Selon la Commission européenne, environ 14 000 opérateurs seraient inscrits dans le dispositif dans l'ensemble de l'Union⁵⁰. En 2017, 405 M€ ont été reversés à la France par les autres États membres⁵¹ dans le cadre de ce dispositif⁵².

La DGFIP peut vérifier que les montants qui lui sont attribués lui sont bien reversés. Elle accède à la partie des déclarations (pour les données françaises) et des paiements déposés sur les guichets des autres États. En cas de non-paiement, il est de la responsabilité de l'État membre d'identification de relancer une première fois, à charge pour l'État membre de consommation de procéder au recouvrement forcé le cas échéant.

Le principe de destination et le miniguichet permettent davantage de lutter contre l'optimisation fiscale que contre la fraude fiscale, car ils restent déclaratifs et donc limités aux entreprises honnêtes. Pour les autres, à l'instar des ventes à distance, la possibilité de fraude est importante. Elle est même accrue par le fait qu'il n'existe pas de flux physiques à contrôler.

4 - Des fraudes sans doute massives pour les envois en provenance des pays extra-européens

Les règles de taxation à la TVA des achats réalisés auprès de vendeurs de pays extra-européens sont différentes de celles en vigueur pour les achats réalisés auprès de vendeurs de l'Union européenne et s'avèrent d'une mise en œuvre particulièrement complexe.

À l'importation, la TVA n'est due que lorsque le bien a une valeur supérieure à 22 €⁵³ et des droits de douane sont dus si la valeur du bien excède 150 €. En dessous du seuil de 22 €, les flux sont qualifiés « d'envois de valeur négligeable » (EVN) et ne supportent pas de

⁵⁰ En France, 547 entreprises étaient inscrites en 2017.

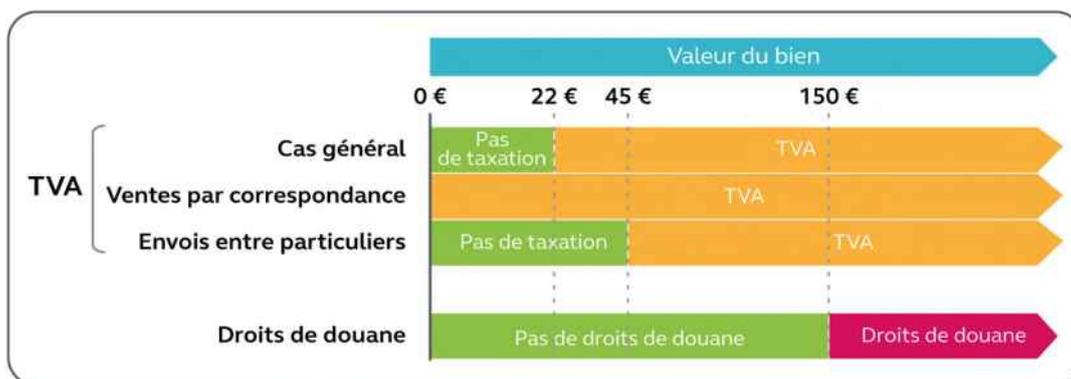
⁵¹ Dont 185 M€ de l'Irlande, 84 M€ du Royaume Uni, 53 M€ des Pays-Bas, 29 M€ du Luxembourg.

⁵² Après 260 M€ en 2015 et 296 M€ en 2016.

⁵³ La directive européenne 2009/132/CE du 19 octobre 2009 prévoit que les États choisissent librement ce seuil dans une fourchette comprise entre 10 € et 22 €.

taxation. Toutefois, les importations réalisées dans le cadre de la vente par correspondance ne bénéficient d'aucune franchise et sont normalement imposables à la TVA dès le premier euro⁵⁴. Dans les faits cependant, dès lors qu'il est impossible de déterminer si l'envoi résulte ou non d'une vente par correspondance, la franchise de 22 € s'applique à tous les envois.

Schéma n° 4 : seuils de taxation des importations



Source : Cour des comptes

La taxe est due par le destinataire du bien importé mais le déclarant en douane agissant dans le cadre d'un mandat de représentation indirecte⁵⁵ est solidaire.

Fret cargo, fret express et fret postal

Les exportateurs de biens confient leurs marchandises à des entreprises de fret qui la remettent à un transporteur chargé de la faire parvenir dans le pays de destination. Les différents types d'acheminement recouvrent :

- le fret traditionnel (*general cargo*), réservé aux envois volumineux (par exemple les textiles, produits électroniques ou produits frais) ;
- le fret express qui s'est considérablement développé durant les dernières décennies avec l'émergence d'acteurs de premier plan (Fedex, UPS, DHL). Il est caractérisé par une forte intégration de la chaîne logistique qui permet un engagement sur les délais, un transport rapide de porte à porte et des procédures rigoureuses de suivi ;
- le fret postal qui recouvre les envois par colis confiés aux postes nationales.

L'essentiel des achats dans le commerce électronique est envoyé par fret express ou en fret postal. Résultant des contrôles effectués par les services des douanes, les redressements de TVA en matière de fret express sont faibles. Sur les six à sept millions d'envois réalisés en fret express chaque année, moins de 5 000 envois font l'objet d'un redressement (soit 0,06 %) et les sommes redressées représentent environ 2 M€ par an.

⁵⁴ Cette exclusion de la franchise est permise par la même directive.

⁵⁵ Si un représentant en douane agit toujours pour le compte de son client, il peut agir soit en son nom propre (on parle alors de « représentation indirecte »), soit au nom de son client (on parle alors de « représentation directe »).

B - E-commerce et fraude aux cotisations sociales

1 - Une forme de fraude difficilement identifiable

L'émergence de nouveaux moyens d'intermédiation des transactions économiques exacerbe des questions anciennes de frontière entre des activités fondées sur le don, le partage de frais ou l'optimisation de ressources, sans intention professionnelle et sans caractère lucratif, et des activités de prestations de service ou commerciale de nature professionnelle, ne s'inscrivant souvent dans aucun cadre juridique. La fraude à ce titre concerne aussi bien des particuliers pratiquant une activité de vente ou de prestation de service non déclarée que des professionnels régulièrement déclarés dissimulant une partie de leur activité exercée via internet.

L'assujettissement aux cotisations sociales dépend d'un seuil pour la location de biens et la location de logements meublés, en contrepartie, en-deçà de ce dernier, de l'application des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (perçus en même temps que l'IR). En revanche, s'agissant de biens achetés ou fabriqués en vue de leur revente et de services rendus contre rémunération, les plafonds en vigueur ne concernent que la possibilité d'opter pour le régime simplifié du micro-entrepreneur et l'application en conséquence de cotisations proportionnelles au chiffre d'affaires (en ce cas, sans déduction des charges). Ceci signifie qu'en principe les intéressés doivent s'acquitter de cotisations au premier euro de revenu, si leur activité peut être qualifiée de professionnelle.

Le développement de ces activités constitue à certains égards un défi pour l'application de loi. Il se traduit par un nombre particulièrement élevé de transactions, souvent pour de faibles montants unitaires⁵⁶, éventuellement sous de fausses identités et par l'intermédiaire de plateformes basées à l'étranger. Elles peuvent aussi donner lieu à des règlements au moyen de crypto-monnaies, difficiles à détecter. Pour autant, l'importance prise par les enjeux financiers et les risques de concurrence déloyale obligent les organismes de recouvrement à rechercher des solutions.

2 - Des instruments de lutte contre cette nouvelle forme de fraude encore faiblement développés

La loi de finance rectificative pour 2015 a transposé au domaine social les dispositions du code général des impôts qui obligent les plateformes à fournir pour chaque transaction une information sur les obligations sociales et fiscales aux personnes qui réalisent les transactions commerciales par leur intermédiaire et à leur communiquer le montant brut des transactions commerciales réalisées au cours de l'année.

La LFSS pour 2017 a permis, en outre, aux plateformes de proposer aux particuliers de réaliser, pour leur compte, les démarches obligatoires liées à la création d'entreprises. L'objectif consistait à alléger la charge administrative pour les utilisateurs, en permettant aux plateformes de devenir un tiers de confiance pour l'accomplissement de ces démarches. Les acteurs de l'économie collaborative ne semblent pas s'être saisis de cette possibilité tandis que les contrôles dans ce domaine sont restés de faible ampleur.

⁵⁶ Un groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur l'économie collaborative a fait plusieurs propositions de simplification, en 2017, dont la présomption de caractère non professionnel des activités exercées via des plateformes en ligne quand elles produisent un revenu inférieur à 3 000 € par an (ce seuil devant également correspondre à un abattement forfaitaire en matière fiscale).

Plus récemment, la loi de novembre 2018 sur la lutte contre la fraude a autorisé l'échange automatisé des données relatives aux plateformes entre la DGFIP et l'Acoss. Des travaux visent actuellement à définir les conditions d'exploitation à fins de contrôle par les Urssaf des fichiers sur les revenus des utilisateurs de plateformes qui seront transmis par la DGFIP à partir du 1^{er} trimestre 2020. Il s'agira de relevés annuels de transactions effectuées par les internautes, indiquant leur statut (particulier ou professionnel) – la principale difficulté restant la question de l'identification.

À ce jour, l'Acoss n'a clairement pas encore mis en œuvre une politique de lutte contre la fraude à la mesure du développement de l'économie numérique mais aussi des nouvelles possibilités de contrôle.

C - La fraude au travail détaché

1 - Un dispositif propice à la fraude aux cotisations sociales

Le détachement de travailleurs permet à un employeur établi dans un État membre de faire travailler un de ses salariés dans un autre État, pour une période limitée, la protection sociale qui lui est applicable demeurant celle du pays d'origine. La France est le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés en Europe, après l'Allemagne. Le nombre annuel de salariés détachés dans notre pays est passé de 4 000 en 2004 à plus de 500 000 aujourd'hui⁵⁷.

Les baisses de charges sur les salaires des moins qualifiés, dont font partie la plus grande partie des travailleurs détachés en France, devraient théoriquement limiter l'incitation à recourir à cette formule⁵⁸. Toutefois, il peut exister des facteurs incitatifs, liés à des possibilités plus importantes de minorer légalement ou frauduleusement l'assiette des cotisations, voire de les éluder complètement. En outre, il conviendrait de prendre en compte les règles particulières de certains pays d'origine, notamment fiscales, qui avantagent le travail à l'étranger.

Trois grandes catégories de fraude au travail détaché ont été identifiées, qui peuvent éventuellement se cumuler : l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au droit du travail national applicables aux travailleurs détachés ; la fraude complexe, et en particulier la fraude à l'établissement⁵⁹.

⁵⁷ 600 000 salariés déclarés en 2018 (soit +70 % par rapport à 2016), mais y compris plusieurs fois le même, s'il a été détaché plusieurs fois (en 2017, on a calculé qu'à 516 000 salariés ainsi déclarés avaient correspondu 200 000 personnes physiques distinctes). Parallèlement, plus d'un million d'attestations ont été enregistrées dans le secteur des transports, qui relève d'un régime déclaratif particulier.

⁵⁸ *Trésor-Éco* n° 171, juin 2016, « Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités ». Ce résultat s'explique principalement par les allègements dégressifs de charges, la comparaison portant sur les taux de cotisation au SMIC, qui s'applique à tout salarié en France, y compris détaché. Cependant, la rémunération de nombreux emplois peu qualifiés, notamment dans le BTP, peut s'établir au-dessus de ce minimum.

⁵⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2019*, Tome I, « La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions », La Documentation française, février 2019, pp. 57-91, disponible sur www.ccomptes.fr.

Un exemple de fraude au travail détaché : le chantier de l'EPR à Flamanville

Une société française de BTP, active sur le chantier de l'EPR de Flamanville, a été condamnée pour le recours à une entreprise d'intérim fondée par un de ses ex-cadres. Située légalement en Irlande, elle utilisait une succursale chypriote pour recruter des salariés polonais sur la base de contrats rédigés en grec. Entre 2009 et 2011, 163 salariés ont été concernés, parfois détachés depuis plus de 4 ans.

Le juge a estimé que le donneur d'ordre ne pouvait ignorer toutes ces irrégularités. La cour d'appel de Caen a aggravé la sanction en 2016 (29 950 €), tout en la maintenant en-deçà du montant de 30 000 € qui aurait entraîné une interdiction de concourir aux marchés publics pendant une durée maximale de 6 mois.

2 - Une lutte contre la fraude rendue difficile par la complexité du contexte juridique

Le travail détaché relève de deux régimes juridiques (qui ne sont pas toujours cohérents entre eux), d'une part celui du droit du travail, issu d'une directive de 1996 sur le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, d'autre part celui de la sécurité sociale résultant d'un règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le régime lié au droit du travail a connu des réformes importantes à l'occasion de la révision de la directive afférente en 2018 (limitation de la durée du détachement, application du principe « à travail égal, salaire égal »). Le projet de révision relatif à leur sécurité sociale a, en revanche, échoué jusqu'à présent.

S'agissant de la « fraude complexe » ne se limitant pas à la non-déclaration auprès des DIRRECTE ou à la présentation de certificats falsifiés, aisées à sanctionner, mais mettant en cause la réalité du détachement⁶⁰, l'action des pouvoirs publics et des organismes chargés du recouvrement apparaît aujourd'hui contrainte par le droit et la jurisprudence communautaires et/ou, parfois, par le manque de coopération des administrations de certains États membres.

Ainsi, la CJUE a admis la possibilité de produire *a posteriori* le certificat « A1 », attestant de l'affiliation du travailleur à la sécurité sociale de son pays d'origine, et ce, jusque deux ans après la date théorique du détachement. Ceci permet de régulariser la situation des travailleurs concernés après un contrôle. Cette jurisprudence fragilise la disposition de la LFSS pour 2017 pénalisant le défaut de production du formulaire.

En outre, à l'occasion d'une question préjudicielle posée par l'assemblée plénière de la Cour de cassation, la CJUE (arrêt Rosa-Flussschiff du 27 avril 2017) a jugé que ce formulaire « A1 » lie les institutions et les juridictions de l'État membre d'emploi, même lorsqu'il est constaté par celles-ci que les conditions de l'activité du travailleur ne correspondent pas à la situation ayant justifié sa délivrance. La CJUE se fonde en cela sur le principe d'unicité de la législation applicable (si le travailleur concerné était affilié unilatéralement par l'État d'accueil, il le deviendrait doublement) et sur le principe de coopération loyale entre États.

⁶⁰ C'est-à-dire du respect des règles qui le définissent : activité substantielle dans le pays d'origine de l'entreprise ou du travailleur indépendant auto-détaché, lien préalable entre le salarié et celle-ci, paiement effectif des cotisations.

Dans ce contexte, les actions menées par les organismes de sécurité sociale impliquent la recherche d'informations à l'étranger et la mise en œuvre d'une procédure de coopération internationale⁶¹, notamment via la direction de la sécurité sociale. Ces opérations s'avèrent longues et coûteuses en temps de travail des inspecteurs, pour un résultat final assez mince. Au total, si les redressements prononcés ont progressé dans la période récente⁶², les perspectives de recouvrement sont assez hypothétiques.

Tableau n° 3 : résultats des contrôles des situations de prestations de service internationales

	Nombre d'actions	Montants redressés
2016	65	50,96 M€
2017	63	40,56 M€
2018	37	130,71 M€

Source : Cour des comptes

En définitive, comme le soulignait déjà la Cour dans son rapport public annuel de 2019, « ce n'est pas le statut en lui-même de travailleur détaché qui pose problème, d'autant qu'il sera encore mieux encadré en 2020, mais la fraude au travail détaché sous toutes ses formes. Or beaucoup d'entreprises ignorent que, dès lors que ses règles sont respectées, le travail détaché n'est pas économiquement plus intéressant au niveau du Smic que l'emploi local ».

CONCLUSION

La fraude aux prélèvements obligatoires est un phénomène multiforme et difficile à appréhender, tant par les chercheurs qui ne l'étudient que depuis une date relativement récente, que par les administrations chargées de sa détection et de sa répression. Plurielle dans ses modalités et son ampleur, elle l'est aussi dans les groupes de contribuables ou de cotisants qu'elle concerne. C'est pourquoi la lutte contre la fraude doit nécessairement emprunter des canaux variés.

À cet égard, la recherche sur les déterminants de la fraude fiscale a souligné que les comportements de fraude sont affectés par le plus ou moins grande probabilité d'être contrôlé et l'importance des sanctions qui en résultent. L'une des façons pour les fraudeurs de limiter leurs risques consiste à exploiter les lacunes des contrôles en profitant des évolutions techniques (économie numérique) ou de schémas de fraude complexes (par exemple, fraude carrousel à la TVA). Cette évolution permanente de la forme prise par la fraude fiscale constitue un défi permanent, tant pour le législateur qui élabore les règles sur lesquelles le

⁶¹ Phase 1 de dialogue : l'inspecteur adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères, qui doivent répondre dans un délai de 3 mois, renouvelable une fois. Phase 2 : les autorités compétentes (la Direction de la sécurité sociale pour la France) peuvent décider d'entamer une seconde phase avec leurs homologues de l'État concerné ou de saisir directement une commission administrative européenne.

⁶² En l'occurrence, la forte hausse observée en 2018 s'explique essentiellement par le redressement prononcé à l'encontre d'une société d'intérim espagnole spécialisée dans l'envoi d'ouvriers sud-américains (plusieurs milliers) dans des exploitations agricoles du midi de la France. Le dossier se trouve encore en phase de concertation avec les autorités espagnoles.

contrôle est fondé, que pour les administrations qui les mettent en œuvre. Ce défi est d'autant plus difficile à relever qu'il doit être concilié avec des relations plus confiantes entre les administrations et réseaux chargés du recouvrement des prélèvements obligatoires et les contribuables/cotisants.

Chapitre II

Le chiffrage des irrégularités et de la fraude aux prélèvements obligatoires : une méthode à construire, de premiers résultats à fiabiliser

L'estimation des montants représentés par les irrégularités et la fraude aux prélèvements obligatoires est un outil essentiel d'orientation de l'action de l'administration fiscale. En objectivant les comportements d'évitement des prélèvements, elle constitue aussi un élément central pour apaiser le débat public sur les prélèvements obligatoires. Ce deuxième chapitre présente une méthode visant à établir une telle estimation dans notre pays, et présente de premiers résultats. Pour cela, une première partie présente les expériences étrangères, nombreuses, de chiffrage des irrégularités et de la fraude (I). Une deuxième partie rend compte du faible développement de ce travail d'estimation en France et précise les éléments nécessaires à l'établissement d'un chiffrage solide (II). Enfin, une troisième partie présente les premiers résultats des travaux d'estimation portant sur la TVA et les cotisations sociales (III).

I - Des expériences étrangères nombreuses

De nombreux pays ont mis en œuvre une démarche d'estimation portant le plus souvent sur l'écart fiscal (*tax gap*), mais aussi parfois sur les irrégularités et la fraude fiscales. Pour effectuer ses travaux de comparaison internationale, la Cour s'est appuyée sur des données issues d'un panel de 58 États, proche de celui des membres du Forum de l'administration fiscale (FTA) de l'OCDE (groupe de 53 pays visant à faire évoluer les systèmes fiscaux en vue d'une meilleure efficacité des administrations fiscales et d'un meilleur respect de la loi fiscale⁶³). Elle a aussi eu recours à une enquête de l'OCDE sur l'écart fiscal, qui a porté sur une vingtaine d'États membres de cette organisation.

⁶³ Dans l'échantillon figurent la Bulgarie, la Croatie, Chypre, Malte, le Maroc et la Thaïlande, qui ne font pas partie du FTA, tandis que l'Arabie Saoudite appartient au FTA mais ne figure pas dans l'échantillon.

A - Des estimations qui concernent un nombre croissant d'États

1 - Le rôle précurseur des États-Unis

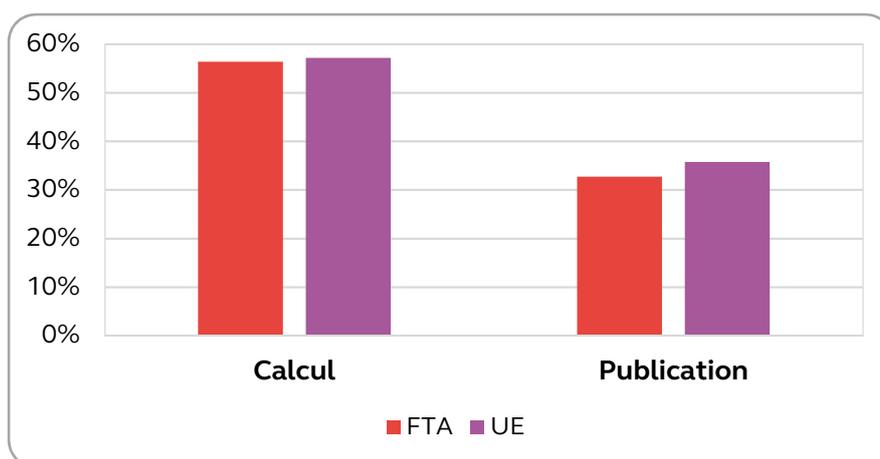
Les États-Unis ont été les premiers, en 1983, à publier des estimations ; celles-ci portaient non pas sur la fraude, mais sur le concept plus large d'écart fiscal (*tax gap*)⁶⁴.

Les premiers travaux ont concerné la période 1973-1981⁶⁵. Depuis, de nombreux États ont développé leurs estimations de l'écart fiscal, plus particulièrement depuis le début des années 2000 (Royaume-Uni en 2001 pour les impôts indirects, Suède en 2008, Australie en 2013, Canada en 2016). D'autres États (Norvège, République tchèque, Portugal) ont prévu de mener de telles estimations. En revanche, la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Chine ne procèdent pas à des estimations officielles et régulières de cette donnée.

Sur les 58 États du panel ayant servi aux travaux de la Cour, 31 calculent régulièrement une estimation des irrégularités ou de la fraude fiscales pour au moins la TVA, l'IS ou l'IR. Par ailleurs, 18 publient leurs résultats. La part des États de l'Union européenne réalisant ces travaux est assez proche puisque 16 États membres (57 %) calculent l'écart fiscal pour au moins la TVA, l'IR ou l'IS, et dix d'entre eux (36 %) rendent leurs estimations publiques.

La différence entre la proportion d'États calculant une estimation de l'écart fiscal et la part de ceux qui la publient indique que certaines administrations fiscales ne souhaitent pas rendre ces données publiques et les utilisent essentiellement à des fins de pilotage interne. À l'inverse, les pays qui calculent et publient ces indicateurs entendent les utiliser comme un moyen de documenter le débat public sur la fiscalité en général et sur la fraude fiscale en particulier.

Graphique n° 2 : part des États qui calculent et publient des estimations de l'écart fiscal pour au moins un impôt



Source : OCDE Tax administration 2019

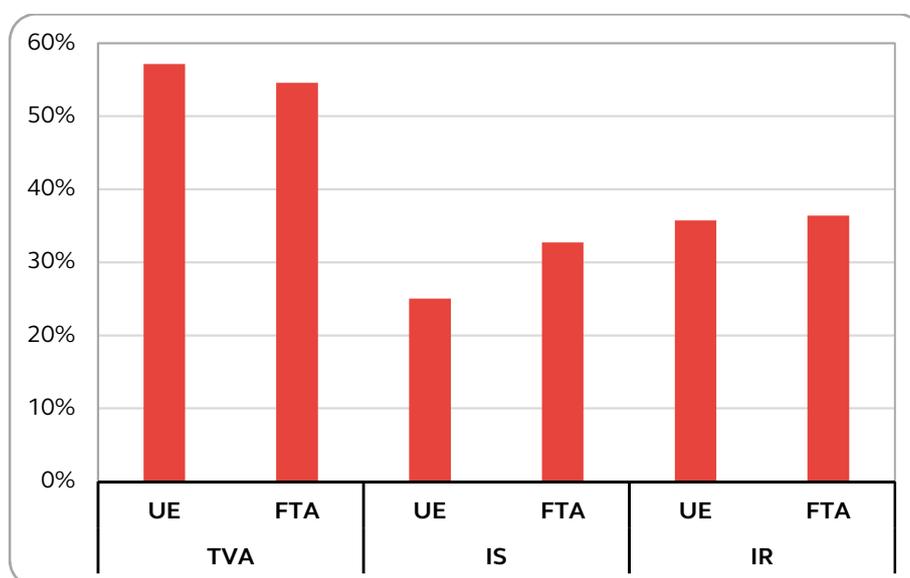
FTA : forum de l'administration fiscale de l'OCDE. UE : Union européenne.

⁶⁴ Cf. définitions dans le chapitre I.

⁶⁵ *Income Tax gap Compliance Research Estimates for 1973-1981*. Un rapport précédent, sorti en 1979, évaluait les revenus non déclarés mais pas les taxes associées éludées.

La déclinaison par impôt de la part des États qui calculent et publient des estimations d'écart fiscal montre que la TVA est le prélèvement qui recueille la plus forte attention. Aucun État ne réalise des estimations sur les impôts directs (IR et IS) sans également produire un chiffrage des pertes de TVA⁶⁶. La TVA apparaît donc comme l'impôt dont les administrations fiscales estiment prioritairement l'écart fiscal lorsqu'ils entreprennent une démarche de chiffrage. Ce constat peut s'expliquer par l'élaboration de méthodologies de calcul de l'écart fiscal pour cet impôt par la Commission Européenne (voir *infra*) et le FMI (*RA-GAP Program*)⁶⁷. Par ailleurs, le calcul de l'écart fiscal pour la TVA peut se faire plus aisément que pour les autres impôts à partir de statistiques macroéconomiques, ce qui rend l'estimation moins coûteuse. Enfin, la part des recettes de TVA dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est significative dans beaucoup de pays (20 % en moyenne dans l'OCDE), ce qui rend le calcul de l'écart fiscal pour cet impôt d'autant plus stratégique.

Graphique n° 3 : part des États qui calculent des estimations de l'écart fiscal par impôt



Source : OCDE Tax administration 2019

FTA : forum de l'administration fiscale de l'OCDE. UE : Union européenne.

⁶⁶ À l'exception notable des États-Unis en raison de l'inexistence de la TVA dans de pays.

⁶⁷ Le programme *Revenue Administration Gap Analysis* (RA-GAP) a également mis au point une méthode de calcul du *tax gap* pour l'IS et les droits d'accise.

2 - Une démarche de chiffrage en cours de généralisation mais dont la fiabilisation nécessite du temps

Plusieurs États qui ne réalisaient aucune estimation en 2015 ont mené une évaluation pour au moins un impôt en 2017 (Canada, Croatie, Indonésie, Pays-Bas, Russie, Singapour, Slovénie et Thaïlande). Cette évolution illustre la volonté croissante des États de mener des travaux d'évaluation. En revanche, la Suisse et la Suède, qui ont réalisé ce travail par le passé ne le font plus en 2017. La Suède – qui a mené une estimation relativement développée de son écart fiscal (TVA, IS, IR) pour la dernière fois en 2008 – indique que de telles estimations sont désormais impossibles en raison notamment d'une évolution dans la manière dont les contrôles fiscaux sont menés⁶⁸.

Les travaux des pays anglo-saxons (Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Canada) apparaissent comme les plus robustes. Ils sont aussi particulièrement transparents et donnent lieu à la publication de documents méthodologiques développés. Les pays scandinaves (Danemark en premier lieu, mais aussi Suède, et Norvège, qui a entrepris de procéder à ses propres estimations) apparaissent également plus avancés que la moyenne des autres États.

Les administrations fiscales qui se sont lancées dans la mise en œuvre d'un chiffrage de l'écart fiscal ont eu besoin de temps pour stabiliser leur méthodologie : quatre ans au Canada, plusieurs années également au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Au surplus, la plupart des pays ont mis en place les travaux d'estimation de manière graduelle, en commençant par les impôts les plus simples à appréhender (la TVA) pour finir par ceux dont le régime est le plus complexe (IR et IS).

3 - Des périmètres d'estimation qui varient selon les pays

Sur l'ensemble des États ayant répondu à l'enquête de l'OCDE sur l'évaluation de l'écart fiscal (ou *tax gap*), tous sauf deux (le Danemark et la Suède) définissent ce concept comme la différence entre les impôts qui seraient encaissés en cas de parfait respect de la loi fiscale et d'absence d'insolvabilité de l'ensemble des contribuables⁶⁹ et ceux qui l'ont été effectivement.

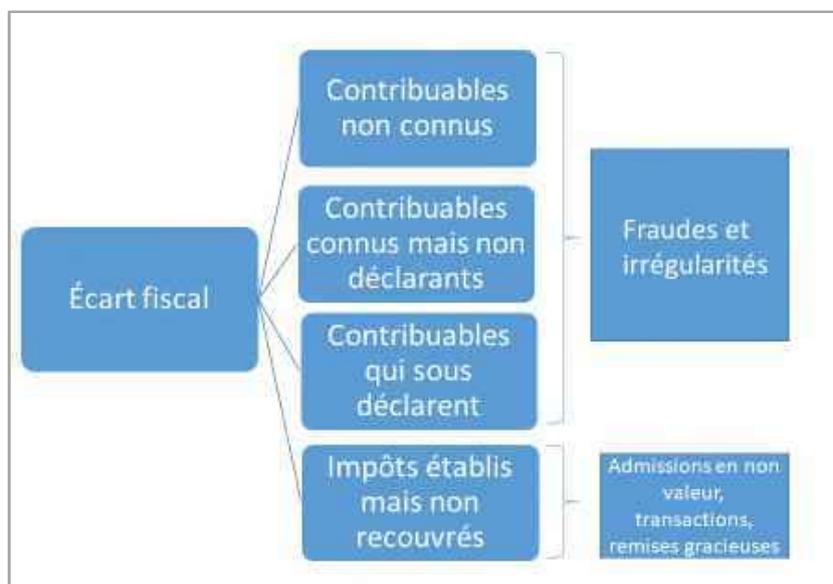
Cette notion regroupe les pertes liées :

- à l'absence de déclaration des contribuables inconnus des services fiscaux ;
- à l'absence de déclaration des contribuables connus des services fiscaux ;
- à la sous-déclaration des contribuables ;
- à l'absence de recouvrement des impôts établis (qu'il soit consécutif à une faillite, une obstruction du contribuable, une transaction ou une remise gracieuse consentie par l'administration).

⁶⁸ Dans un rapport publié en 2014, l'agence suédoise des impôts (*Skatteverket*) indique que la réduction du nombre de contrôles effectués ainsi que le choix de contrôles essentiellement ciblés rend plus difficile et moins précis le travail de chiffrage, qui ne peut plus utiliser la méthode mise en œuvre pour la dernière fois en 2008. Cf. *Skatteverket, The Development of the Tax Gap in Sweden 2007-12*, janvier 2014.

⁶⁹ Le Royaume-Uni précise que le respect de la loi fiscale s'entend dans sa lettre et son esprit.

Schéma n° 5 : décomposition de l'écart fiscal



Source : Cour des comptes

La Suède et le Danemark calculent en revanche la différence entre les impôts effectivement établis et ceux qui l'auraient été si toutes les activités avaient été déclarées conformément à la loi fiscale. Il s'agit d'un *tax assessment gap* ou d'une estimation des fraudes et irrégularités. Par rapport au *tax gap*, ce périmètre n'inclut pas les pertes liées à l'échec du recouvrement (cf. schéma ci-avant).

Les États-Unis calculent par ailleurs un *tax gap* brut et un *tax gap* net. Ce dernier représente les pertes fiscales après comptabilisation des paiements tardifs et encaissements des redressements fiscaux. Le premier représente l'écart entre les recettes fiscales attendues et celles qui ont été versées de manière volontaire et en respect du calendrier de paiement par les contribuables.

En définitive, aucune administration fiscale n'effectue un chiffrage de la seule « fraude aux prélèvements obligatoires ». À cette notion sont préférées celles de *tax gap* ou encore de *tax assessment gap* (irrégularités).

4 - Un double objectif d'efficacité et de transparence

Les États assignent deux principaux objectifs au calcul et à la publication de l'écart fiscal.

D'abord, ils estiment que mieux connaître les irrégularités permet de mieux les combattre :

- en permettant une analyse des secteurs les plus à risque et un meilleur ciblage des contrôles à venir ;
- en contribuant à la définition de la stratégie de l'administration fiscale et à l'affectation de ses ressources humaines ;

- en permettant d'évaluer l'effet de mesures législatives ou réglementaires déjà prises visant à combattre la fraude et les irrégularités.

Par ailleurs, ces publications permettent d'assurer la transparence du débat public et de l'information des citoyens, du Gouvernement et du Parlement sur le civisme fiscal. Elles peuvent également donner des éléments d'information sur la performance de l'administration fiscale.

L'administration fiscale britannique souligne que la fixation d'un objectif en termes de seuil de fraude fiscale à ne pas dépasser n'est pas pertinent en raison de l'incertitude des résultats, de leurs révisions successives dans le temps et de leur nature rétrospective. L'effet d'une mesure législative ou organisationnelle visant à mieux combattre la fraude n'est en effet perceptible que plusieurs années plus tard. La plupart des administrations fiscales précisent également que la fraude évaluée ne doit pas être interprétée comme un supplément de recettes budgétaires disponibles.

5 - Des calculs réalisés et publiés par l'administration fiscale elle-même

Dans tous les pays ayant fait l'objet des comparaisons de la Cour, les travaux d'estimation sont menés par l'administration fiscale. La situation française, où l'administration fiscale ne s'est pas saisie du sujet, et où le Gouvernement a demandé à la Cour de définir une méthodologie de chiffrage de la fraude fiscale constitue donc une exception très notable au regard des pratiques en vigueur à l'étranger. Elle peut s'expliquer par différents facteurs :

- l'émiettement du recouvrement des prélèvements obligatoires entre plusieurs administrations (DGFIP, AcoSS, DGDDI), sans compter les taxes affectées qui sont recouvrées par les organismes affectataires, pour un coût d'ailleurs souvent élevé ;
- une volonté politique d'évaluation de la fraude fiscale qui s'est moins nettement exprimée que dans les pays anglo-saxons, plus familiers de ce type de méthodes quantitatives ;
- une suspicion toujours possible dans l'opinion publique concernant l'impartialité des chiffres produits par l'administration fiscale qui, à la différence de bon nombre de ses homologues étrangères, n'est pas organisée en France sous la forme d'une agence indépendante.

Dans les pays où elle a lieu, la mise en œuvre de ces estimations par les services du ministère des finances s'appuie souvent sur une expertise externe et indépendante, visant à crédibiliser les chiffres publiés et à s'assurer de leur robustesse. L'Australie a ainsi mis en place un groupe de trois experts indépendants aux connaissances et expériences reconnues en économie et fiscalité, qui examine les travaux, émet un avis sur la méthodologie mise en œuvre et se prononce sur la fiabilité des résultats obtenus. Pour ce faire, les experts examinent si d'autres méthodes auraient pu être déployées notamment à la lumière des meilleures pratiques en vigueur à l'étranger. L'Italie indique également avoir mis en place une commission de 15 personnes composée de trois universitaires et de représentants de huit administrations publiques, qui se réunissent quatre à cinq fois par an pour examiner les méthodes de calcul de l'écart fiscal. Par ailleurs, le Canada indique demander à des universitaires d'émettre un avis sur les modèles d'évaluation mis en œuvre et a organisé des colloques pour débattre du sujet avec la communauté académique. Enfin, les États-Unis et la Suède ont eu recours à la consultation d'experts dans des précédents exercices d'estimations, sans que cette pratique soit systématique.

6 - Des coopérations fréquentes au niveau national et international

Les administrations qui mettent en œuvre des calculs fondés sur des données macroéconomiques utilisent les données de la comptabilité nationale. Elles sont donc amenées à collaborer étroitement avec l'institut national de statistiques pour la production de leurs estimations.

Au niveau international, les échanges sont nombreux, qu'ils s'inscrivent dans un cadre :

- bilatéral (l'Australie indique coopérer avec les administrations fiscales britannique, américaine et canadienne) ;
- multilatéral (groupe de travail de l'OCDE « *OECD Tax gap community of practice* ») ;
- d'échanges avec le Fonds monétaire international (FMI) qui a rédigé deux guides méthodologiques relatifs à l'estimation de la fraude fiscale en matière de TVA et en matière d'impôt sur les sociétés ;
- européen, au sein du groupe de travail sur l'écart fiscal « *The tax gap project group* » constitué dans la cadre du programme Fiscalis 2020⁷⁰.

En définitive, les comparaisons internationales montrent que le chiffrage de la fraude fiscale est une préoccupation dans un nombre croissant d'États de l'OCDE. Ceux qui comme la France ou l'Allemagne n'ont pas encore mis en œuvre de tels calculs sont aujourd'hui minoritaires.

B - L'estimation de la fraude repose sur une pluralité de méthodes

1 - Deux grandes familles de méthodes : descendantes et ascendantes

Il existe deux types de méthodes directes⁷¹ pour évaluer le montant de la fraude fiscale :

- les méthodes dites « descendantes »⁷² comparent une recette fiscale théorique (obtenue par l'application de la législation fiscale à une assiette théorique déterminée à partir d'agrégats macroéconomiques) à la recette fiscale effectivement perçue ;
- les méthodes dites « ascendantes »⁷³ procèdent par extrapolation des résultats de données microéconomiques (très souvent les résultats du contrôle fiscal). Cette extrapolation ne pose pas de problème lorsque les échantillons issus du contrôle fiscal sont représentatifs, ce qui suppose que les contrôles fiscaux soient réalisés de manière aléatoire. Lorsqu'ils sont ciblés sur les contribuables les plus susceptibles de frauder, il convient de redresser l'échantillon ainsi constitué pour éliminer ce que les statisticiens désignent sous le nom de « biais de sélection ».

⁷⁰ Le programme « Fiscalis 2020 » a pour objectif d'améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans l'union européenne pour la période 2014-2020. Il vise entre autre à soutenir la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et la mise en œuvre de la législation de l'Union.

⁷¹ Les méthodes indirectes passant par l'utilisation de données macroéconomiques non fiscales (quantité de monnaie en circulation, consommation d'électricité) pour en tirer des conclusions sur un manque à gagner fiscal ne sont pas abordées ici car insuffisamment fiables.

⁷² Ces méthodes sont habituellement désignées sous la terminologie de « *top down* ».

⁷³ Désignées traditionnellement sous le terme de « *bottom up* ». Ici encore, le terme français sera privilégié.

Le tableau ci-dessous récapitule les avantages et inconvénients respectifs de ces deux méthodes.

Tableau n° 4 : avantages et inconvénients de l'utilisation des méthodes ascendantes et descendantes

<i>Méthode</i>	Avantages	Inconvénients
<i>Descendante</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) <u>Grande répliquabilité → suivi dans le temps des résultats.</u> 2) <u>Comparaisons internationales plus faciles.</u> 3) <u>Faible coût.</u> 4) <u>Crédibilité des résultats</u> (car données extérieures à l'administration fiscale). 5) <u>Prise en compte de la fraude non détectable lors de contrôles</u> (travail non déclaré, économie souterraine, fraude internationale). 6) Résultats et méthodes faciles à présenter. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) <u>Effet « boîte noire »</u> : estimateur global, mais difficile à affiner (type de contribuables, de comportements fraudogènes). <u>Conséquence</u> : traduction en termes de politique publique difficile. 2) <u>Révision régulière des données des comptes nationaux</u>, largement utilisés pour cette méthode. 3) <u>Intervalle de confiance</u> sur la précision des estimateurs difficile à obtenir. 4) <u>Cet indicateur est établi à partir d'autres évaluations de la fraude, qui reposent elles-mêmes sur une méthode « ascendante ».</u>
<i>Ascendante</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) <u>Interprétation des résultats plus facile</u> (identification des contribuables et des comportements les plus fraudogènes). 2) Contrôles aléatoires : <u>extrapolation à l'ensemble de la population</u> relativement simple. 3) <u>Précision des estimateurs</u> (subdivision de l'écart fiscal en plusieurs catégories). 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Coût <u>important (mise en place des contrôles, analyse des résultats).</u> 2) <u>Problème de la non-détection</u> lors des contrôles (qui peut entraîner une sous-estimation de la fraude). 3) <u>Certaines fraudes échappent à cette méthode</u> (travail dissimulé, comptes <i>offshore</i>...). 4) <u>Décalage temporel</u> entre l'année fiscale contrôlée et les résultats du contrôle fiscal (les résultats du contrôle peuvent être connus plusieurs années après la fin d'un exercice, dans la limite des règles de prescription). 5) <u>Contrôles ciblés</u> : extrapolation basée sur des hypothèses fortes pour corriger les biais de sélection.

2 - L'écart fiscal pour les impôts indirects (TVA et droits d'accises) est majoritairement évalué à partir de méthodes descendantes

Parmi les 19 États qui ont indiqué à l'OCDE mener une évaluation de l'écart fiscal TVA, 17 utilisent la méthode descendante et 4 la méthode ascendante (le Danemark et les Pays-Bas mettant en œuvre simultanément les deux méthodes).

Le même type de méthode prévaut pour les États qui calculent des montants de fraude aux accises (taxes sur le tabac, l'alcool, les produits pétroliers). Dans la plupart des cas (Royaume-Uni, Suède, Danemark, Italie, Estonie), ils appliquent les règles de taxation aux consommations qu'ils estiment et comparent les recettes attendues aux recettes effectivement perçues. Le Danemark et le Royaume-Uni complètent leur estimation par la mise en œuvre de la méthode ascendante.

Dans son rapport consacré aux estimations de l'écart fiscal à la TVA⁷⁴, le groupe de projet sur l'écart fiscal constate qu'au niveau européen, la méthode descendante est traditionnellement utilisée par les États⁷⁵. Les estimations de l'écart fiscal TVA dans l'ensemble des États de l'Union publiés annuellement par la Commission européenne (*cf. infra*) sont également calculés selon cette méthode.

Néanmoins, malgré les avantages que présentent la méthode descendante dans l'estimation de la fraude à la TVA (faible coût, comparabilité forte), celle-ci souffre de deux limites importantes. Tout d'abord, comme cela a été rappelé par la Cour des comptes européenne dans son rapport de 2015 consacré à la lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire, l'écart TVA ne constitue pas une estimation fiable de la fraude à la TVA puisqu'il intègre d'autres pertes de recettes, notamment celles dues à l'insolvabilité des entreprises. Par ailleurs, cet écart TVA est très sensible à certaines hypothèses, et notamment aux estimations faites sur l'ampleur de l'économie souterraine (utilisées pour le calcul du PIB).

3 - La fraude aux impôts directs (IS et IR) est plus souvent évaluée à partir de l'exploitation des résultats du contrôle fiscal

L'estimation des irrégularités et de la fraude aux impôts directs (IS et IR) repose plus majoritairement sur la mise en œuvre de méthodes « ascendantes ».

Parmi les 14 États de l'échantillon de l'OCDE réalisant des estimations relatives à l'IR, 11 recourent à une méthode ascendante contre 9 à une méthode descendante (le Canada, le Danemark, l'Italie, l'Estonie et la Lettonie mettent en œuvre les deux méthodes simultanément).

Par ailleurs, 13 États indiquent réaliser des estimations des irrégularités et de la fraude à l'IS. Parmi eux, ils sont 9 à recourir à une estimation ascendante et 6 à recourir à une estimation descendante (il s'agit notamment de l'Italie (qui a recours aux deux techniques) et des trois pays d'Amérique latine suivants : la Colombie, le Costa Rica et le Pérou). Pour cet impôt, le FMI a proposé une estimation descendante faisant intervenir des données de comptes nationaux⁷⁶. La fraude à l'IS est obtenue en calculant la différence entre les recettes effectivement encaissées et les recettes potentielles obtenues comme produit du taux d'imposition par la base théorique d'imposition. Cette méthode paraît toutefois très délicate à mettre en œuvre en France dans la mesure où l'assiette fiscale de l'IS est très éloignée des agrégats de comptabilité nationale. L'agrégat qui s'en approche le plus, l'excédent brut d'exploitation (EBE)⁷⁷, ne tient pas compte

⁷⁴ *Fiscalis tax gap project group (FPG/041), The concept of tax gaps, Report on VAT gap estimations*, mars 2016.

⁷⁵ Cf. dans le cas français pour l'estimation du *tax gap* de TVA, la fiche méthodologique de l'Insee publiée en mai 2014 consacrée à « L'évaluation macroéconomique de l'économie non observée ».

⁷⁶ Junji Ueda, *Estimating the Corporate Income Tax Gap : The RA-GAP Methodology*.

⁷⁷ Cet agrégat est obtenu en retranchant à la production les consommations intermédiaires, la rémunération des salariés et les impôts sur la production (taxe foncière, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les salaires).

en effet des intérêts reçus et versés, des provisions et amortissements. Par ailleurs, d'autres difficultés se posent dans la détermination d'une assiette macroéconomique de l'IS :

- la comptabilité nationale recense les productions réalisées sur le territoire national tandis que, dans le cas de l'IS, le résultat de succursales installées à l'étranger est déclaré avec le résultat réalisé sur le territoire national ;
- l'EBE évalué par les comptes nationaux est particulièrement éloigné de l'assiette de l'IS pour les entreprises du secteur financier (banques et assurance) en raison du mode de détermination de la valeur ajoutée par les comptes nationaux et de la non-prise en compte de phénomènes affectant le résultat de ces entreprises (variation des taux, du prix des actifs, créances douteuses) ;
- si une telle assiette macroéconomique pouvait être déterminée, elle comptabiliserait le résultat des entreprises bénéficiaires mais également celui des entreprises déficitaires. Il faudrait donc reconstituer un résultat des seules entreprises bénéficiaires. Qui plus est, la possibilité d'imputer des déficits passés sur le résultat de l'exercice conduit à minorer l'assiette de l'IS par rapport à une assiette macroéconomique ;
- enfin, l'existence, pour certaines entreprises, d'un taux réduit de 15 %⁷⁸ et d'une surtaxe de 3,3 % du montant de l'impôt⁷⁹ introduit une complexité supplémentaire dans la détermination de la recette potentielle.

4 - Des contrôles aléatoires dont l'utilité ne se limite pas à la mesure statistique de la fraude

Lorsque la méthode ascendante est mise en œuvre, l'existence de données issues de contrôles fiscaux aléatoires simplifie l'estimation de la fraude fiscale, qui ne doit pas mobiliser des méthodes de redressement du biais de sélection comme cela a été indiqué *supra*. *A contrario*, la nécessité de procéder à un tirage aléatoire au sein d'un registre d'entités productives dûment déclarées, sauf exceptions (cf. chantiers, connus par d'autres sources) et l'absence d'articulation avec d'éventuels contrôles comptables peuvent accroître un biais de détection⁸⁰.

⁷⁸ Taux appliqué jusqu'à 38 120 € de bénéfices pour des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 M€ et le capital a été entièrement reversé et est détenu à au moins 75 % par des personnes physiques (ou par une société appliquant ce critère).

⁷⁹ Il existe un abattement de 763 000 €.

⁸⁰ La méthode la plus aboutie, quoiqu'encore fragile, concernant l'estimation du biais de détection est celle employée par l'*Internal Revenue Service* (IRS) américain, qui se base sur le travail d'universitaires, et notamment celui de Feinstein (« *Detection Controlled Estimation* », *Journal of Law and Economics*, 1990, vol. 33). Le montant de la fraude non-détectée lors des contrôles est estimé par une méthode dite de maximum de vraisemblance, basée sur la modélisation de deux équations. La première concerne les montants réellement fraudés et la seconde renvoie à la part de la fraude qui est détectée par l'agent du fisc en cas de fraude. Le modèle estime la fraction de la fraude qui est détectée en fonction des caractéristiques de l'avis d'imposition contrôlé et du contrôleur chargé du dossier (introduction d'un « effet fixe » pour le contrôleur notamment). Le Royaume-Uni travaille aujourd'hui à moderniser son estimation du biais de détection en s'inspirant de cette méthode.

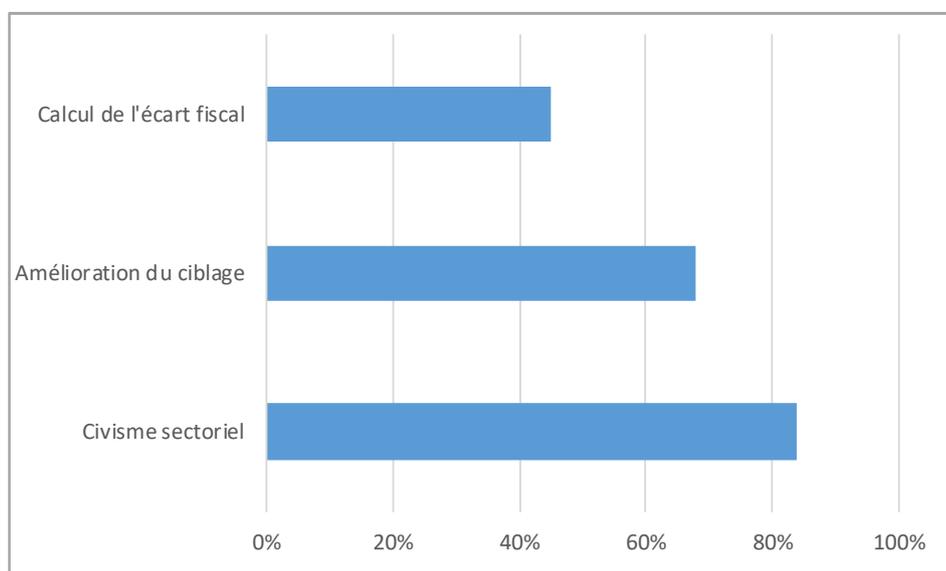
La France ne met pas en œuvre en matière fiscale de contrôles aléatoires. De leur côté, l’Australie, le Canada, le Danemark, les États-Unis et le Royaume-Uni ont recours à la fois à des contrôles ciblés et à des contrôles aléatoires pour calculer leurs estimations de fraude fiscale. Les Pays-Bas se singularisent par des contrôles uniquement mis en œuvre sur une base aléatoire. À l’échelle de l’ensemble des 58 pays qui ont fait l’objet de la comparaison de la Cour, 47 % n’organisent, comme la France, que des contrôles ciblés, tandis que 53 % ont recours, au moins en partie, à des contrôles aléatoires.

Les États qui, comme la France, ne réalisent que des contrôles ciblés, doivent tenir compte du biais de sélection s’ils entendent mettre en œuvre la méthode ascendante. Ce biais de sélection peut être redressé, le plus souvent en mettant en œuvre la méthode d’Heckman⁸¹. La fiabilité de cette méthode repose toutefois sur la disponibilité de certaines informations explicatives de la sélection (variables dites d’exclusion) qui ne sont en pratique pas toujours disponibles.

L’organisation de contrôles aléatoires ne répond pas uniquement à des objectifs de mesure statistique de la fraude. La plupart des pays réalisant de tels contrôles les mènent afin de mieux connaître le comportement des acteurs des différents secteurs de l’économie face à leurs obligations fiscales, dans une perspective d’amélioration du ciblage des prochains contrôles.

Par ailleurs, la mise en œuvre de contrôles aléatoires peut accroître la perception par les contribuables de la probabilité d’être contrôlés, ce qui est de nature à renforcer le civisme fiscal.

Graphique n° 4 : motifs de réalisation de contrôles aléatoires, parmi les pays qui ont recours à ce type de contrôle



Source : OECD Tax administration 2019

⁸¹ La méthode d’Heckman consiste en une correction statistique du biais de sélection en estimant d’abord la probabilité qu’une entreprise soit dans l’échantillon puis, dans un second temps, les montants fraudés.

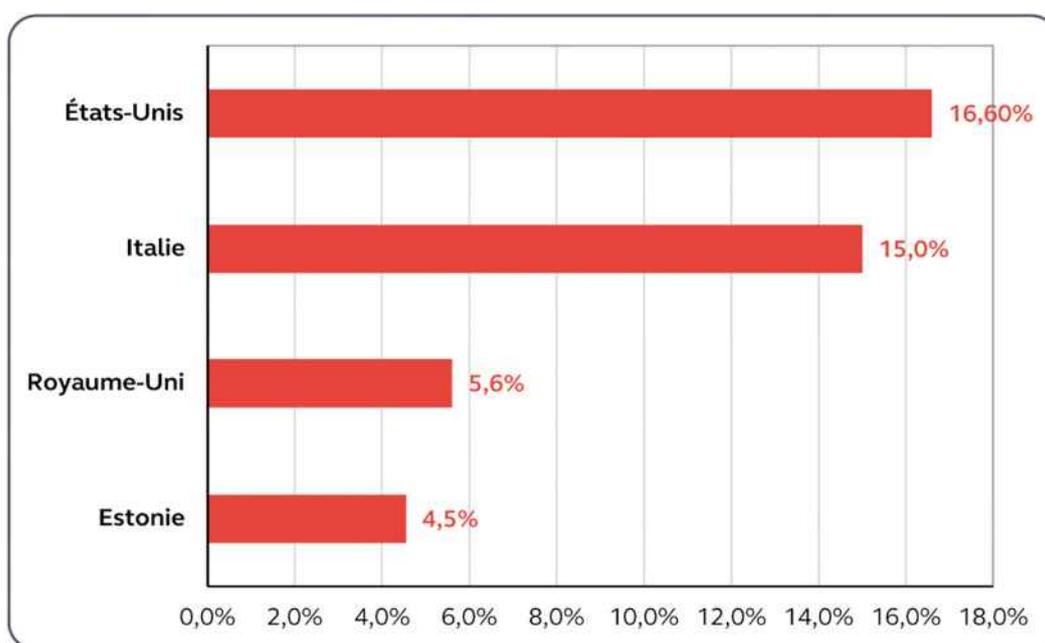
C - Des estimations de l'écart fiscal ou des irrégularités très variables selon les impôts et les pays

1 - Seuls quatre États réalisent un chiffre sur l'ensemble des prélèvements obligatoires

Parmi les 20 pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE, seuls quatre (le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Italie et l'Estonie) ont indiqué réaliser une évaluation de l'écart fiscal pour l'ensemble des prélèvements obligatoires⁸². En pourcentage du PIB, il atteindrait 1,8 % au Royaume-Uni, 2,6 % aux États-Unis, 6,4 % en Italie et 1,5 % en Estonie. Le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Italie et l'Estonie ont des taux de prélèvements obligatoires de respectivement 33,3 %, 27,1 %, 42,4 % et 33,0 %⁸³. Afin de disposer d'agrégats comparables, il convient donc de rapporter la fraude évaluée au total des prélèvements obligatoires et non au PIB.

Rapporté au montant de prélèvements obligatoires, l'écart fiscal atteint alors 5,6 % des prélèvements obligatoires au Royaume-Uni, 16,6 % aux États-Unis, 15 % en Italie et 4,5 % en Estonie. Pour l'ensemble des pays considérés, ce sont les résultats de l'écart fiscal « net » qui sont pris en compte⁸⁴.

Graphique n° 5 : estimation de l'écart fiscal (en % des prélèvements obligatoires)



NB. Dans le cas des États-Unis, les montants concernent l'ensemble des impôts fédéraux uniquement.
Source : publications nationale, retraitement Cour des comptes

⁸² Dans le cas des États-Unis, l'évaluation concerne l'ensemble des impôts fédéraux uniquement.

⁸³ Ces sont issus de la publication de l'OCDE : *Statistiques des recettes publiques*.

⁸⁴ Les États-Unis calculent et publient un *tax gap* « brut », mais le choix a été fait de présenter ici les résultats de l'estimation « nette » pour une meilleure comparabilité avec les autres pays.

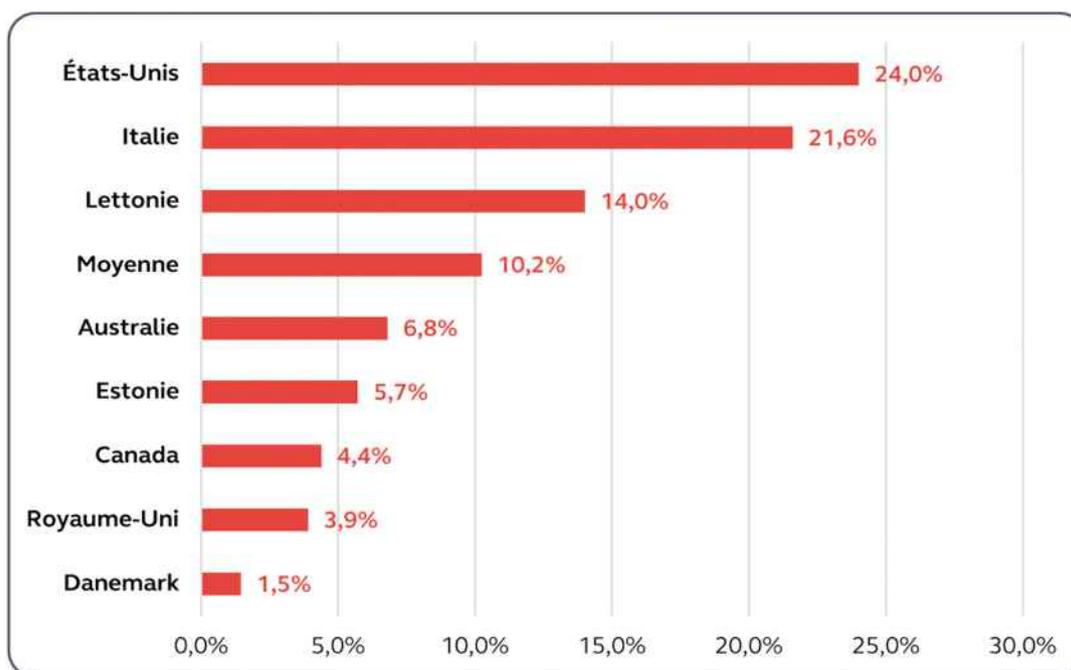
La forte dispersion des estimations selon les pays n'est pas toujours expliquée et peut tenir aux différences de méthodologie. Les comparaisons entre pays étant fragiles, c'est plutôt l'évolution dans le temps de l'écart fiscal estimé qui paraît un indicateur intéressant à suivre.

2 - Une forte variabilité des estimations d'écart fiscal selon les pays

a) Un écart fiscal compris entre 1,5 % et 24 % dans le cas de l'impôt sur le revenu

Les estimations par impôts permettent de dresser une comparaison entre les montants évalués de l'écart fiscal de l'impôt sur le revenu et son produit. En moyenne sur les États où les chiffres sont disponibles, l'écart fiscal s'établirait à 10,2 % du produit de l'impôt, avec des valeurs extrêmes à 1,5 % (Danemark) et 24 % (États-Unis).

**Graphique n° 6 : évaluation de l'écart fiscal dans le cas de l'IR
(en % du produit de l'impôt)**



Source : publications nationales, retraitement Cour des comptes (en particulier lorsqu'une évaluation fournit une fourchette, le point moyen a été retenu)

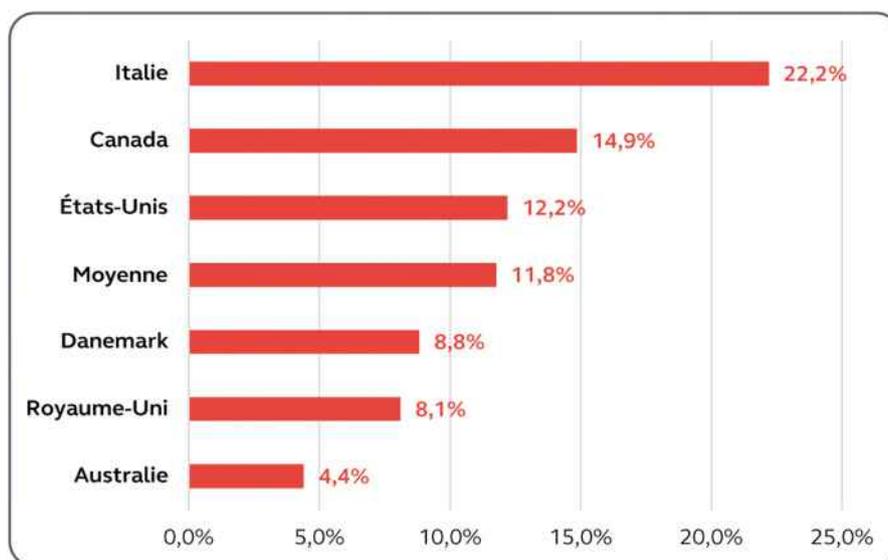
Estimation de la richesse détenue dans les paradis fiscaux

Bien souvent, l'utilisation de données issues de contrôles fiscaux aléatoires ne permet pas d'étudier de manière satisfaisante la fraude des contribuables les plus fortunés, d'une part parce que les échantillons utilisés sont trop petits et d'autre part parce qu'ils sont rarement en mesure de détecter les formes de fraude les plus sophistiquées. Certains pays, comme le Danemark et le Canada, tentent donc d'estimer un écart fiscal pour l'IR en prenant en compte les actifs cachés dans les paradis fiscaux (cette estimation complète mais ne remplace pas l'analyse des données du contrôle fiscal pour cet impôt). Ces estimations prenant en compte la richesse *offshore* se basent notamment sur les travaux de l'économiste Gabriel Zucman⁸⁵. Celui-ci analyse les déséquilibres entre le total des actifs et des passifs financiers déclarés au niveau mondial en se basant sur des données de comptes nationaux, de la Banque des règlements internationaux (BRI) ou encore du FMI⁸⁶. L'économiste a remarqué qu'au niveau mondial, la valeur du total des passifs déclarés est supérieure à celle des actifs, et qu'une partie de la richesse mondiale (environ 8 %) détenue n'est donc pas déclarée par ses détenteurs. En s'inspirant de ces travaux, le Danemark et le Canada ont donc estimé la richesse non déclarée détenue par leurs contribuables dans les paradis fiscaux, puis ont dans un second temps estimé l'écart fiscal pour l'IR qui en découlait. L'écart fiscal relatif à l'IR calculé par le Canada prend en compte la dimension nationale et internationale de l'IR.

b) Un écart fiscal compris entre 4,4 % et 22 % dans le cas de l'impôt sur les sociétés

En matière d'impôt sur les sociétés, le montant moyen de l'écart fiscal évalué par les différents États interrogés par l'OCDE atteint 12,2 % du produit de l'impôt.

**Graphique n° 7 : évaluation de l'écart fiscal dans le cas de l'IS
(en % du produit de l'impôt)**



Source : publications nationale, retraitement Cour des comptes (en particulier lorsqu'une évaluation fournit une fourchette, le point moyen a été retenu).

⁸⁵ Gabriel Zucman, « The Missing Wealth of Nations, Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? », *Quarterly Journal of Economics*, 2013, 128(3): 1321-1364.

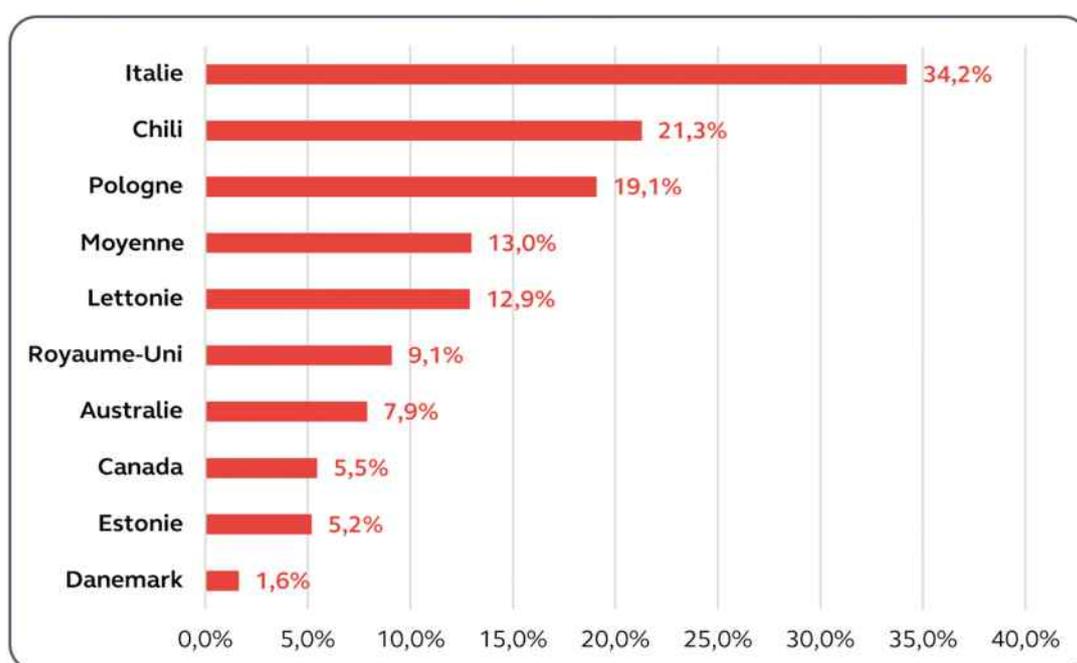
⁸⁶ *International Investment Position, Coordinated Portfolio Investment Survey*.

c) Un écart fiscal compris entre 1,6 % et 34,2 % dans le cas de la TVA

La TVA est l'impôt qui donne lieu au plus grand nombre d'estimations d'écart fiscal, qu'elles soient réalisées par les États ou la Commission européenne, qui procède au calcul pour tous les États de l'Union.

Les estimations réalisées au niveau national, selon des méthodologies non harmonisées, aboutissent à une part moyenne d'écart fiscal pour la TVA de 13 % du produit de l'impôt avec des valeurs extrêmes à 1,6 % pour le Danemark et 34,2 % pour l'Italie.

**Graphique n° 8 : estimations nationales de l'écart fiscal dans le cas de la TVA
(en % du produit de l'impôt)**

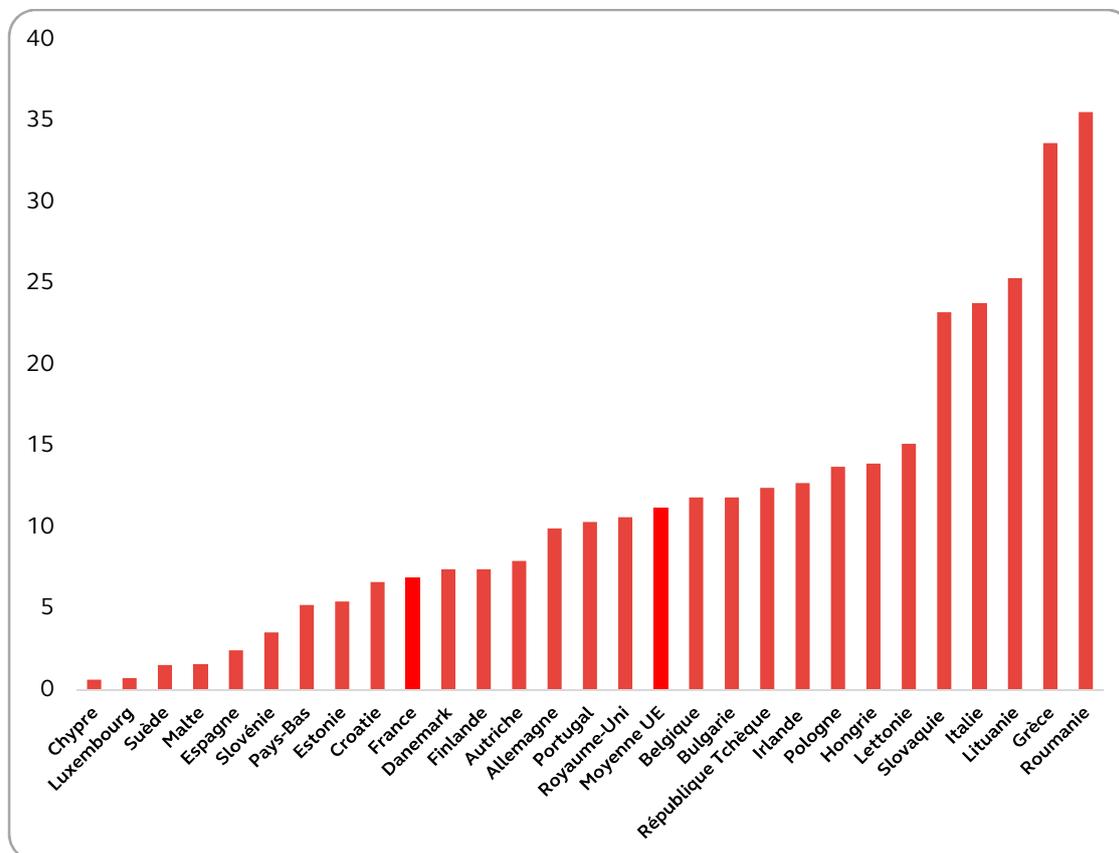


Source : publications nationales, retraitement Cour des comptes (en particulier lorsqu'une évaluation fournit une fourchette, le point moyen a été retenu).

Par ailleurs, la Commission européenne publie chaque année des estimations de l'écart fiscal pour la TVA dans les différents États de l'Union calculées par la mise en œuvre d'une méthode descendante. Ces estimations ont l'avantage de se fonder sur une méthode homogène et des critères d'évaluation unifiés pour l'ensemble des États membres, ce qui permet de comparer les montants de TVA élundés d'un pays à l'autre. Selon les derniers résultats, portant sur l'année 2017⁸⁷, publiés en septembre 2019, l'écart fiscal pour la TVA en France serait significativement inférieur à la moyenne européenne (6,9 % des recettes potentielles de l'impôt contre 11,2 %), cette dernière étant tirée vers le haut par les chiffres élevés de la Roumanie (35,5 %) et de la Grèce (33,6 %) notamment.

⁸⁷ Pour la première fois, la Commission a publié en 2019 des premiers résultats relatifs à l'année N-1 (2018 en l'occurrence). Ceux-ci sont toutefois entachés d'une plus forte incertitude et ne sont pas disponibles pour tous les États européens.

Graphique n° 9 : écart fiscal TVA dans l'Union européenne en 2017 selon l'estimation de la Commission européenne (en % des recettes théoriques)



Source : Commission européenne. *Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States: 2019 Final report*

II - Des progrès limités en matière d'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires depuis le rapport du CPO de 2007

A - Un chiffrage de la fraude sociale à améliorer

En France, deux méthodes d'estimation ont été successivement utilisées pour chiffrer les montants éludés au titre des cotisations sociales. Le premier chiffrage, rendu public en 2014 par le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss)⁸⁸, est fondé sur le redressement, effectué par l'Acoss, des contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf afin d'éliminer le biais de sélection inhérent à ces données. Il aboutissait à un montant de cotisations éludées de l'ordre de 20 à 25 Md€. Le second chiffrage, reposant sur une méthode promue par l'Acoss et publié par elle en 2016, est fondé sur des contrôles

⁸⁸ Cour des comptes, *La Sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014. Disponible sur www.ccomptes.fr.

aléatoires mis en œuvre à la seule fin d'estimer la fraude. Il aboutit à des montants moins élevés, de l'ordre de 6 à 7,5 Md€ pour l'année 2012. Ces deux méthodes comportent toutefois des biais.

1 - L'estimation du rapport du CPO de 2007 et son actualisation dans le cadre du Ralfss de 2014

Cette évaluation a été mise en œuvre pour la première fois dans le cadre des travaux du CPO sur la fraude aux prélèvements obligatoires en 2007. Elle repose sur l'exploitation des données issues des contrôles des agents des Urssaf. L'échantillon ainsi constitué n'étant pas représentatif de l'ensemble de l'économie, la méthode retenue pour corriger ou réduire ce biais a consisté à définir des classes homogènes, en particulier de taille et de secteur d'activité, puis à pondérer les moyennes en leur sein par leur poids réel dans l'économie. Cette méthode dite de « post-stratification » est utilisée par de nombreux pays pour estimer le montant de la fraude lorsqu'il n'existe pas de contrôles aléatoires qui seuls peuvent définir un échantillon représentatif.

La mise en œuvre de cette méthode avait conduit à une évaluation des cotisations et contributions sociales éludées comprise entre 8 Md€ et 14,2 Md€ (dont un manque à gagner lié au travail dissimulé, c'est-à-dire à la fraude, allant de 6,2 Md€ à 12,4 Md€). Cette fourchette était très proche de celle à laquelle un rapport remis au Premier ministre par les députés Charles de Courson et Gérard Léonard en 1996 avait conclu (entre 7,6 Md€ et 11,4 Md€) en mettant en œuvre une approche macro-économique.

La Cour des comptes a présenté dans le Ralfss 2014 une actualisation de cette évaluation, réalisée par l'Acoss. Portant sur l'année 2012, ces travaux aboutissaient à une estimation des cotisations sociales éludées de 20,1 Md€ à 24,9 Md€, soit environ 6 % à 8 % de celles-ci⁸⁹.

Tableau n° 5 : évaluation des cotisations et contributions sociales éludées dans le rapport du CPO de 2007 et dans le Ralfss de 2014 (en Md€)

	Rapport de 2007 du CPO (estimation portant sur l'année 2004)		Ralfss 2014 (estimation portant sur l'année 2012)	
	Champ séc. sociale*	Champ large**	Champ séc. sociale*	Champ large**
1- Travail dissimulé	5,1 à 10,2	6,2 à 12,4	15,4 à 19,1	18,5 à 22,9
2- Hors travail dissimulé	1,5	1,8	1,4 à 1,7	1,7 à 2,0
<i>dont redressements</i>	1,9	2,2	1,7 à 2,1	2,0 à 2,4
<i>dont restitutions</i>	-0,4	-0,4	-0,4 à -0,3	-0,4 à -0,3
3- Total manque à gagner (1+2)	6,6 à 11,7	8,0 à 14,2	16,8 à 20,8	20,1 à 24,9

L'ensemble des calculs ont été réalisés par l'Acoss, à la demande du CPO en 2007 et de la Cour en 2014.

* champ sécurité sociale : cotisations sociales, CSG, CRDS

** extrapolation à l'Unédic et aux cotisations de retraite complémentaire obligatoire

Dans la réponse qu'elle a adressée à la Cour, l'Acoss a contesté la méthode utilisée dans le Ralfss, faisant valoir qu'elle conduisait à surévaluer la fraude du fait d'une correction selon

⁸⁹ En comparaison, les redressements des erreurs et fraudes s'élevaient à 1,2 Md€, soit un taux de redressement des erreurs compris entre 5,9 % et 7,3 %.

elle insuffisante du biais de sélection. Les redressements ne tiennent compte, en effet, que des critères relatifs à la taille et au secteur d'activité des entreprises sélectionnées, alors qu'en pratique les contrôleurs de l'Acoss tiendraient compte d'autres critères. L'Acoss défendait en outre l'idée selon laquelle le biais de sélection a vraisemblablement augmenté avec le temps en raison de l'utilisation de nouveaux critères de ciblage par les inspecteurs des Urssaf. Elle reconnaissait toutefois que la méthode d'évaluation souffrait aussi d'autres biais, tendant à sous-estimer la fraude, notamment le biais de détection qui résulte de l'incertitude relative à la capacité des contrôleurs à identifier l'ensemble des sommes éludées. Aussi concluait-elle à l'époque qu'« il y a des biais de nature à sous-estimer la fraude (le champ, les biais de détection) mais aussi des biais de nature à la surestimer (les biais de sélection) et il n'est pas possible de trancher sur le signe du solde des corrections restant à effectuer ».

2 - La publication par l'Acoss en 2016 d'une estimation de la fraude aux cotisations sociales fondée sur des contrôles aléatoires

L'Acoss a mis en œuvre, progressivement à partir de 2004, une démarche visant à estimer la fraude aux cotisations sociales en se fondant sur des contrôles aléatoires. À la suite du rapport de la Cour de 2014, elle a diligenté pour la première fois une estimation globale de la fraude aux cotisations sociales fondée sur cette méthode et l'a rendue publique en 2016.

L'échantillon retenu a été constitué à partir des contrôles de lutte contre le travail illégal réalisés dans les établissements de moins de 50 salariés choisis dans un nombre important de secteurs d'activité pour les années 2011, 2012 et sur le BTP en 2013. Un taux de fraude a été calculé sur cet échantillon, puis extrapolé à l'ensemble de l'économie en faisant l'hypothèse que la rémunération moyenne des salariés dissimulés est la même que celle des salariés déclarés. Le sondage ne concernant que les entreprises de moins de 50 salariés, l'hypothèse a été faite que le taux de fraude des établissements de plus de 50 salariés représentait 80 % de celui des plus petits. Par ailleurs, pour prendre en compte les cotisations éludées hors travail illégal, l'étude a combiné des contrôles de comptabilité et d'assiette (CCA) sur un échantillon aléatoire de 7000 entreprises de moins de 250 salariés prélevé avec les résultats exhaustifs des contrôles réalisés auprès des entreprises de plus de 250 salariés, ces derniers devant faire l'objet de contrôles réguliers.

Les résultats obtenus sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6 : évaluation du montant des cotisations éludées au titre de l'année 2012

<i>En Md€</i>	Post-stratification (Ralfss 2014)	Contrôles aléatoires (Acoss, avril 2016)
<i>Travail dissimulé</i>	18,5 à 22,9	4,4 à 5,5
<i>Hors travail dissimulé</i>	1,7 à 2	1,8 à 2
<i>dont redressements</i>	2 à 2,4	2,2 à 2,4
<i>dont restitutions</i>	-0,4 à -0,3	-0,4
Total	20,1 à 24,9	6,1 à 7,4

Champ « large » : y compris cotisations d'assurance-chômage et de retraite complémentaire.

L'Acoss aboutit à des montants sensiblement inférieurs aux résultats de l'estimation réalisée pour le Ralfss 2014. Ce total correspond à un taux de fraude de l'ordre de 2 à 2,5 % (dont 1,5 % à 1,9 % au titre du travail dissimulé), ce qui ferait de la fraude un phénomène d'ampleur moindre, voire faible.

Depuis lors, l'Acoss a actualisé cette évaluation en prenant en compte de nouvelles campagnes de contrôles aléatoires, qui ont porté chaque année sur des secteurs différents. Pour le reste de l'économie, les évaluations précédemment faites sont simplement indexées sur l'évolution des masses salariales. Il ne s'agit pas au sens strict d'une actualisation de l'évolution globale de la fraude, mais de l'introduction progressive dans le calcul de nouveaux secteurs. Le taux de fraude global ne saurait donc changer annuellement qu'à la marge, sans que cela donne d'ailleurs une indication réelle quant à l'évolution de la fraude globale. L'estimation varie en fait essentiellement en fonction de l'importance relative du secteur examiné à chaque fois et de l'ampleur du changement par rapport à la précédente estimation spécifique dans son cas.

Les résultats pour 2018 sont les suivants :

Tableau n° 7 : évaluation du montant des cotisations sociales éludées au titre de l'année 2018

	en taux *	en montant (Md€), 2018		
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage	Champ large (y compris cotis. retraite complémentaire)
Travail dissimulé	1,7 % à 2,1 %	3,9 à 4,9	4,4 à 5,5	5,2 à 6,5
Hors travail dissimulé	0,5 % à 0,7 %	1,2 à 1,5	1,4 à 1,7	1,6 à 2
<i>dont Redressements</i>	0,8 % à 0,8 %	1,7 à 1,9	1,9 à 2,1	2,2 à 2,5
<i>dont Restitutions</i>	-0,2 % à -0,2 %	-0,53 à -0,43	-0,57 à -0,47	-0,64 à -0,52
Total	2,2 % à 2,7 %	5,1 à 6,4	5,7 à 7,2	6,8 à 8,4

* ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées

Source : Acoss, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013 et 2016, 2017, 2018 et CCA 2018 ; champ : secteur privé

Les actualisations successives de l'évaluation globale n'ont que peu modifié l'estimation des taux de fraude par rapport à celle publiée en 2016. Au titre du travail dissimulé, le taux de cotisations éludées serait compris entre 1,7 % et 2,1 % des cotisations dues. En 2018, cette fraude représenterait entre 5,2 et 6,5 Md€. Le total des cotisations éludées frauduleusement ou non, qui intègre les redressements prononcés à l'issue de contrôles comptables d'assiettes aléatoires (les taux nets étant de l'ordre de 0,5 % à 0,7 % *en net*), atteindrait entre 2,2 % et 2,7 %, soit un montant compris entre 6,8 et 8,4 Md€ dans un champ large de cotisations.

3 - Les biais tendant à sous-estimation du résultat publié par l'Acoss

La méthode mise en œuvre par l'Acoss présente des biais tendant à une sous-estimation de la fraude, qu'elle partage en partie avec la méthodologie qui avait conduit au chiffrage du Ralfss 2014.

En premier lieu, aucune des deux méthodes ne prend en compte le biais de détection. Celui-ci résulte de l'écart entre la fraude « réelle » et celle qui est véritablement détectée par les contrôleurs. L'absence de prise en compte de ce biais conduit à une minoration de la fraude estimée, dans une proportion qu'il n'est toutefois pas possible de préciser.

Par ailleurs, les deux méthodes ne peuvent que difficilement prendre la mesure de la fraude liée à des activités totalement non déclarées. Il faut souligner que l'Acoss a essayé de réduire cette lacune dans le domaine du BTP, où les contrôles ont été définis sur la base du chantier et non de l'entreprise, ce qui permet de capter une partie du travail réalisé par des entreprises clandestines⁹⁰.

En outre, les contrôles aléatoires, à moins d'être en nombre très élevé, appréhendent mal certains phénomènes de concentration de la fraude, notamment géographique, mais aussi dans d'autres dimensions (par exemple, micro-sectorielles). Ces phénomènes peuvent se traduire par des montants importants de cotisation éludée, que les contrôles aléatoires pratiqués sur une vaste échelle ne peuvent saisir que dans peu de cas.

Enfin, il convient de rappeler que l'évaluation mise en œuvre par l'Acoss ne prend pas en compte l'ensemble des cotisations. Elle ignore notamment celles du secteur agricole, ainsi que celles destinées à la formation professionnelle et au logement. Par ailleurs, elle ne tient pas compte des cotisations dues par certaines catégories professionnelles : administrations et secteur public, travailleurs indépendants sans compte d'employeur, particuliers employeurs. En outre, les contrôles aléatoires ne sont effectués qu'en France métropolitaine. Lors de l'extrapolation, les taux de fraude estimés sur cette base sont appliqués aux départements et régions d'outre-mer, ce qui peut constituer un facteur de sous-estimation.

B - Un chiffrage de la fraude fiscale à construire

La France ne dispose pas aujourd'hui d'une estimation régulière des irrégularités ou de la fraude concernant les principaux impôts. L'ensemble de la démarche est donc à construire.

1 - Des évaluations très diverses dans leurs montants et fiabilité

Le fait qu'il n'existe pas en France de travaux récurrents d'estimation de l'écart fiscal ou de la fraude fiscale produits par l'administration fiscale ne signifie pas qu'aucune estimation n'a été faite. Des travaux ponctuels existent, mais ils concernent des périmètres divers et ne sont pas toujours en mesure de justifier d'une méthode rigoureuse d'estimation de la fraude ou de l'écart fiscal. De ce fait, ils donnent lieu à des estimations très divergentes.

⁹⁰ CNIS, *Rapport du groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques »*, 2017, p. 61.

Un premier chiffrage a été produit en 1996 dans le cadre du rapport sur « Les fraudes et les pratiques abusives » remis au Premier ministre par les députés Charles de Courson et Gérard Léonard. Ce rapport a produit une évaluation sur un périmètre large, couvrant à la fois les impôts et les cotisations sociales. Il abordait également le sujet de la fraude aux prestations. Les deux parlementaires concluaient à une estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires comprise entre 25,3 Md€ et 34,5 Md€, soit entre 2,1 % et 2,9 % du PIB de l'époque, ou 5,1 % et 7,0 % des prélèvements obligatoires. En 2018, cette estimation de la fraude en points de PIB correspondrait donc à un montant compris entre 49 Md€ et 68 Md€. Les auteurs reconnaissent toutefois que la méthode d'estimation de la fraude mise en œuvre, qui repose sur des éléments hétérogènes, doit être considérée avec précaution.

Le rapport produit en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires s'est lui aussi efforcé de dresser un état des lieux global de la fraude aux prélèvements obligatoires. Il aboutit à une évaluation des irrégularités et de la fraude sur le champ des prélèvements obligatoires comprise entre 28,9 Md€ et 40,2 Md€. Ce montant représente entre 1,6 % et 2,2 % du PIB et 3,6 % et 5,1 % des prélèvements obligatoires, soit un ordre de grandeur légèrement inférieur à celui qui résultait des travaux de MM. de Courson et Leonard. En 2018, cette estimation en points de PIB s'élèverait à un montant compris entre 38 Md€ et 52 Md€. La méthodologie mise en œuvre par le Conseil des prélèvements obligatoires s'inspirait de celle des pays étrangers effectuant ce type de calculs. Utilisant la méthode « ascendante », fondée sur l'exploitation des résultats du contrôle fiscal, le CPO avait pratiqué un certain nombre de redressements visant à éliminer le biais de sélection. Toutefois, il insistait sur la fragilité de sa méthode, utilisée à titre expérimental et sans disposer de toutes les données qui auraient permis de réduire efficacement ce biais.

Le syndicat « Solidaires finances publiques » publie depuis plus de dix ans un rapport régulièrement actualisé sur la fraude et l'évasion fiscales. Il s'agit du seul document d'information récurrent se livrant à une estimation de la fraude et il a acquis de ce fait une certaine notoriété dans le débat public. La dernière édition de ce rapport (2018) conclut à une évaluation de « l'évitement illégal de l'impôt procédant de la fraude et de l'évasion fiscales » comprise entre 80 Md€ et 100 Md€ (soit entre 3,5 % du PIB et 4,4 % du PIB ou entre 7,7 % et 9,6 % des prélèvements obligatoires). Reposant sur des données collectées par des professionnels, ce rapport n'explicite toutefois pas de manière détaillée la méthodologie qu'il met en œuvre.

Enfin, d'autres sources se livrent à des évaluations sur un champ partiel. On mentionnera ainsi :

- le rapport du sénateur Éric Bocquet (2012) sur « l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales » qui évalue entre 30 Md€ et 36 Md€ le manque à gagner dus aux phénomènes d'évasion fiscale ;
- le rapport d'information des députés Isabelle Bruneau et Marc Laffineur (2015) sur « l'Union européenne et la lutte contre l'optimisation fiscale », qui aboutit à un ordre de grandeur comparable et chiffre l'« évasion fiscale agressive » (utilisation abusive de moyens légaux) à un montant compris entre 40 Md€ et 60 Md€ ;
- le chiffrage de la Commission européenne, qui aboutit à un montant global de fraude fiscale de 1 000 Md€ à l'échelle de l'Union européenne, sans toutefois donner de décomposition par pays. Une répartition au *pro rata* du PIB des États (certainement majorante pour la

France, pays avec une administration fiscale bien établie) conduirait à un montant de 150 Md€ pour la France.

En définitive, les différents travaux disponibles livrent des évaluations divergentes, peu comparables entre elles, et établies sur des méthodes souvent fragiles.

Décomposées par impôts, les évaluations sont tout aussi disparates, reflétant la diversité des méthodes mises en œuvre et la difficulté de l'exercice. On remarque toutefois que, dans toutes les évaluations disponibles, la fraude à l'IS pèse plus lourd dans la fraude que son poids dans les recettes, contrairement à la TVA.

2 - Des systèmes d'information de la DGFIP peu adaptés aux travaux d'estimation

Plusieurs raisons expliquent la difficulté de produire une évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires (ou de l'écart fiscal) dans notre pays.

En premier lieu, l'absence de contrôles fiscaux effectués sur une base aléatoire est un handicap important pour toute évaluation « ascendante ». Comme cela a été indiqué *supra*, cette situation conduit à la mise en œuvre de méthodes statistiques destinées à redresser le biais de sélection. Or celles-ci sont d'une fiabilité relative lorsque, comme c'est le cas en France, on ne connaît pas de manière complète les critères de ciblage des contrôles, dont la stratégie est essentiellement décidée au niveau des services déconcentrés de l'administration fiscale (Dircofi, voire même, brigade de contrôle), selon des critères qui peuvent varier significativement d'un endroit à l'autre.

En second lieu, la qualité de données résultant des systèmes d'information de la DGFIP ne permet pas une exploitation statistique simple. La base de données Alpage qui recense les informations issues du contrôle est d'une manipulation malaisée. Essentiellement dédiée à la gestion des contrôles fiscaux, elle ne contient pas toutes les données nécessaires aux travaux d'estimation : ainsi, elle ne permet pas le rattachement des redressements prononcés lors d'un contrôle à un exercice précis ; par ailleurs, elle recense des informations temporaires qui ne doivent pas être prises en compte ; enfin, pour certains impôts comme l'IS, elle ne permet pas d'obtenir les montants redressés, mais uniquement les bases d'imposition sur lesquelles le redressement a été effectué. Ces lacunes du système d'information conduisent dans tous les cas à alourdir considérablement les travaux d'évaluation. Dans d'autres cas, comme l'évaluation de la fraude à l'IS, ces carences rendent quasiment impossible un chiffrage rigoureux sans avoir recours à des sondages complémentaires visant à enrichir les données.

En définitive, la mise en œuvre d'un chiffrage rigoureux ne sera pas possible tant que les systèmes d'information ne seront pas adaptés (ce qui est en cours dans le cas d'Alpage, qui sera remplacé par un nouvel applicatif) et que les techniques de contrôle n'auront pas évolué, la priorité étant la mise en place de contrôles aléatoires.

III - De premières estimations de la fraude qui appellent une poursuite des travaux

A - L'impossibilité de produire un chiffrage global à ce jour

Le délai dans lequel la Cour a dû conduire ses travaux, mais plus encore l'acquis très faible de notre pays en matière d'estimation de la fraude fiscale et l'indisponibilité des données nécessaires, n'ont pas permis d'aboutir à un chiffrage global de la fraude aux prélèvements obligatoires dans le cadre du présent rapport. Ce constat rejoint celui fait par les administrations étrangères lorsqu'elles ont mis en œuvre une méthodologie rigoureuse d'évaluation de la fraude : entre deux et quatre ans sont nécessaires pour mettre à niveau les systèmes d'information et les pratiques de contrôle permettant d'aboutir à une estimation de bonne qualité.

Toutefois, la Cour a souhaité que de premiers éléments de chiffrage issus d'une méthode rigoureuse puissent, dès le présent rapport, illustrer sa démarche. Pour des raisons tenant à leur place dans les prélèvements obligatoires et à un acquis moins faible que pour les autres blocs d'imposition, elle a choisi de se concentrer sur la TVA et les cotisations sociales.

Établis en étroite collaboration avec l'Insee, les chiffrages de la fraude et des irrégularités à la TVA ont été élaborés à partir des données du contrôle fiscal. Les travaux relatifs aux cotisations sociales ont conduit la Cour à réexaminer les mérites respectifs des deux méthodes existantes, l'une fondée sur des contrôles aléatoires, l'autre sur des contrôles ciblés dont le biais de sélection a été corrigé dans la mesure du possible.

B - Le chiffrage de la fraude et des irrégularités à la TVA : un ordre de grandeur estimé d'une quinzaine de milliards d'euros qui reste fragile

Les travaux sur la TVA ont porté sur un périmètre visant à estimer les « sommes manquantes » au titre de la TVA, c'est-à-dire l'ensemble des sommes non recouvrées par l'administration fiscale du fait d'irrégularités, que celles-ci soient volontaires (il s'agit alors de fraude) ou non (il s'agit alors d'erreurs). Ils ont été fondés sur les données du contrôle fiscal externe de l'année 2012⁹¹, notamment le montant redressé notifié à l'issue du contrôle.

Les contrôles menés par les services de la DGFIP étant organisés de manière exclusivement ciblée, l'extrapolation directe de leurs résultats à l'ensemble des entreprises redevables de la TVA n'était pas possible. Il a donc été nécessaire de redresser ce biais de sélection en mettant en œuvre des méthodes statistiques adaptées, dites de « post-stratification ». Ces méthodes consistent à attribuer à une entreprise non contrôlée le comportement de fraude observé parmi les entreprises contrôlées « similaires », c'est-à-dire présentant des caractéristiques socio-économiques proches définies au niveau de strates constituées à cet effet.

⁹¹ Les contrôles portant sur plusieurs exercices, l'année 2012 était l'année récente pour laquelle les données étaient les plus nombreuses et les plus proches de leur état définitif.

La méthode mise en œuvre ne permet toutefois pas d'éliminer tous les biais :

- en premier lieu, elle n'élimine pas complètement le biais de sélection ; en effet, la post-stratification ne permet d'éliminer complètement le biais que si les critères déterminant les strates sont les seuls jouant sur la probabilité d'être contrôlé. La façon dont le contrôle est organisé rend peu probable que cette condition soit réalisée. Dès lors, ce biais conduit à ce que la méthode surestime la TVA manquante ;
- en deuxième lieu, la méthode mise en œuvre n'élimine pas le biais de détection. Il est probable en effet que les contrôleurs ne puissent pas identifier toute la fraude au cours de leurs contrôles. De ce fait, ce biais conduit à sous-estimer la TVA manquante, sans que l'on sache dans quelle mesure cet effet compense le précédent ;
- enfin, pour une proportion non négligeable de cas, les redressements sont prononcés pour des entreprises n'étant pas retrouvées dans les bases permettant de les extrapoler (base de données renseignée de manière lacunaire lors du contrôle, information non disponible).

Le détail de cette méthode et des hypothèses qui la sous-tendent est présenté en annexe du rapport (cf. annexe n° 3).

Selon les hypothèses retenues, le montant manquant de TVA estimé oscille entre 12 et 20 Md€. En définitive, **l'Insee estime qu'il se dégage de ces travaux un ordre de grandeur d'une quinzaine de milliards d'euros pour les montants de TVA éludés**, ordre de grandeur cohérent avec l'écart TVA estimé par l'Insee en 2010. L'Insee signale toutefois que, « du fait du calendrier très resserré pour effectuer cette étude et de l'existence de biais de sélection et de détection qu'on ne peut parfaitement corriger, il est impossible à l'heure actuelle pour l'Insee de s'assurer de la robustesse de ces chiffrages. L'approfondissement de ces travaux ou le recours à des estimations fondées sur d'éventuels contrôles aléatoires dans le futur pourraient conduire à des estimations différentes susceptibles de modifier l'ordre de grandeur estimé ».

C - La fraude aux cotisations sociales : un montant supérieur au chiffre de 8,5 Md€ de l'Acoss

L'Acoss met en œuvre depuis 2016 une méthode d'estimation de la fraude aux cotisations sociales fondée sur des contrôles aléatoires. Celle-ci aboutit à un chiffrage de la fraude de 6 à 7,5 Md€⁹² pour l'année 2012, représentant 2 à 2,5 % de ces prélèvements. Rapportées à l'année 2018, ces proportions de cotisations fraudées aboutissent à une estimation de la fraude de l'ordre de 7 à 8,5 Md€ en 2018.

La Cour a pris acte dans son rapport public annuel de 2018 de cette estimation faite par l'Acoss sur la base de contrôles aléatoires, et reconnu l'intérêt de cette méthode qui évite les biais de sélection. Elle a toutefois souligné que sa mise en œuvre par l'Acoss s'accompagnait de nombreux facteurs de sous-estimation, ce que les travaux menés dans le cadre du présent rapport ont confirmé. Jouent en ce sens l'existence d'un biais de détection et le fait que des pans entiers de cotisants et de cotisations se trouvent exclus du périmètre des contrôles aléatoires, voire de l'estimation elle-même : cotisations logement et formation professionnelle, secteur

⁹² Dont 4,5 à 5,5 Md€ à raison du travail dissimulé.

agricole, administrations, travailleurs indépendants, particuliers employeurs, DOM, entreprises de plus de 50 salariés, pour lesquels on se contente d'une extrapolation⁹³. C'est pourquoi la Cour ne peut reprendre cette estimation, même à titre de « bas de fourchette ». En l'état des travaux réalisés à ce jour, on peut donc considérer avec certitude que la fraude aux cotisations sociales est supérieure à 8,5 Md€. Au-delà de cette indication, qui conserve un caractère général, il n'est pas possible actuellement de fournir une estimation robuste de l'ampleur de la fraude.

CONCLUSION

Les comparaisons internationales sur lesquelles la Cour a adossé sa réflexion concernant l'évaluation du montant de la fraude aux prélèvements obligatoires sont porteuses de nombreux enseignements.

Elles mettent d'abord en évidence le fait que la mise en œuvre d'un modèle d'évaluation est un processus progressif. Aucun pays n'a créé ex nihilo un modèle complet d'évaluation de la fraude. Les travaux ont le plus souvent commencé par les impôts les plus simples (TVA) pour être ensuite étendus à ceux dont les caractéristiques rendent plus compliquée l'évaluation de la fraude. Dès lors qu'elle serait réellement engagée, la démarche d'estimation ne pourrait livrer des résultats fiables et portant sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qu'au terme de plusieurs années. Le chapitre IV du présent rapport fournit la liste précise des travaux à entreprendre dès à présent pour parvenir à cette fin.

Les comparaisons montrent également que, si les outils d'estimation de la fraude sont désormais largement répandus dans les pays de l'OCDE, rares sont les cas dans lesquels apparaît une véritable doctrine d'utilisation des chiffres réalisés, tant en termes d'aide à l'élaboration d'une stratégie de contrôle qu'en termes d'impact dans le débat public. Ces chiffres ne sauraient constituer un objectif en eux-mêmes ; ils n'ont de sens que s'ils permettent d'améliorer les conditions de lutte contre la fraude et de renforcer l'acceptation de l'impôt.

⁹³ Au total, le champ de ces contrôles aléatoires, ne correspond, en pratique, qu'à 100 Md€ de cotisations, à rapporter aux 320 Md€ collectés par les Urssaf annuellement.

Chapitre III

La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires : de nouveaux outils, des résultats à améliorer

La place nouvelle prise par la fraude aux prélèvements obligatoires dans le débat public depuis la crise de 2008 s'est accompagnée de mesures visant à renforcer le dispositif de lutte contre la fraude. Le présent chapitre décrit dans une première partie les nouveaux outils mis en œuvre, qu'ils soient issus du renforcement de la coopération internationale ou de mesures nationales (I). Une deuxième partie montre que, face à ces évolutions, l'adaptation des administrations chargées du contrôle est restée trop lente (II). Une troisième partie observe que les résultats de la lutte contre la fraude s'inscrivent dans une tendance récente à la baisse en France, à rebours de ce qui est constaté chez nos principaux partenaires étrangers (III).

I - Un renforcement significatif des outils de la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires

A - Les progrès rapides de la coopération internationale et européenne à la suite de la crise financière

La nécessité pour les États d'agir contre les pratiques dommageables pour les finances publiques a fait l'objet d'une prise de conscience croissante au lendemain de la crise financière de 2008. Sous l'impulsion de la France notamment, les États du G20 ont décidé d'engager des travaux pour mettre en place un plan d'action contre l'érosion des bases d'imposition afin d'adapter les règles fiscales internationales et de fournir aux États de nouveaux moyens pour répondre aux pratiques d'optimisation par lesquelles les multinationales peuvent rechercher une imposition faible ou nulle, notamment en transférant leurs bénéfices vers des territoires à fiscalité privilégiée alors qu'elles n'y exercent que des activités limitées ou inexistantes.

1 - De nouveaux instruments pour lutter contre la fraude fiscale et l'optimisation agressive

L'ampleur de la fraude et de l'évasion fiscales au niveau européen et international a été mise à jour par de nombreuses révélations au cours des dix dernières années : *Dubai Papers* (mars 2019), *Cumex Files* (octobre 2018), *Paradise papers* (novembre 2017), *Malta Files* (mai 2017), *Football Leaks* (décembre 2016), *Bahamas Leaks* (septembre 2016), *Panama Papers* (avril 2016), *Swiss Leaks* (février 2015), *Luxembourg Leaks* (novembre 2014), *China Leaks* (janvier 2014) et *Offshore Leaks* (avril 2013) ou encore l'affaire dite « fichiers HSBC » (2015). Ces différentes affaires ont joué un rôle décisif dans le renforcement des échanges et le développement des instances de coopération entre administrations fiscales. L'évolution la plus notable est intervenue en matière d'accès au renseignement. L'adoption par les États-Unis du FATCA (« *Foreign Account Tax Compliance Act* ») en 2010⁹⁴, puis l'aboutissement, en octobre 2014, des négociations menées dans le cadre de l'OCDE en vue de l'adoption d'une norme d'échange automatique d'informations, ont ouvert une étape nouvelle de la lutte contre la fraude fiscale.

a) L'apport de l'OCDE

S'agissant de la lutte contre l'optimisation fiscale, c'est d'abord au niveau international que les progrès de la régulation ont été réalisés. En 2013, les dirigeants du G20 ont ainsi mandaté l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) afin de mener à bien des travaux permettant de réformer les règles de la fiscalité internationale.

Ceux-ci se sont concrétisés dans le plan « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéficiaires. C'est dans ce cadre que s'inscrivent notamment la mise en œuvre des déclarations d'activité pays par pays⁹⁵ et la ratification de l'instrument multilatéral modifiant les conventions fiscales bilatérales.

⁹⁴ La France a conclu en 2014 un accord bilatéral avec les États-Unis afin d'encadrer la transmission d'information dans le cadre de ce dispositif.

⁹⁵ L'article 223 *quinquies* C du code général des impôts (CGI) a introduit une déclaration pays par pays des résultats économiques, comptables et fiscaux qui doit être télédéclarée par certaines entreprises afin de lutter contre l'optimisation et la fraude fiscales.

La ratification de la convention multilatérale BEPS

Le plan d'action BEPS s'est décliné en un ensemble de mesures structurées autour de 15 actions visant à faire évoluer les règles de la fiscalité internationale. Elles modifient en premier lieu les lignes directrices de prix de transfert et le modèle de convention fiscale de l'OCDE qui constituent des normes techniques reconnues au plan international. Elles comportent également quatre standards minimaux dont la mise en œuvre par tous les participants est impérative. Il s'agit des mesures destinées à mettre fin aux régimes de concurrence fiscale dommageable (action 5), de celles relatives à l'insertion dans les conventions fiscales d'une clause anti-abus (action 6), de l'échange automatique des déclarations pays par pays (action 13) et de l'amélioration du règlement des différends (action 14). Une série de recommandations et de bonnes pratiques s'y ajoutent, par exemple pour lutter contre l'usage des instruments hybrides ou des schémas d'endettement à des fins d'optimisation fiscale ou pour mettre en place une déclaration de montage.

La France l'a ratifiée et a déposé son instrument de ratification de la convention multilatérale BEPS le 26 septembre 2018. Conformément à son processus d'entrée en vigueur, elle a commencé à prendre effet au 1^{er} janvier 2019 et ne s'appliquera qu'avec les États l'ayant également ratifiée⁹⁶.

Cette convention constitue un progrès important pour la lutte contre l'évasion fiscale⁹⁷. Elle permettra en effet de modifier de façon synchronisée et uniforme le réseau de conventions fiscales bilatérales d'élimination des doubles impositions de l'ensemble des États signataires⁹⁸.

b) Les avancées de l'Union européenne au cours de la dernière mandature

Fortement mobilisée dans la lutte contre les pratiques fiscalement dommageables à la suite notamment des « *Luxembourg Leaks* »⁹⁹, l'Union européenne a pris de nombreuses initiatives en la matière¹⁰⁰, particulièrement depuis la communication de la Commission européenne du 17 juin 2015 identifiant cinq domaines d'action prioritaires pour une imposition des sociétés plus juste¹⁰¹ :

⁹⁶ Au 1^{er} juillet 2019, 29 États ont déposé leur instrument de ratification sur les 89 signataires de la convention.

⁹⁷ Éric Lesprit, Marie-Charlotte Mahieu, Julie Mussard, « L'instrument multilatéral vient bouleverser les relations fiscales entre États : consacre-t-il l'apparition d'un nouvel outil juridique international efficace ? », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, décembre 2017.

⁹⁸ Les conventions fiscales sont des traités internationaux visant à éliminer les doubles impositions, à lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, et à offrir un cadre fiscal prévisible et stable aux contribuables.

⁹⁹ Révélées en novembre 2014 à la suite des investigations du consortium international des journalistes d'investigation du *Center for Public Integrity*, les pratiques d'évitement fiscal mises en œuvre au Luxembourg ont incité à mettre en place des mesures pour réduire le dumping fiscal et les techniques d'évitement fiscal agressif dont profitent les firmes multinationales, notamment les rescrits fiscaux (*tax rulings*).

¹⁰⁰ Résolution du Parlement européen du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale (2018/2121(INI)). Les députés ont salué le fait que la Commission, au cours de son dernier mandat, a présenté 26 propositions législatives visant à combler certaines lacunes, à renforcer la lutte contre la criminalité financière et la planification fiscale agressive et à améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt et l'équité fiscale.

¹⁰¹ Commission européenne, 17 juin 2015, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires*, COM (2015) 302 final.

- le projet « ACCIS » (pour « assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ») pour lutter contre le transfert de bénéfices ;
- l'imposition effective des bénéficiaires là où ils sont réalisés, faisant écho aux travaux du projet « BEPS » ;
- l'amélioration de l'environnement fiscal des entreprises ;
- le renforcement de la transparence fiscale ;
- une coordination fiscale plus poussée au sein de l'Union, notamment en matière de contrôle et de bonne gouvernance.

Le renforcement des dispositions européennes en la matière est très substantiel même si certaines propositions législatives n'ont pu aboutir notamment en raison du maintien de la règle de l'unanimité en application de l'article 115 du TFUE¹⁰².

Directives adoptées en matière de coopération administrative et de lutte contre l'optimisation fiscale

- 6 mars 2010 : Directive n° 2010/24/UE dite « recouvrement » : assistance mutuelle au recouvrement des créances fiscales.
- 15 février 2011 : Directive n° 2011/16/CE dite « DAC 1 » : coopération administrative (échange de renseignements y compris automatique, contrôles fiscaux, notifications de documents)¹⁰³.
- 9 décembre 2014 : Directive n° 2014/107/UE dite « DAC 2 » : échange automatique sur les comptes financiers à des fins fiscales conformément à la norme commune de déclaration adoptée par le G20 et l'OCDE.
- 27 janvier 2015 : Directive (UE) n° 2015/121 : insertion d'une clause anti-abus dans la directive mère-fille.

¹⁰² Les propositions qui n'ont pas abouti sont les suivantes :

- propositions de directives ACIS et ACCIS présentées le 25 octobre 2016 : harmonisation des règles d'assiette de l'imposition des bénéficiaires des sociétés (assiette commune) puis consolidation de celle-ci permettant aux entreprises de déclarer leurs bénéfices dans un seul État pour toute l'Union, le produit de l'impôt étant réparti entre les États membres (assiette commune et consolidée) ;
- proposition de directive relative à la taxe sur les services numériques présentée le 21 mars 2018. Solution de court terme, visant à imposer le chiffre d'affaires généré par certaines activités numériques ;
- proposition de directive dite « présence fiscale numérique » présentée le 21 mars 2018 : modification des critères déterminant l'existence d'un établissement stable et des règles d'allocation des profits afin de couvrir les entreprises exécutant des prestations de services numériques dans un État sans y disposer de présence physique.

¹⁰³ Un premier rapport d'évaluation de la Commission a été publié en décembre 2017. Il se fonde sur les données statistiques et les évaluations annuelles reçues des autorités compétentes des États membres de l'UE concernant les échanges automatiques, en application des articles 8 et 8 bis, sur des questions telles que les coûts administratifs et autres et les avantages de l'échange automatique d'informations, ainsi que les aspects pratiques qui y sont liés. Trois grandes conclusions se dégagent de ce rapport :

- les dispositions de la DCA ont été mises en œuvre, mais elles ne l'ont pas toutes été de manière efficace ;
- l'application de l'échange d'informations au titre de la DCA a entraîné une forte augmentation de la quantité de données que les administrations fiscales doivent traiter, alors qu'en moyenne leur capacité de traitement de ces données n'a pas augmenté au même rythme ;
- l'évaluation des avantages de la DCA est réalisée à un stade très précoce.

- 8 décembre 2015 : Directive (UE) n° 2015/2376 dite « DAC 3 », sur la transparence en matière de dispositions fiscales anticipées (*rulings*) : dès lors qu'elles ont impact transfrontière, celles-ci doivent être échangées automatiquement entre les États membres (inspirée de l'action 5 du plan BEPS).
- 22 mai 2016 : Directive (UE) n° 2016/881 dite « DAC 4 » : création d'une exigence de transparence pour les entreprises multinationales avec l'échange automatique et obligatoire d'information concernant les déclarations pays par pays (reprend l'action 13 du plan BEPS).
- 12 juillet 2016 : Directive (UE) n° 2016/1164 dite « ATAD 1 » : mesures harmonisées de lutte contre l'optimisation fiscale agressive : limitation de la déductibilité des intérêts, imposition des sociétés étrangères contrôlées, clauses anti-abus, imposition à la sortie (reprend notamment les actions 3 et 4 du plan BEPS).
- 6 décembre 2016 : Directive (UE) n° 2016/2258 dite « DAC 5 » : accès de l'administration fiscale aux données collectées dans le cadre de la lutte anti-blanchiment.
- 29 mai 2017 : Directive (UE) n° 2017/952 dite « ATAD 2 » : met un terme aux situations liées à des différences de qualification juridique nationale de certains instruments financiers et entités (dits hybrides) permettant une imposition faible ou nulle (reprend l'action 2 du plan BEPS).
- 10 octobre 2017 : Directive (UE) n° 2017/1852 dite « Arbitrage » : création d'une procédure obligatoire de règlement des différends entre États membres en cas d'échec des procédures amiables (inspirée de l'action 14 du plan BEPS).
- 22 mai 2018 : Directive (UE) n° 2018/822 dite « DAC 6 » : divulgation obligatoire des montages d'optimisation fiscale par les intermédiaires et échange automatique de ces déclarations entre les États membres (inspiré de l'action 12 du plan BEPS).

Par ailleurs, le règlement 2017/1939 adopté le 12 octobre 2017 par le Conseil « Justice et Affaires intérieures » a créé un parquet européen auquel participeront 22 États membres, dont la France qui avait souhaité ce dispositif. Il sera compétent pour poursuivre les auteurs des fraudes au budget européen (fonds structurels, politique agricole commune...) et celles de grande ampleur (supérieures à 10 M€) relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui porte ainsi atteinte aux ressources propres de l'Union. Sa compétence sera concurrente de celles des parquets nationaux mais il disposera d'un pouvoir d'évocation des affaires¹⁰⁴. Des procureurs délégués seront nommés dans les États membres, qui rendront compte au procureur de l'Union.

c) L'évolution du cadre conventionnel français

Les conventions fiscales bilatérales sont l'instrument traditionnel permettant d'éviter la double imposition, mais aussi de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La France dispose du second réseau conventionnel fiscal au monde avec 121 conventions bilatérales en vigueur. Les axes de la politique conventionnelle française sont arrêtés par le ministre en charge des finances qui définit un programme triennal de négociation. Ce programme indicatif est préparé par la direction de la législation fiscale (DLF) qui y associe le ministère des affaires étrangères. La lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales figure comme un des axes stratégiques du programme couvrant la période 2018-2021.

¹⁰⁴ Article 27 du règlement 2017/1939.

Par nature, la matière conventionnelle est le terrain de rencontre entre deux souverainetés. Ainsi, des pays tels que Panama, la Suisse et la Tunisie ont décliné au cours des dernières années les invitations françaises en vue de la renégociation des conventions. À l'inverse, la France peut également refuser de négocier, ralentir des discussions ou mettre un terme à des échanges lorsqu'elle estime que ses intérêts sont menacés. Au cours des dernières années, la renégociation en 2018 de la convention franco-luxembourgeoise¹⁰⁵ a constitué la principale avancée en la matière¹⁰⁶.

2 - Le développement de la coopération administrative en matière fiscale

Cet ensemble de normes nouvelles a permis un essor de la coopération administrative à plusieurs niveaux :

- la coopération sous forme de travaux en réseau : la DGFIP participe à des groupes de pairs à visée opérationnelle. On peut citer le réseau EUROFISC, créé en 2011, d'échange d'informations ciblées sur la fraude traitant principalement de TVA entre les États membres européens¹⁰⁷. Ce réseau décentralisé de fonctionnaires des administrations des États membres permet des échanges rapides d'informations ciblées sur des entreprises et des opérations potentiellement frauduleuses. Il comporte six groupes de travail. Au sein de l'OCDE, la DGFIP contribue également aux travaux du *Joint International Tax Shelter Information Centre* (Jitsic). Le Jitsic réunit 40 administrations fiscales qui sont engagées à trouver des moyens plus efficaces et plus efficaces de lutter contre l'évasion fiscale. Ce réseau a notamment travaillé sur le traitement des données issues des *Paradise Papers* ;
- une assistance administrative internationale soutenue : en 2018, la DGFIP a adressé 3 126 demandes en TVA et 4 745 en impôts directs tandis qu'elle a reçu 1985 demandes en TVA. Les renseignements spontanés reçus (823 en TVA et 21 477 en impôts directs) sont très supérieurs à ceux adressés (110 en TVA et 43 impôts directs).

Le développement des instruments de coopération a essentiellement concerné la lutte contre les fraudes à la TVA, qu'il s'agisse du développement du VIES¹⁰⁸ ou des contrôles multilatéraux (CML).

¹⁰⁵ Les deux pays sont parvenus à un accord qui satisfait la France sur la redéfinition de l'établissement stable permettant de faire échec aux schémas de commissionnaires, montages juridiques fréquemment utilisés par les grandes entreprises du numérique pour diminuer leur imposition. La convention signée avec le Luxembourg est également pour la France la première convention fiscale bilatérale postérieure à la signature de la convention fiscale BEPS. De ce fait, elle intègre dans son préambule la clause anti-abus prévue par le traité multilatéral.

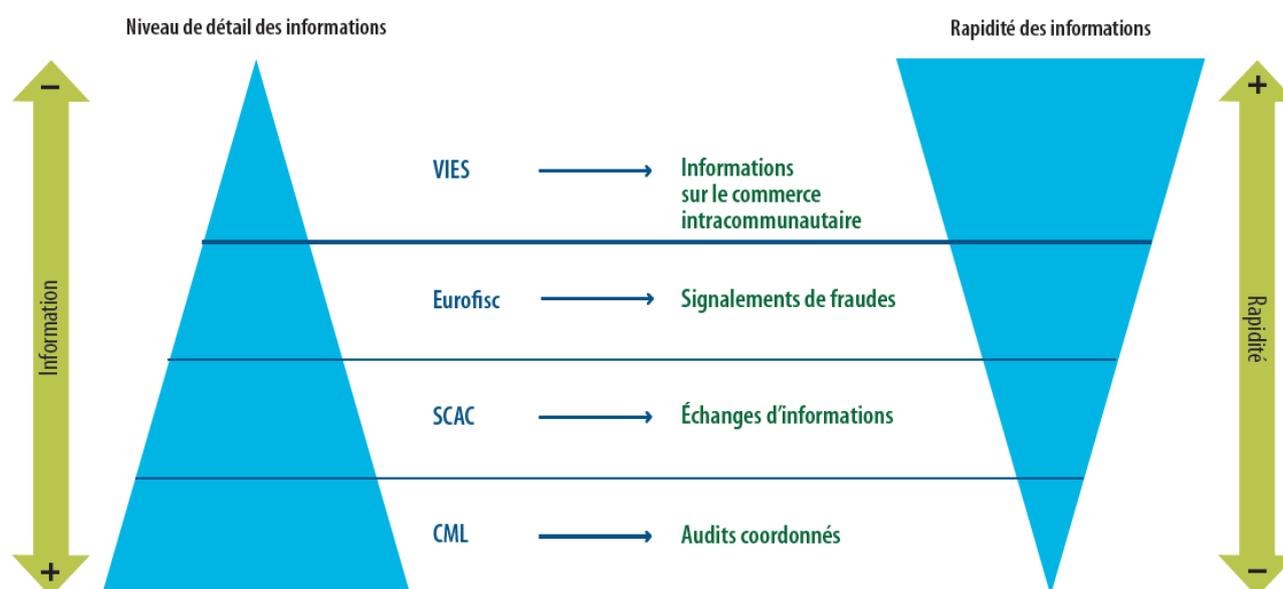
¹⁰⁶ Au-delà du Luxembourg, en revanche, peu d'avancées ont été enregistrées sur les autres cibles principales de négociation :

- modernisation de la convention franco-belge de 1964 : les négociations ont débuté en 2014 et cinq tours de négociation ont eu lieu depuis sans que les parties ne puissent lever les deux principaux points de désaccord ;

- modernisation de la convention franco-irlandaise de 1968 : les deux tours de négociations organisés depuis 2017 n'ont pas permis de satisfaire les intérêts de la France s'agissant notamment de la redéfinition de l'établissement stable et de l'imposition partagée des redevances.

¹⁰⁷ L'évolution du règlement UE 904/2010 qui organise la coopération entre États membres permet désormais aux coordinateurs Eurofisc de demander des informations à Europol et à l'OLAF.

¹⁰⁸ Le système de base de données VIES est à la base des échanges de données entre États. Il recense en effet tous les échanges transfrontaliers renseignés par les autorités douanières nationales. Il permet également aux entreprises

Schéma n° 6 : les instruments de coopération administrative en matière de TVA

Source : Cour des comptes européenne

Des contrôles multilatéraux entre États membres sont également possibles, s'ils les jugent plus efficaces qu'un contrôle mené par un seul État. Dans son enquête de 2015¹⁰⁹, la Cour des comptes européenne montrait toutefois que leur nombre restait faible et qu'ils étaient lents à aboutir.

L'administration fiscale française¹¹⁰ a ainsi participé à 16 contrôles multilatéraux (CML) au sein de l'Union Européenne en 2018 : 12 visaient les impôts directs, quatre la TVA¹¹¹. Parmi les 12 CML relatifs aux impôts directs, 11 concernaient des problématiques de prix de transfert (planification fiscale agressive) et un visait une personne physique (domiciliation fiscale abusive).

3 - Le développement et la diversification des échanges automatiques

La France est fortement impliquée dans le développement des échanges automatiques au niveau multilatéral comme le montrent les résultats pour l'année 2018.

de vérifier, dans le cadre d'un échange transfrontalier, que leur client ou fournisseur présent dans un autre État de l'Union dispose bien d'un numéro de TVA intracommunautaire valide.

¹⁰⁹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 24/2015, *Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire : des actions supplémentaires s'imposent*.

¹¹⁰ Les directions nationales concentrent l'essentiel des opérations visées. Ainsi en 2019, la DVNI assurait quatre des CML évoqués.

¹¹¹ Les quatre CML TVA auxquels la France a participé en 2018 étaient à l'initiative de l'Allemagne (Carrousel TVA), la Lettonie (Carrousel TVA), la Hongrie (ventes à distance de nourriture pour animaux domestiques via un site internet), et la Suède (contrôle du MOSS d'une plate-forme de location d'appartements meublés) et sont toujours en cours en 2019. Les contrôles achevés en 2018 ont permis la collecte d'un peu plus de 4 M€ de droits et de pénalités.

Concernant l'échange automatique sur les revenus au niveau européen, la France est le pays qui a envoyé le plus de renseignements (sur 1,8 million de contribuables) et qui en a reçu le plus (sur presque 1 million de contribuables).

Par ailleurs, les différents échanges automatiques de comptes financiers (FATCA avec les États-Unis, DAC2 au niveau européen et CRS avec les pays OCDE) se sont poursuivis et développés en 2018.

Enfin, dans le cadre de l'échange automatisé d'informations (EAI) sur les avoirs à l'étranger des résidents fiscaux à l'initiative de l'OCDE, la France a reçu en 2017 et 2018 les premières listes de comptes bancaires détenus à l'étranger par des résidents français. Les listes reçues comportaient 3,7 millions de comptes au titre de l'année 2017. Les trois pays les plus représentés dans la liste des comptes détenus à l'étranger par des résidents fiscaux français sont le Portugal, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Compte tenu du grand nombre de comptes, la DGFIP a choisi dans un premier temps d'inciter les détenteurs de comptes à régulariser leur situation. Ainsi, elle a adressé début 2019 un courrier à chaque personne détenant plus de 100 000 € sur un compte non déclaré à l'étranger, les invitant à régulariser leur situation. Ce n'est qu'après cette première phase qu'elle ouvrira une série de contrôles.

De nouveaux échanges automatiques ont été mis en œuvre en 2018 : les États ont prévu, au sein de l'Union européenne (dispositif dit « DAC 3 ») et de l'OCDE (dispositif dit « ETR »), de développer de nouveaux dispositifs d'échange, automatiques ou spontanés, sur les informations relatives aux décisions qualifiées de *rulings*. Par ailleurs, les grandes entreprises multinationales sont tenues de déposer chaque année une déclaration pays par pays indiquant pour chacune des juridictions fiscales où elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices qu'elles ont acquittés et ceux qui sont dus. Elles doivent également y indiquer leur nombre d'employés, leur capital social, leurs bénéfices non distribués et leurs actifs corporels dans chaque juridiction fiscale. Ces déclarations sont ensuite échangées automatiquement entre les pays concernés.

B - Au niveau national, un important renforcement du dispositif juridique de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires

De nombreux textes législatifs concrétisant la volonté du Gouvernement et du législateur de renforcer la prévention, la détection et la répression de la fraude fiscale ont été adoptés depuis 2010, notamment les lois du 6 décembre 2013 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Les lois de finances successives ont en outre renforcé certains dispositifs essentiels comme par exemple l'abus de droit en matière fiscale prévu à l'article L. 64 du LPF.

1 - Des dispositions nouvelles nombreuses en matière de répression de la fraude

Parmi les principales dispositions créées au cours des dernières années par le législateur, on peut relever :

- la modernisation de la procédure de droit de visite et de saisie par la création de dispositions spécifiques pour l'accès et l'exploitation des données présentes sur supports informatiques ;
- la mise en place de nouveaux outils pour lutter contre les fraudes réalisées au moyen de logiciels frauduleux permettant de modifier sans traçabilité une comptabilité : les obligations des concepteurs ou éditeurs de logiciels de comptabilité, de gestion ou de systèmes de caisse ont été renforcées et de nouvelles sanctions sont prévues en cas de démonstration de fraude commise au moyen de ces logiciels ;
- l'amélioration des procédures de contrôles inopinés : les vérificateurs peuvent désormais prendre copie des données informatiques des entreprises faisant l'objet d'un contrôle inopiné afin d'éviter que certaines d'entre elles ne les modifient ou ne les détruisent préalablement aux opérations de vérification de comptabilité ;
- le renforcement des pouvoirs de contrôle sur place des entreprises : les vérificateurs peuvent désormais prendre copie des documents, papier ou informatiques, dont ils ont connaissance dans le cadre de leurs opérations de contrôle ;
- l'accès dans le cadre d'un contrôle sur pièces, aux relevés de compte des contribuables ayant omis de déclarer des comptes bancaires ou des contrats d'assurance-vie à l'étranger, sans que ce contrôle puisse être considéré comme un début d'examen de situation fiscale personnelle ou de vérification de comptabilité ;
- l'extension du droit de communication en matière fiscale, dont l'exercice peut désormais porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées ;
- la procédure d'audition des tiers prévue à l'article L. 10-0 AB du LPF : cette procédure d'audition s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale, et elle permet à l'administration d'entendre toute personne susceptible de fournir des renseignements utiles à la démonstration de la fraude, à l'exception du contribuable concerné.

S'il est trop tôt pour apprécier pleinement l'efficacité des dispositions récemment adoptées, on peut relever que les pouvoirs d'investigation des vérificateurs ont été considérablement et constamment renforcés par le législateur.

2 - Le renforcement des peines encourues

La fraude fiscale est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €. Des sanctions pénales plus sévères sont prévues en cas de fraude fiscale commise en bande organisée ou de fraude fiscale aggravée¹¹². Elles ont été progressivement renforcées au cours des dernières années.

Le montant maximal de l'amende a ainsi été régulièrement accru (encore récemment, deux fois en moins d'un an par le passage de 2 à 3 millions d'amendes encourues pour la fraude aggravée en LFI 2018 puis augmentation de l'amende au double du produit de l'infraction par la loi du 23 octobre 2018), sans qu'une évaluation de l'effet dissuasif de ces peines ou même de leur application effective n'ait été préalablement réalisée¹¹³.

Schéma n° 7 : l'augmentation du montant d'amende encouru



Source : Cour des comptes

En sus de l'amende et de la peine d'emprisonnement, l'article 1741 du code général des impôts prévoit des peines complémentaires que le législateur a également renforcées¹¹⁴ :

- une peine complémentaire de privation des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, réservée aux faits de fraude fiscale commis en bande organisée ou de fraude fiscale aggravée ;
- une peine complémentaire d'affichage et de diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues aux articles 131-35 (personnes physiques) ou 131-39 (personnes morales) du code pénal, que le juge « peut ordonner » à la charge de la personne condamnée.

¹¹² « 1° Soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ; 2° Soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiduciaire ou institution comparable établis à l'étranger ; 3° Soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents, au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification ; 4° Soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ; 5° Soit d'un acte fictif ou artificiel ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle ».

¹¹³ Les peines encourues en France sont plutôt supérieures à celles prévues dans d'autres pays. Ainsi, en Allemagne, la fraude fiscale peut être sanctionnée de cinq ans de prison, en Belgique de deux ans et jusqu'à cinq ans en cas de fraude aggravée, ou encore de cinq ans aux États-Unis.

¹¹⁴ La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a rendu obligatoire le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité pour toute personne reconnue coupable du délit de fraude fiscale aggravée ou commise en bande organisée ou de blanchiment de fraude fiscale, tout en permettant à la juridiction, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. La loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a étendu ce dispositif en rendant obligatoire, sauf motivation spéciale du juge, le prononcé de l'ensemble des peines complémentaires d'interdiction des droits civiques, civils et de famille pour toute personne reconnue coupable du délit de fraude fiscale aggravée ou commise en bande organisée ou de blanchiment de fraude fiscale.

Des incriminations et des quantas de peines encourues plus sévères en France qu'à l'étranger

La France est désormais l'un des pays qui prévoient les incriminations et les quantas de peines les plus sévères en matière de fraude fiscale.

Le délit de fraude fiscale qui vise à sanctionner pénalement les manquements les plus graves à la réglementation fiscale connaît des champs d'application variés. De nombreux pays ont ainsi établi des planchers de sommes d'argent éludées par impôt pour que la fraude soit délictuellement punissable. Ainsi, en Espagne, le délit n'est constitué qu'à compter de 120 000 € de montant éludé pour la fraude de droit commun et de 600 000 € pour des faits de fraude fiscale aggravée. Au Luxembourg, l'article 80 de la loi TVA prévoit une pénalisation pour fraude fiscale aggravée si le remboursement indûment obtenu est supérieur à la somme de 200 000 € par période déclarative. En Belgique, est encourue une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans (portée à 5 ans en cas de fraude fiscale aggravée) et une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 €¹¹⁵. À cet égard, les incriminations françaises, par leur généralité et leur ampleur, figurent parmi les plus sévères de l'échantillon puisque le délit de fraude fiscale peut être poursuivi à partir de 153 €.

Les peines encourues par une personne morale ou physique ayant commis des faits de fraude fiscale placent également la France parmi les pays les plus répressifs : la fraude fiscale y est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende égale au double du produit de l'infraction. Des sanctions pénales plus lourdes sont prévues en cas de fraude fiscale commise en bande organisée ou de fraude fiscale aggravée. À titre de comparaison, la fraude fiscale constitue aux États-Unis un délit pénal passible, selon les infractions considérées, d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois et cinq ans ainsi que d'une amende d'un maximum de 250 000 \$¹¹⁶. En Allemagne¹¹⁷, les sanctions pénales fiscales sont proportionnelles aux montants soustraits à l'impôt.

C - L'élargissement du champ d'intervention de l'autorité judiciaire en matière de fraude fiscale

Comme le rappelle une récente circulaire interministérielle¹¹⁸, « la fraude fiscale porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et à celui de la libre concurrence. Elle cause un préjudice grave à la société dans son ensemble. Si les sanctions administratives constituent le plus souvent une réponse adaptée, en revanche la gravité de certains agissements justifie également, le cas échéant, une réponse de nature pénale, laquelle constitue, dans de tels cas, une réponse proportionnée à l'atteinte au pacte républicain ».

La loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018, après la réforme déjà opérée en 2013, élargit le champ d'intervention de l'autorité judiciaire en matière de fraude fiscale en

¹¹⁵ Moins d'une centaine de notifications au procureur du Roi sont toutefois faites chaque année.

¹¹⁶ 26 U.S. Code § 7201.

¹¹⁷ M. Preisser, « Les délits fiscaux et infractions fiscale en Allemagne », in *Les sanctions pénales fiscales*, L'Harmattan, coll. Finances Publiques, 2007, p 71-77. « Les comportements sanctionnés supposent la constatation d'actes intentionnels et ne peuvent donc exister que pour des minoration de bases ou des manquements aux obligations déclaratives ».

¹¹⁸ Circulaire du 7 mars 2019 des ministres de la justice et de l'action et des comptes publics relative à la mise en œuvre du nouveau dispositif d'engagement des poursuites pénales pour fraude fiscale ainsi qu'au cadre du renforcement du dialogue et de la coordination entre les parquets et l'administration fiscale.

facilitant les plaintes, en restructurant les services spécialisés de police judiciaire et en favorisant des modes rapides de jugement.

1 - L'aménagement récent du « verrou de Bercy »

La loi du 23 octobre 2018 a instauré un mécanisme de dénonciation obligatoire aux parquets des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt de plus de 100 000 € (50 000 € pour les contribuables soumis à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique) et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes.

Le législateur a ainsi aménagé une restriction du champ du dispositif connu sous le nom de « verrou de Bercy » qui prévoyait que le procureur ne pouvait engager de poursuites en matière fiscale que s'il avait été préalablement saisi par le ministre du budget, après avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF)¹¹⁹.

a) La situation antérieure à la loi du 23 octobre 2018

L'article L. 228 du livre des procédures fiscales disposait, dans sa version antérieure à la loi de lutte contre la fraude du 23 octobre 2018, que seule l'administration fiscale, sur avis conforme de la CIF, pouvait déposer des plaintes auprès du procureur de la République, tendant à l'application de sanctions pénales. Le nombre de dossiers transmis à la CIF chaque année à la suite d'un contrôle fiscal achevé était d'environ un millier, soit environ 2 % des dossiers de contrôle fiscal externe, mais 7 % des dossiers qui ont fait l'objet de pénalités exclusives de bonne foi (révélant une intentionnalité d'éluider l'impôt) et parmi ceux-ci environ 20 à 25 % des dossiers pour lesquels les droits notifiés ont excédé 100 000 €. Pour la période de 2012 à 2018, les montants moyens des droits donnant lieu à saisine ont été de 258 000 € pour la TVA, 280 000 € pour l'IR et 130 000 € pour l'IS.

b) La limitation du champ d'application de l'avis préalable à la poursuite du délit de fraude fiscale

Depuis la loi du 23 octobre 2018, l'administration fiscale est tenue de dénoncer (il ne s'agit donc pas d'une plainte) au procureur, sans avis préalable de la CIF, les faits portant sur des droits supérieurs à 100 000 €¹²⁰ et sur lesquels sont appliqués des majorations de 100 %, 80 % ou 40 % (pour ce dernier cas lorsque le contribuable a déjà fait l'objet d'un contrôle donnant lieu à majoration ou à plainte dans les six années précédentes). Cela pourrait représenter environ 1 500 dossiers par an¹²¹. Pour les autres dossiers, une plainte pour fraude fiscale reste possible sur avis conforme de la CIF (environ 500 dossiers potentiels par an). S'il est trop tôt pour apprécier la mise en œuvre de ce dispositif voté il y a moins d'un an, une

¹¹⁹ Le Conseil constitutionnel avait reconnu la constitutionnalité de ce dispositif dans sa décision n° 2016-555 QPC, 22 juillet 2016, M. Karim B.

¹²⁰ Pour les contribuables soumis à une obligation de transparence auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la transmission est automatique dès qu'il y a des pénalités de 100 %, 80 % ou 40 % sur des droits excédant 50 000 €.

¹²¹ À la date du 1^{er} juillet 2019, 180 dossiers ont été transmis à l'autorité judiciaire sur ce fondement.

évaluation de son application sur l'action des services des ministères concernés sera utile à brève échéance.

2 - Des services d'enquêtes fiscales renforcés

L'organisation française en matière de police fiscale est différente de celle observée à l'étranger : dans chacun des pays étudiés par la Cour à l'occasion du présent rapport (Allemagne, Canada, États-Unis, Italie, Royaume-Uni), les services de police fiscale relèvent du ministère des finances, y compris dans les États fédéraux. Ce rattachement n'exclut pas une collaboration effective avec l'autorité judiciaire.

En France, la transmission automatique de certains dossiers aux parquets prévus par la loi du 23 octobre 2018 aura nécessairement des conséquences sur le fonctionnement de la chaîne pénale.

Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, les dossiers transmis à l'autorité judiciaire étaient confiés aux seuls services du ministère de l'intérieur, essentiellement relevant de la DGPN et notamment de la DCPJ et de la Préfecture de police. Le décret n° 2010-1318 avait en effet institué, au sein du ministère de l'Intérieur, une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF)¹²², qui dépend de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCFFF). Elle comprend des officiers et agents de police judiciaire, ainsi que des officiers fiscaux de police judiciaire (OFJ), qui disposent d'une compétence nationale et sont habilités à l'exercice de certaines missions de police judiciaire.

L'article 1^{er} de la loi relative à la lutte contre la fraude d'octobre 2018 a créé à compter du 1^{er} juillet 2019, au sein du ministère chargé du budget, un second service à compétence nationale chargé de mener des enquêtes judiciaires en matière de fraude fiscale.

La création du Sejufi et de la SDLCF au 1^{er} juillet 2019

Le Service national de douane judiciaire (SNDJ) est composé d'environ 250 agents¹²³. Il est placé sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Le SNDJ est compétent pour lutter contre les fraudes financières, puisqu'il peut utiliser les dispositions du code pénal en matière de blanchiment (articles 324-1 à 9 du code pénal) comme en matière d'escroqueries à la TVA et de protection des intérêts financiers de l'Union européenne et mettre en œuvre les dispositions visant à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée (articles 706-73 et 74 du code de procédure pénale).

Le 1^{er} juillet 2019, le service national de douane judiciaire (SNDJ) est devenu le service d'enquêtes judiciaires des finances (Sejufi), placé sous la double tutelle des directeurs généraux des douanes et droits indirects (DGDDI) et des finances publiques (DGFIP).

¹²² L'étude d'impact annexée au projet de loi de lutte contre la fraude indique que la brigade a été saisie de plus de 500 plaintes depuis sa création, ce qui a permis de recouvrer plus de 210 M€ d'impôts et pénalités.

¹²³ Les effectifs du service passeront de 250 ODJ en 2017 à 292 ODJ et OFJ à la fin de l'année 2019.

À la même date, le ministère de l'intérieur a créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire une sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF). Elle est composée de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) et de l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF). L'entité intègre également la Division de l'appui opérationnel (DAO) et la Brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE).

Les deux services, Sejufi et SDLCF, sont les seuls services d'enquête judiciaire à accueillir des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions de fraude fiscale et de délit comptable prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts et le blanchiment de ces infractions lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'une telle fraude a été commise en utilisant l'un des procédés énumérés par les 1° à 5° du II de l'article L. 228 du LPF¹²⁴.

3 - Des modalités de jugement facilitées

Afin de permettre un jugement plus rapide de ces procédures, le législateur a étendu à la fraude fiscale les dispositifs de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (la CRPC) et de convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).

a) L'extension à la fraude fiscale de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

La loi du 23 octobre 2018 a étendu à la fraude fiscale le champ de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue à l'article 495-16 du code de procédure pénale. Cette modalité de jugement permet d'éviter un débat public à une personne qui reconnaît les faits qui lui sont reprochés. La procédure de CRPC présente l'avantage d'une plus grande rapidité : en moyenne, il s'écoule moins de six mois entre la saisine de la justice et la date de l'audience d'homologation et la moitié des personnes poursuivies sont jugées en quatre mois. Le traitement des poursuites pour fraude fiscale devrait donc gagner en rapidité grâce à cette ouverture à la CRPC¹²⁵.

¹²⁴ 1°. Utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ; 2°. Interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ; 3°. Usage d'une fausse identité ou de faux document ou de toute autre falsification ; 4°. Domiciliations fiscales fictives ou artificielles à l'étranger ; 5°. Toute autre manœuvre destinée à égarer l'administration.

¹²⁵ Cette procédure est proposée par le procureur de la République. Il convoque la personne soupçonnée et lui propose d'exécuter une ou plusieurs peines (amende et ou prison). La CRPC représente une part croissante des modes de poursuite. En 2016, elle représentait 20 % des condamnations délictuelles (76 000 sur 362 000). L'article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 pour la programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a modifié les conditions d'application des dispositions de l'article 495-8 alinéa al. 2 en rehaussant le seuil de la peine d'emprisonnement pouvant être proposée par le procureur de la République, désormais porté à trois ans au lieu d'un an dans la précédente version du texte.

b) Les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) ont permis au Trésor de recouvrer près de 850 M€

Instituée par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) peut être conclue avec une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits. Elle peut être proposée par le procureur tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. La conclusion d'une CJIP implique de verser au Trésor public une amende d'intérêt public dont le montant est calculé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen constaté au cours des trois derniers exercices. La convention judiciaire d'intérêt public était déjà possible pour le blanchiment de fraude fiscale depuis 2016 et a été étendue à la fraude fiscale par la loi du 23 octobre 2018.

Le 28 juin 2019, la première CJIP pour des faits de fraude fiscale proposée par le Parquet national financier (PNF) a été validée par le président du tribunal de grande instance de Paris concernant la société de gestion Carmignac. L'entreprise s'est engagée à verser 30 M€ au Trésor public¹²⁶.

Le 12 septembre 2019, une CJIP prévoyant un montant de 500 M€ d'amende auquel s'ajoutent 465 M€ de taxes supplémentaires portés par une transaction administrative, négociée entre Google et le PNF, est venue solder un contentieux pendant devant le Conseil d'État.

Déjà, le 14 novembre 2017, une première CJIP concernant la banque HSBC avait conduit au versement au Trésor d'une indemnisation de 300 M€ pour des faits de démarchages bancaires illicites et de blanchiment de fraude fiscale aggravée¹²⁷.

II - Une impulsion interministérielle insuffisante et une adaptation trop lente des administrations chargées du contrôle

Le renouvellement des instruments juridiques dont dispose désormais l'administration fiscale contraste avec la modestie de l'impulsion interministérielle donnée à la lutte contre la fraude, ainsi qu'avec l'adaptation réelle, mais encore trop lente, des administrations chargées du contrôle.

¹²⁶ Cet accord a mis fin à l'enquête préliminaire pour fraude fiscale ouverte par le PNF en février 2017 à l'encontre de la société. L'enquête concernait des faits ayant pris fin en 2014. Elle faisait suite à une plainte de l'administration fiscale, qui avait redressé Carmignac de 11 M€. Le fisc reprochait au gérant d'avoir utilisé des sociétés immatriculées au Luxembourg pour y déplacer une partie de son activité taxable, où elle bénéficiait d'un taux d'imposition réduit, avant de rapatrier ces bénéficiaires en France sous forme de dividendes en profitant du régime fiscal favorable mère-fille. Le calcul du montant de l'amende tient à la fois compte des impôts que Carmignac a réussi à soustraire au fisc et du gain que la société a pu tirer de l'emploi de ces fonds, tout en prenant en compte un plafond lié au chiffre d'affaires de l'entreprise.

¹²⁷ Le 6 août 2019, le même établissement bancaire a accepté de verser la somme de 294,4 M€ dans le cadre d'une transaction avec le parquet de Bruxelles pour mettre fin aux poursuites pénales lancées en Belgique pour des faits identiques à la CJIP française.

A - Une impulsion interministérielle insuffisante

1 - Des instruments nationaux progressivement tombés en déshérence

Des structures et instruments visant à assurer la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude ont été créés à partir de 2008. Leur objet n'a pas été limité à la seule lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires et leur périmètre de compétence comprend aussi la fraude aux prestations sociales. L'encadré ci-dessous énumère les principaux d'entre eux.

Les structures et instruments de l'interministérialité en matière de lutte contre la fraude

Le comité national de lutte contre la fraude (CNLF) a été créé par l'article 5 du décret n° 2008-371 du 18 avril 2008. Présidé par le Premier ministre, il comprend le ministre chargé du budget ainsi que les ministres chargés du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de la défense, de l'intérieur, de l'agriculture et de l'immigration. Chargé d'orienter la politique du Gouvernement en matière de lutte contre les fraudes aux prélèvements obligatoires et autres recettes des collectivités publiques ou aux prestations sociales, il arrête notamment le plan national de lutte contre la fraude.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée en 2008 par l'article 2 du décret précité, est une structure dotée de 15 agents, placée auprès du ministre du budget, chargée notamment de veiller à la coordination des actions en matière de lutte contre la fraude, entre les différents services de l'État concernés et avec les organismes sociaux. Elle assure le secrétariat du CNLF et a essentiellement pour mission de préparer le plan national de lutte contre la fraude et d'en assurer le suivi, et de piloter les Codaf (cf. *infra*).

Un comité ministériel stratégique a été créé en 2012 au sein du ministère des finances de façon non formalisée. Il est présidé par le directeur de cabinet du ministre et son secrétariat est assuré par la DNLF. Il est un lieu d'échange et d'arbitrage entre les directions du ministère, de préparation du PNLF ou des mesures législatives antifraude des textes financiers (LFI, LFR, etc.).

Le plan national de lutte contre la fraude (PNLF), annuel jusqu'en 2016, trisannuel depuis (2016-2018), recense les principales actions en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques et organise la coordination entre les services et ministères concernés. Il formalise également les plans d'action des Codaf. Il fait l'objet d'un bilan annuel pour évaluer le niveau d'avancement des actions.

Les comités opérationnels départementaux antifraudes (Codaf) réunissent les services de l'État (police, gendarmerie, administration préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, Urssaf, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite). Ils ont pour objectif d'apporter une réponse globale et concertée aux divers types d'infractions frauduleuses (fiscale, douanière, aux prestations sociales, travail illégal).

Portés à l'origine par une forte impulsion interministérielle, ces instruments sont tombés en déshérence, principalement au niveau national.

Ainsi, le plan national de lutte contre la fraude n'a pas été renouvelé alors que sa dernière version couvrait la période 2016-2018 tandis que le comité national de lutte contre la fraude ne se réunit plus. Quant à la DNLF, il s'agit d'une structure légère (une quinzaine d'agents) qui n'a jamais eu de vocation opérationnelle. Positionnée prioritairement sur la lutte contre la fraude sociale, elle n'exerce pas d'actions particulières d'impulsion ou de coordination dans le

domaine fiscal, qui reste prioritairement du ressort des seules DGFIP et DGDDI. Il convient de noter que le poste de délégué national à la lutte contre la fraude est vacant depuis le mois de mai 2019.

Le bilan est plus contrasté à l'échelon local. En effet, les Codaf sont généralement considérés comme des instances utiles. Toutefois, alors que le décret du 18 avril 2008 prévoit la tenue d'au moins trois Codaf plénières annuels sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, il se réunit rarement dans les faits plus d'une fois par an. Par ailleurs, positionnés au niveau départemental, ils n'ont pas vocation à couvrir les fraudes complexes, à forts enjeux au niveau national ou international, bien qu'ils puissent participer à leur détection. En outre, ces comités restent également positionnés en priorité sur la lutte contre le travail illégal. En matière fiscale, si la loi de lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 lève le secret fiscal des agents du fisc vis-à-vis du procureur (art. 36), elle ne permet d'évoquer des cas individuels que devant ce dernier et non les autres participants du Codaf. De plus, l'action de la DGDDI semble parfois limitée au sein des Codaf. La DGDDI ne participe pas à l'ensemble des réunions du Codaf, dès lors que celles-ci sont consacrées à des thèmes ne relevant pas de sa compétence. Cette dernière relève en outre que les transmissions d'informations peuvent être irrégulières et inégales selon les Codaf. Les transmissions de fiches d'information, de signalement, fiches navettes, bulletins d'information varient en fonction des Codaf et leur rôle pourrait être clarifié par la DNLF.

2 - Un exemple ponctuel de coordination interministérielle réussie : la *Task Force* TVA

Le principal succès en matière de coordination interministérielle concerne la lutte contre la fraude à la TVA, avec la mise en place de la « *Task Force* TVA ». Cette structure, mise en place pour palier notamment aux insuffisances mises en évidence par la fraude à la TVA sur les quotas de carbone¹²⁸, réunit sous l'égide de la DGFIP l'ensemble des services opérationnels en charge de la lutte contre la fraude à la TVA.

¹²⁸ Cf. Cour de comptes, « La fraude à la TVA sur les quotas de carbone », *Rapport public annuel 2012*, pp. 147-196.

La Task Force TVA

Son fonctionnement repose sur l'animation d'un double réseau de correspondants :

- un réseau interne à la DGFIP qui comprend les référents « fraude » des Dircofi, la DNEF et le service du contrôle fiscal (SCF). Les échanges internes s'effectuent de façon dématérialisée. Une procédure d'alerte rapide a été mise au point, recensant les entreprises présentant un risque sérieux de fraude à la TVA. Ces dernières sont référencées dans les applicatifs informatiques de la DGFIP ;
- un réseau externe auquel participent les représentants des différents services de l'État concernés par la lutte contre les fraudes à la TVA (le service du contrôle fiscal de la DGFIP, la direction de la législation fiscale ainsi que la direction nationale d'enquêtes fiscales de la DGFIP et la justice, la police, les douanes et Tracfin). La *Task Force* est composée d'une formation « plénière », qui se réunit de façon trimestrielle, où sont présentés les nouveaux phénomènes de fraude et les actions conjointes et où sont discutés les axes et projets de travaux. Une formation « restreinte », plus récente, réunit les services opérationnels pour évoquer des cas concrets de fraude.

Résultats :

Selon la DGFIP, en 2018, 29 nouveaux procédés de fraude à la TVA ont été signalés (contre 13 en 2016 et 18 en 2017) et ont permis ainsi d'identifier plus de 3 000 entreprises nouvelles présentant un risque (contre 387 en 2016 et 679 en 2017). Ces alertes ont permis de bloquer ou rejeter un nombre croissant de remboursements de TVA demandés indûment et représentant un montant de 2,4 M€ (contre 0,442 M€ en 2016 et 0,129 M€ en 2017). À la suite, plus de 2000 contrôles fiscaux approfondis ont été réalisés engendrant plus de 20 M€ de droits en matière de TVA (contre 4,2 M€ en 2016 et 12 M€ en 2017). Enfin, 26 plaintes pour escroquerie ont été déposées (contre 17 en 2016).

Cette démarche concertée témoigne d'une volonté des administrations concernées de s'organiser pour détecter les procédés de fraude de façon plus précoce, ce qui est un des enjeux essentiels en matière de lutte contre la fraude à la TVA. Les services rencontrés sont unanimes sur l'utilité de ce dispositif en matière d'échanges, de compréhension et de diffusion des mécanismes de fraude. Toutefois, le succès même de la *Task Force* TVA fait clairement apparaître les lacunes des autres instances de coopération interministérielles en matière de lutte contre la fraude fiscale.

3 - Des efforts ponctuels et inégaux de coopération interministérielle en matière d'échange d'informations

Les échanges de données sont formalisés par des conventions et des protocoles avec les partenaires de la DGFIP, notamment avec les organismes sociaux en 2008, la DGDDI en 2011, Tracfin en 2013. Ces conventions font également l'objet de déclinaisons entre services spécialisés et entre services locaux.

a) Des échanges d'information qui progressent entre la DGFIP et la DGDDI

C'est avec les services de la DGDDI que la coopération en matière de contrôle fiscal a le plus progressé en matière d'accès croisés aux bases de données : l'actuelle convention est en cours d'actualisation. Outre l'échange de bulletins de transmission d'informations (BTI) entre

la DGFIP et la Douane, l'accès réciproque aux bases de données¹²⁹ a été également développé, sans qu'existe pour autant une base de données commune à ces deux administrations.

L'ouverture de bases de données, qui est encadrée par la CNIL et encore assez limitée entre les administrations¹³⁰, devrait être amplifiée avec les nouvelles dispositions issues de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Un nouveau protocole de coopération a été préparé en 2017 et signé le 17 janvier 2018 entre la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF, relevant de la DGFIP) et le service d'analyse et de ciblage (SARC, relevant de la DGDDI), avec pour objectif la mutualisation des connaissances, des outils et méthodes de travail des deux services à compétence nationale. Cette coopération est renforcée autour des plusieurs thèmes dont notamment l'e-commerce, la lutte contre la fraude TVA dans le cadre du régime douanier 42¹³¹, la lutte contre les carrousels de TVA, et l'auto-liquidation de la TVA à l'importation.

b) Un dispositif inabouti d'échanges entre les administrations fiscales et sociales

Lors de la mise en place en 2008 de la Délégation nationale de lutte contre la fraude, les pouvoirs publics avaient souhaité mettre en œuvre un système interministériel d'information sur les procédures de travail illégal. L'ensemble des organismes et administrations intéressés a donc élaboré en 2008 un projet de dispositif¹³² centralisant toutes les procédures contenant au moins une infraction de travail illégal et les suites judiciaires afférentes. Il s'agissait de concevoir une base nationale dédiée afin que les différents partenaires puissent mettre en partage, renseigner, rechercher, visualiser et exploiter l'ensemble des procédures de travail illégal. Ce suivi aurait permis de disposer d'une meilleure visibilité, en temps réel, des actions engagées sur tout le territoire national. Il aurait aussi pu conduire les administrations à rendre compte des raisons pour lesquelles un tel constat établi par un partenaire n'est pas suivi d'effet en ce qui le concerne (des motifs juridiques ou d'opportunité pouvant naturellement le justifier).

Ce projet n'a pas vu le jour. Il nécessitait l'aménagement de nombreuses applications existantes dans les différentes administrations concernées, ainsi que la mise en place d'interfaces entre elles. Ont également été identifiées des difficultés juridiques, notamment au

¹²⁹ Ces bases de données sont notamment CANOPEE, FICOBA, TSE, SIRIUS PRO, ADELIE.

¹³⁰ Depuis 2018, les traitements ayant pour finalité la lutte contre la fraude fiscale ne sont plus, sauf exception, soumis à autorisation de la CNIL. En effet jusque-là, les traitements en matière de lutte contre la fraude fiscale étaient soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui prévoyait un régime de formalités à accomplir auprès de la CNIL préalablement à la mise en œuvre du traitement. Depuis l'entrée en application du règlement général sur la protection des données (RGPD) et la modification de la loi du 6 janvier 1978 par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 qui transpose la directive n° 2016/680 du 27 avril 2016 (dite directive « Police-Justice »), les formalités préalables ont été pour la plupart supprimées. En contrepartie, les responsables de traitement ont l'obligation de démontrer qu'ils sont bien en conformité avec les textes en vigueur. Les traitements susceptibles d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques doivent faire l'objet d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel (AIPD) (article 35 du RGPD / article 90 de la loi informatique et libertés).

¹³¹ Régime qui dispense un importateur d'acquitter la TVA si la marchandise est destinée à être livrée dans un autre État de l'Union. La TVA doit alors être payée dans l'État d'arrivée.

¹³² Baptisé « Suptil » (Suivi partagé des procédures de travail illégal), l'Urssaf de Paris-Région parisienne étant censée en assurer la maîtrise d'œuvre.

titre des procès-verbaux mixtes, c'est-à-dire ne relevant pas seulement du champ des infractions constitutives de travail illégal (exemple : abus de biens sociaux, traite d'êtres humains...).

Après cet échec, la rénovation de l'outil de suivi de la verbalisation géré par la DGT (TADEES, traitement des données pour l'étude de l'économie souterraine, créé en 1992), inscrite dans le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2016-2018, n'a pas non plus abouti. Aujourd'hui, la tâche repose donc sur les seuls Codaf, alors que ce type de transmission ne fournit pas les moyens d'un suivi exhaustif et méthodique. L'abandon de ce projet est donc regrettable alors que les obstacles évoqués n'apparaissent pas insurmontables.

Par ailleurs, les Codaf assurent, au niveau local, l'organisation d'opérations conjointes (6 174 en 2017), chacun d'entre eux comprenant un agent en charge du travail illégal. Au niveau national, la DNLF coordonne l'action des Codaf en assurant un support juridique et technique, en suggérant des pistes d'action et en veillant à la mise en œuvre du plan national de lutte contre la fraude (PNLF).

Parallèlement, la direction générale du travail et ses services extérieurs demeurent en première ligne de la lutte contre le travail illégal, qui donne lieu à un plan national (PNLTI) – le dernier, qui couvre les années 2019 à 2021 ayant été présenté en juillet 2019. Une commission nationale réunit les différentes administrations compétentes dans ce domaine.

La lutte contre la fraude aux cotisations apparaît donc au confluent de deux démarches, certes toutes deux interministérielles mais l'une tournée vers la fraude aux finances publiques et animée principalement par le ministère du budget et celui des affaires sociales, l'autre vers le travail illégal, animée principalement par le ministère du travail, la DGT étant chargée de suivre la mise en œuvre du PNLTI. Leur nécessaire rapprochement, en particulier au niveau local, se fait au prix d'une imbrication de dispositifs relativement complexe.

c) Les relations entre l'administration fiscale et les différents acteurs de la chaîne pénale

Il n'existe pas de convention entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale mais plusieurs circulaires communes ont été prises, notamment en mars 2019. Cependant le renforcement des échanges a été prévu par la loi (articles L. 82 C et L. 101 du LPF). Avec le ministère de l'Intérieur, cette coopération prend principalement la forme de mise à disposition d'agents de l'administration fiscale au sein de la BNEE (48 agents), des GIR (40 agents), dans le cadre du Plan Banlieue (22), et au sein de la BNRDF (24 agents).

Au total, ce sont 268 agents de la DGFIP qui sont en fonction dans d'autres administrations dans le cadre de cette coopération. Parmi eux, outre les 134 agents susmentionnés au sein du ministère de l'intérieur, 43 agents sont mis à disposition de Tracfin¹³³ ; 25 agents au service judiciaire des Finances (Sejufi) ; 20 au ministère de la justice, 5 à la CIF et 1 à la DNLF¹³⁴. Aucun agent n'est toutefois mis à disposition des organismes sociaux. Le bilan des volumes de renseignements échangés au titre de l'année 2018 montre que

¹³³ Parmi eux, 10 agents sont affectés à la direction DEDF en charge de la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires, tandis que les autres agents sont également en charge des questions pénales ou d'infractions plus larges, telles que le blanchiment.

¹³⁴ Les autres mis à dispositions se répartissent entre l'HATVP, l'Agrasc, Agence Française anti-corruption, Hadopi et l'OCDE.

4 % des contrôles externes menés par la DGFIP (soit 2 147 contrôles) sont issus de renseignements extérieurs et qu'ils ont contribué à hauteur de 6 % aux résultats financiers du contrôle fiscal (606 M€). Parmi eux, en premier lieu le ministère de l'intérieur (police, gendarmerie) et les autorités judiciaires qui fournissent, en volume, le plus grand nombre de renseignements à l'administration fiscale avec les montants de redressements associés les plus élevés.

La part des renseignements extérieurs est réduite. En revanche, le redressement moyen des contrôles issu de ces derniers est, en 2018, notamment pour la police (438 000 €), la justice (211 000 €) et Tracfin (225 000 €) plus élevé que celui d'un contrôle fiscal externe issu des informations DGFIP (192 000 €).

S'agissant de Tracfin, bien que le nombre de renseignements transmis (637 en 2018) soit moins important comparé à d'autres administrations, sa montée en puissance dans la détection doit être soulignée (+ 170 % de signalements supplémentaires entre 2013 et 2018). Les signalements susceptibles de se rattacher à la fraude fiscale représentent, en moyenne, 30 %¹³⁵ des renseignements traités par Tracfin, sur un total de 76 000 déclarations en 2018. Les établissements de crédits, les établissements de paiements¹³⁶ et les compagnies d'assurance ont contribué à plus de 98 % des déclarations de soupçon à connotation fiscale sur la période 2017-2018 tandis que les professionnels du droit et du chiffre signalent peu¹³⁷.

¹³⁵ La mention de fraude fiscale n'est cependant pas le critère exclusif de ces déclarations : la fraude fiscale est fréquemment associée à d'autres phénomènes décrits dans le soupçon (abus de biens sociaux, abus de faiblesse, fraude sociale et travail dissimulé). Dans cette dernière hypothèse, Tracfin privilégie le traitement judiciaire d'un sous-jacent pénal plutôt que le traitement fiscal.

¹³⁶ En cas de manquement des établissements à leurs obligations de signalement, dû par exemple à un dispositif de gestion des risques « lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme » LCB/FT défaillant, c'est à l'ACPR qu'il incombe de transmettre à Tracfin les informations relatives au défaut de « déclaration de soupçon ».

¹³⁷ Contrairement au mécanisme en place dans le CMF pour le LCB/FT, il n'existe ni obligation de vigilance ni de déclaration de soupçon sur les professionnels du droit s'agissant de la fraude fiscale *stricto sensu* (il est bien sûr possible de considérer que le blanchiment implique nécessairement la fraude fiscale). On pourra noter que, même avec un dispositif comminatoire tel que celui mis en place pour la LCB/FT, les professionnels du droit ne sont, *a priori*, pas perçus comme suffisamment actifs sur ce plan. Pour mémoire, les chiffres des déclarations de soupçons adressées à Tracfin par les professionnels du droit pour le LCB/FT sont ; au titre de la période 2015-2018 :

- pour les avocats : un cas ;
- pour les commissaires-priseurs judiciaires : nombre inconnu.

Aucun des canevas des rapports d'inspection des professions du droit ne contient de rubriques sur la fraude fiscale (contrairement au LCB/FT) et il n'existe pas de sanction en cas de manquement.

Tracfin

Fonctionnement

Service à compétence nationale, rattaché au ministre chargé du budget, Tracfin est une cellule de renseignement financier destinataire de données financières, les déclarations de soupçon réalisés par tous les professionnels assujettis¹³⁸. Elle les analyse et les enrichit notamment par l'usage du droit de communication et les diffuse ensuite aux services concernés selon la nature des informations obtenues (police, justice, DGFIP, organismes sociaux) et de ses homologues étrangers dans le cadre de la coopération internationale.

D'abord en charge de la seule lutte contre le blanchiment de capitaux issus principalement des trafics et le financement du terrorisme, Tracfin a vu son champ de compétence s'élargir à la lutte contre la fraude fiscale en 2009¹³⁹ et à la fraude sociale en 2012. Sa mobilisation accrue sur la fraude fiscale s'est traduit par la création d'un service spécifique dont les effectifs sont passés de 4 personnes en 2014 à 9 en 2019.

Si les investigations de Tracfin mettent en exergue les seuls indices de fraude fiscale, l'administration fiscale est alors l'unique destinataire de l'enquête. Si les investigations révèlent des schémas de fraude complexes avec des entités interposées et/ou commises en bande organisée et des infractions autres que la fraude fiscale, elles sont transmises aux autorités judiciaires. Si les investigations ne permettent pas de caractérisation de fraude fiscale suffisante ou ne révèlent pas d'enjeux significatifs, ces signalements sont classés.

Résultats sur la période 2015-2018

Les transmissions fiscales ont fortement progressé en 2017 du fait du nouveau format dit « flash » : lorsque la consolidation du soupçon ne nécessite pas d'investigation poussée, l'information est diffusée de manière quasi immédiate (c'est à dire sans réalisation d'un droit de communication). Près de la moitié concernent une activité occulte ou une minoration du chiffre d'affaires et un tiers porte sur des problématiques patrimoniales (donations non déclarées, détention de compte ou d'avoir à l'étranger et minoration ISF / IFI).

Au total, entre 2015 et 2018, les deux tiers des informations transmises par Tracfin ont donné lieu à des vérifications fiscales. Les résultats financiers font état d'un montant total de droits rappelés de plus de 193 M€ et plus de 111 M€ de pénalités sur la période. Selon le bilan réalisé par la DNEF début 2019, l'apport financier des fiches Flash est indéniable même si elles portent sur des typologies de fraudes assez simples comme les avoirs bancaires non déclarés.

¹³⁸ La liste des professionnels assujettis est précisée par la loi (article L. 561- 2 du CMF) et concerne à la fois le secteur financier (banque-assurances, changeurs manuels...) et non financier (professions du chiffre et du droit). Ces derniers font parvenir à Tracfin des informations signalant des flux financiers atypiques sous forme de « déclaration de soupçon ».

¹³⁹ La transposition en droit français de la troisième directive anti-blanchiment (30 janvier 2009) a étendu le champ de la déclaration de soupçon à « toutes les opérations portant sur des sommes dont ils [les professionnels assujettis] savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'un délit puni d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou qu'elles proviennent d'une fraude fiscale » (article L. 561-15 du code monétaire et financier). Les critères de la fraude fiscale, au nombre de 16, ont été définis dans par décret (article D. 561-32-1 du CMF).

B - Des faiblesses dans le pilotage et l'organisation du contrôle fiscal

1 - Un pilotage encore perfectible du contrôle fiscal

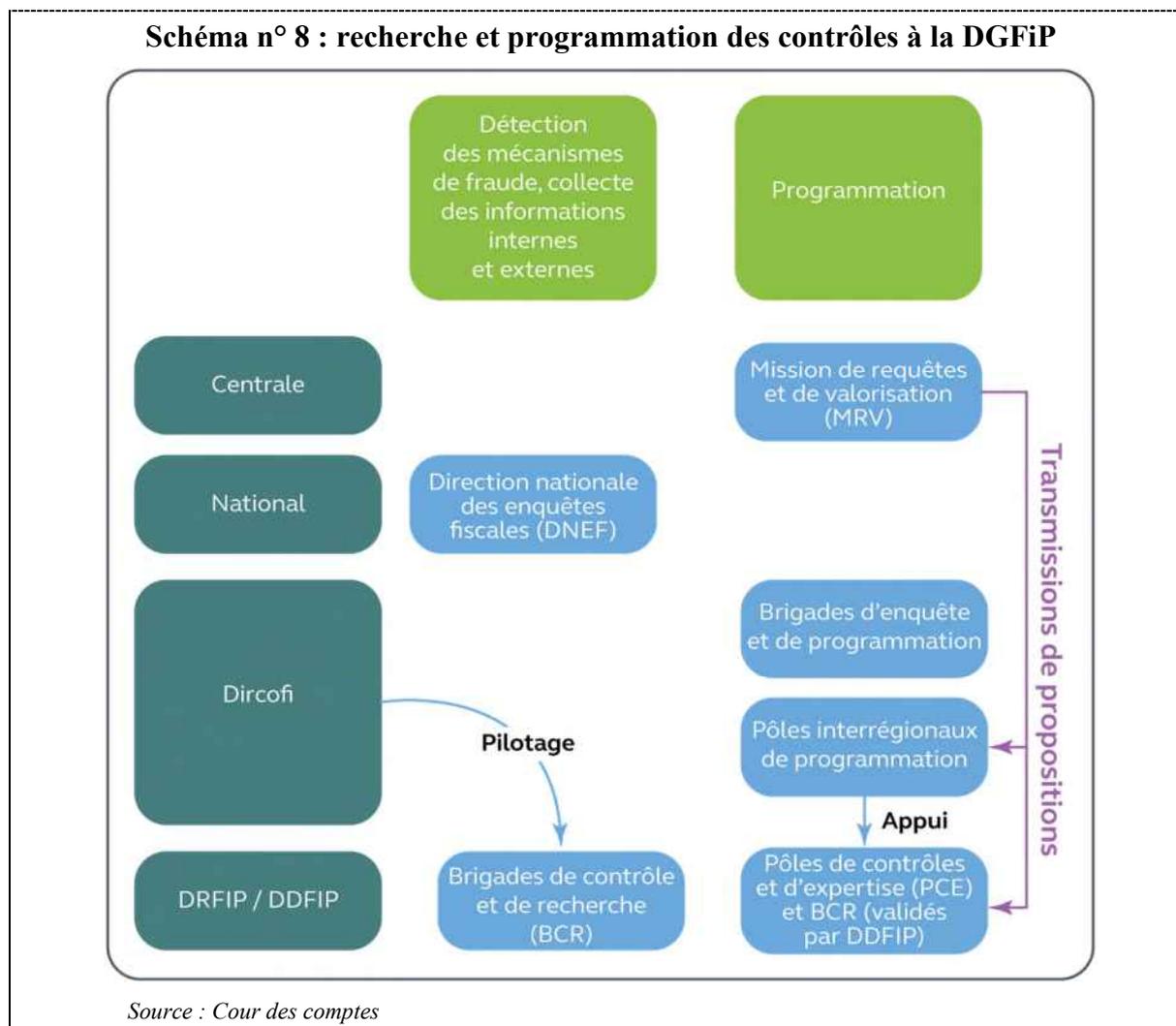
La Cour avait souligné, dans ses rapports sur le pilotage du contrôle fiscal (2012 et 2016) et la gestion et le contrôle de la TVA (2012), la nécessité de renouveler les modalités de pilotage du contrôle fiscal. Cette évolution passe notamment par une amélioration des outils de recherche et de programmation, une meilleure spécialisation des équipes chargées du contrôle et des efforts en matière de gestion des ressources humaines au sein de la DGFIP.

a) Des outils de recherche et de programmation encore trop éclatés

Si le maintien de fonctions de recherche et de programmation « de proximité » apparaît pertinent en raison de la connaissance du tissu économique développé par les services locaux de contrôle, l'action des services locaux en matière de recherche et de programmation apparaît insuffisamment coordonnée.

La recherche et la programmation des contrôles à la DGFIP

Les informations internes (issues des droits d'enquête, droit de communication non nominatif, des signalements) ou provenant des services de gestion, d'aviseurs ou encore des autres administrations (police, gendarmerie, justice, affaires sociales, douanes, Codaf...) sont collectées et exploitées aux plans local et interrégional par les brigades de contrôle et de recherche (BCR) et au plan national par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF). Les pôles de programmation, contrôle et expertise (PCE), au niveau départemental, et les brigades d'enquêtes et de programmation (BEP), au niveau interrégional, sont chargés de la programmation de contrôles externes (vérifications générales, vérifications ponctuelles, examen de comptabilité) à partir des informations contenues dans les bases de la DGFIP ou de la mobilisation d'informations extérieures. Les pôles interrégionaux de programmation ont vocation à enrichir les programmations des directions locales et de la Dircofi et de généraliser, au niveau de l'interrégion, les requêtes d'analyse-risque les plus pertinentes issues de la mission de requêtes et de valorisation (MRV).



S'agissant de la recherche, le réseau des BCR reste largement autonome et la DNEF, qui devrait en piloter l'action, n'assume en réalité pas ce rôle. Or, l'échelon du département n'est pas nécessairement pertinent pour le bon exercice de la fonction de recherche : 50 % des actuelles BCR disposent de moins de 5 agents, ce qui ne représente pas une taille suffisante pour lutter contre la fraude complexe.

Une situation similaire se retrouve pour ce qui est de la programmation, qui continue d'être très largement initiée localement. Les PCE représentaient, en 2018, 76 % de l'origine de la programmation des DDFiP/DRFiP. La progression du *datamining* dans la programmation est encore trop modeste et ne représentait que 14 % du total en 2018. Cette organisation trop peu spécialisée est source d'inefficacité.

En outre, la massification des données disponibles représente un véritable défi d'exploitation pour les services. Alors qu'il existe désormais des outils permettant d'avoir un accès à de nouvelles sources d'informations de façon automatique (échanges automatiques des informations bancaires, extension des obligations déclaratives des plateformes numériques...), l'organisation des services et des pratiques de contrôle ne permet pas encore d'en exploiter tout le potentiel.

*b) Une évolution inaboutie de l'organisation du contrôle fiscal
en dépit du renforcement du positionnement des Dircofi*

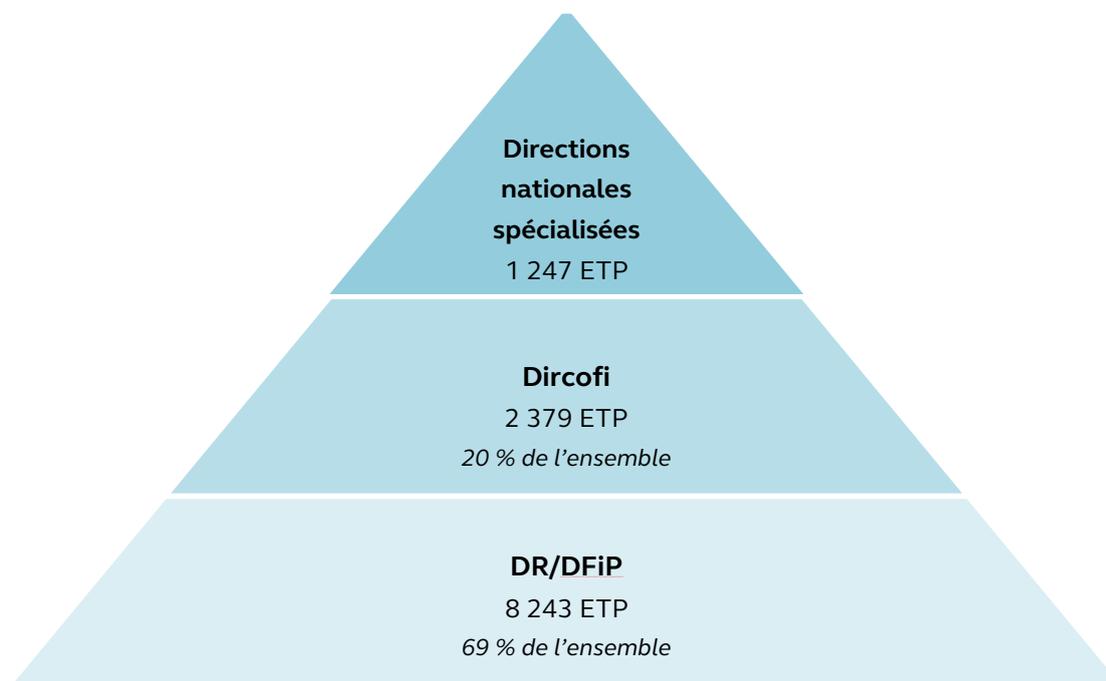
La mission de contrôle fiscal, qui mobilise près de 12 000 agents au sein de la DGFIP, est organisée en trois strates – national ; interrégional ; départemental – essentiellement selon des critères relatifs aux enjeux fiscaux des contribuables mais également, dans une moindre mesure, en fonction de critères fonctionnels.

Au sein de cette organisation complexe, plusieurs services coexistent :

- au niveau national : outre le service du contrôle fiscal en administration central, cinq directions nationales spécialisées sont actives ;
- au niveau interrégional : neuf Dircofi principalement compétentes en matière de programmation et de contrôle fiscal externe ;
- au niveau départemental : 101 DR/DFiP disposant chacune de services du contrôle fiscal et actives sur l'ensemble de la chaîne du contrôle : recherche / programmation, contrôle sur pièce et contrôle sur place.

L'organisation du contrôle fiscal demeure très décentralisée puisque les services départementaux relevant des DR/DFiP concentrent la grande majorité des effectifs (69 %), devant les services interrégionaux (20 %) et les directions nationales spécialisées (11 %).

Schéma n° 9 : répartition par strates territoriales des agents du contrôle fiscal



Source : DGFIP

Plusieurs mesures de réorganisation ont été mises en œuvre au sein de la DGFIP pour renforcer la cohérence de son action en matière de contrôle.

La DGFIP a ainsi amorcé la spécialisation de ses structures, en particulier en matière de fraude à la TVA (création en 2014 de la *Task Force* TVA), de fiscalité patrimoniale (mise en place des pôles de contrôles revenus et patrimoine (PCRP) au niveau départemental et des brigades patrimoniales (BPAT) au niveau interrégional) et de fraude fiscale internationale (avec un recours accru aux échanges automatiques internationaux et demandes d'assistance). La DGFIP a également renforcé au niveau national la fonction d'analyse des risques avec la création de la « mission requêtes et valorisation » (MRV) dans la perspective de généraliser les plus pertinentes.

En parallèle, le rôle pivot des directions régionales du contrôle fiscal (Dircofi) dans le contrôle fiscal a été renforcé, avec la création des pôles interrégionaux de programmation des contrôles, la désignation au sein de chaque Dircofi d'un référent « fraude », et la mise en place d'un appui technique aux brigades de contrôle et de recherche (BCR). Par ailleurs, des pôles pénaux ont été créés afin de mieux piloter l'action pénale grâce notamment à une meilleure sélection des cas.

Cependant, cette évolution reste inaboutie dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée d'une réforme des différents services locaux du contrôle fiscal. Alors que près de 50 % des directions départementales sont de petite taille¹⁴⁰, elles continuent d'intervenir dans la recherche, la programmation et le contrôle. À ce jour, seules treize DDFiP ne disposant que d'une brigade de vérification « isolée » ont demandé, dans le cadre du volontariat, un rattachement hiérarchique à la Dircofi. Cette organisation très déconcentrée de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal ne favorise pas la lutte contre la fraude la plus complexe et ne permet pas l'utilisation la plus efficiente possible des moyens disponibles.

2 - Une gestion des ressources humaines rigide et un effort de formation insuffisant

La spécialisation du contrôle fiscal va de pair avec une plus grande spécialisation des agents. Cette orientation désormais affichée par la DGFIP va à l'encontre de la recherche de polyvalence qui avait marqué les premières années suivant la création de cette direction, dans un objectif de développement d'une culture commune.

a) Des règles de gestion contraignantes en dépit d'améliorations récentes

Les règles d'affectation ont longtemps privilégié les considérations liées à l'ancienneté des agents, ce qui ne permettait pas toujours de pourvoir aux besoins exprimés par les directeurs et chefs de services. Des amendements à ces règles ont été introduits pour améliorer la gestion des ressources humaines. Dans un premier temps, la procédure de recrutement dite « au profil » a été étendue aux directions nationales spécialisées ainsi qu'aux brigades de contrôle et de recherche. Cette procédure est progressivement remplacée par le développement du recrutement « au choix »¹⁴¹ qui s'applique depuis 2018 dans les directions nationales spécialisées.

¹⁴⁰ Cela correspond à la classification 3 et 4 de la DGFIP.

¹⁴¹ Contrairement à la règle de gestion du recrutement au profil, jusqu'alors en application, qui obligeait à recruter un agent qui avait déjà une expérience dans le contrôle fiscal, le recrutement est réalisé en coopération avec les chefs de service, en fonction de leurs besoins au titre de l'année considérée, sans justification sur leur choix.

Par ailleurs, les règles qui encadrent les mutations se traduisent par des taux de rotation excessifs au regard de la durée d'acquisition des compétences et des nécessités d'organisation des services. En dépit de règles dérogatoires qui se traduisent par une durée de séjour obligatoire pour les inspecteurs en sortie d'école ainsi que pour les directions nationales spécialisées, la règle de droit commun dans les services de contrôle fiscal reste celle d'une durée de séjour minimum limitée à un an, ce qui est manifestement trop bref.

b) Des efforts nécessaires en matière de formation

Dans son dernier document stratégique de 2016¹⁴², la DGFIP a fait du renforcement de la formation l'une de ses priorités. Celle-ci s'est notamment traduite par la mise en place d'un parcours de formation spécifique lors de certaines prises de poste dans les services du contrôle fiscal. Dénommé « passeport formation », ce dispositif d'une durée de trois ans est proposé depuis 2016 aux nouveaux arrivants et s'avère utile pour les familiariser avec la technicité de la matière.

Toutefois, malgré ces progrès ponctuels et la priorité affichée en faveur de la formation, le nombre d'heures de formation continue par agent a connu une baisse sensible au cours des dernières années. Par ailleurs, l'offre de formation reste trop limitée dans des domaines pourtant essentiels pour l'évolution des services de contrôle : analyse-risque, compétences informatiques, programmation, examen de comptabilités informatisées.

3 - Une baisse des effectifs et du nombre de contrôles qui n'a pas été compensée par une amélioration du ciblage des contrôles

a) Des effectifs de vérificateurs en baisse en France comme dans la plupart des pays comparables

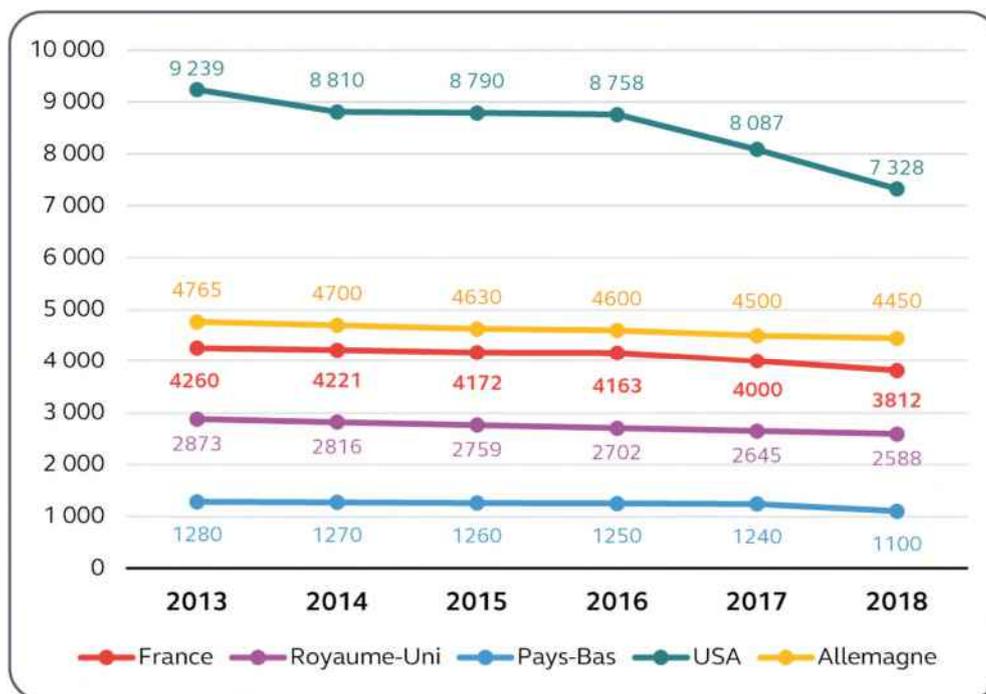
Sous le double effet du renforcement de la contrainte budgétaire à la suite de la crise économique de 2008-2009 et des gains de productivité permis par la dématérialisation, la quasi-totalité des pays de l'OCDE ont sensiblement réduit les moyens alloués aux administrations fiscales au cours des dernières années.

La situation de la DGFIP, qui a perdu 19 % de ses effectifs entre 2008 et 2018, est ainsi semblable à celles des autres grands pays de l'OCDE. Sur la même période, les effectifs des administrations fiscales ont baissé de 23 % au Royaume-Uni, de 22 % en Australie, de 22 % aux États-Unis, de 20 % en Italie, de 17 % au Danemark, de 15 % aux Pays-Bas et de 11 % en Allemagne.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des seuls effectifs consacrés à la détection et au contrôle des comportements frauduleux (soit en moyenne 4 % du total des effectifs des administrations fiscales)¹⁴³. Il met en évidence une baisse qui concerne l'ensemble des pays comparés.

¹⁴² Document « Les lignes directrices », élaboré en 2016.

¹⁴³ 3,7 % pour la France, 3,9 % pour le Royaume-Uni, 4 % pour les Pays-Bas, 4 % pour les États-Unis, 4,2 % pour l'Allemagne.

Graphique n° 10 : évolution des effectifs de contrôle en nombre d'agents

Source : calculs Cour des comptes, avec données des attachés fiscaux de la DGFIP

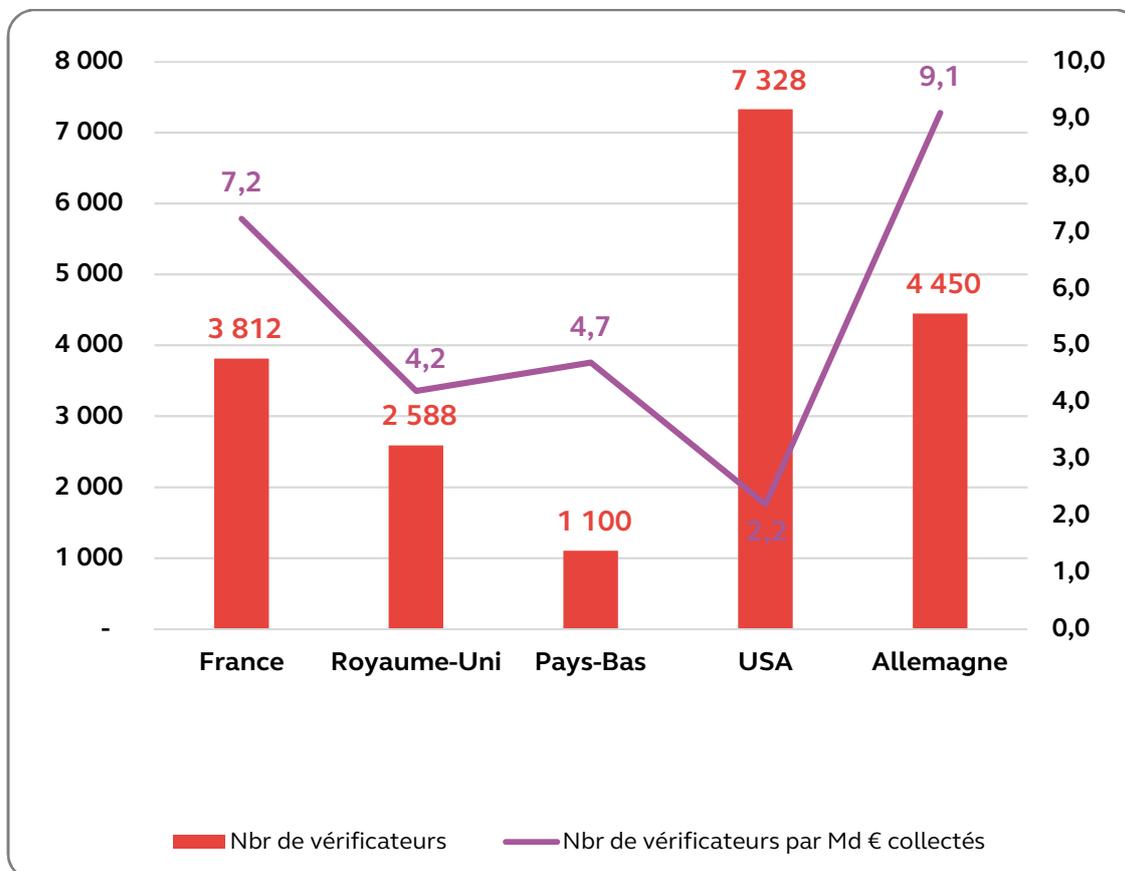
Cette réduction des effectifs de l'administration fiscale ne signifie pas nécessairement une révision à la baisse des ambitions en matière de lutte contre la fraude. Comme en témoignent les documents stratégiques de plusieurs pays analysés¹⁴⁴, les pouvoirs publics ont considéré qu'à l'instar d'autres missions des administrations financières, le contrôle fiscal pouvait aussi faire l'objet de gains de productivité, liés prioritairement à l'essor du numérique comme aux évolutions des tissus économiques sur le territoire.

Afin d'estimer l'intensité des efforts déployés, un ratio rapportant le nombre de vérificateurs aux sommes collectées a été calculé. Bien qu'il doive être analysé avec beaucoup de précaution¹⁴⁵, il permet de fournir une première comparaison sur les moyens mis en œuvre. L'Allemagne affiche ainsi le ratio le plus élevé (9,1), devant la France (7,2), les Pays-Bas (4,7) et le Royaume-Uni (4,2) se situant en position intermédiaire et les États-Unis (2,2) nettement en retrait.

¹⁴⁴ Notamment Royaume-Uni, Canada, Italie.

¹⁴⁵ La complexité des activités de contrôle est loin d'être fonction du seul montant de prélèvements collectés, mais résulte aussi des comportements de fraude, du nombre de prélèvements ou encore de leur complexité.

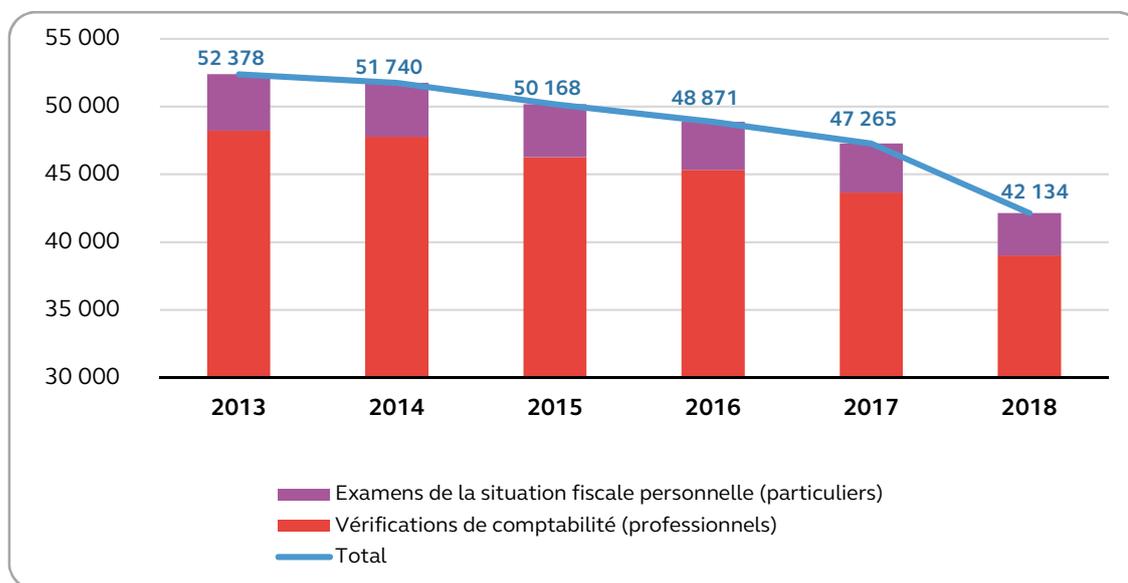
**Graphique n° 11 : effectifs de vérificateurs / sommes collectées
 (en agents/Md€, données 2017)**



Source : calculs Cour des comptes

b) Un nombre de contrôles sur place en baisse sensible

Conséquence de la baisse des effectifs, le nombre de contrôles sur place a connu en France une forte diminution dans la période récente. Les contrôles sur place des professionnels (vérifications de comptabilité, voir encadré *infra*) ont baissé de 20 % depuis 2013, pour un total de 39 000 opérations conduites en 2018. Le nombre de contrôles sur place des particuliers a connu une baisse encore plus nette de 25 % pour un total de 3 134 contrôles en 2018.

Graphique n° 12 : nombre de contrôles sur place entre 2013 et 2018

Source : Cour des comptes, données DGFIP

La baisse du nombre d'opérations sur place a été en partie compensée par le développement de modes d'intervention plus légers, conformément aux orientations de la DGFIP.

La nouvelle procédure d'examen de comptabilité

L'article 14 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a institué une nouvelle procédure de contrôle : l'examen de comptabilité.

L'examen de comptabilité est un dispositif de contrôle fiscal qui permet à l'administration d'effectuer des opérations de contrôle du bureau, sans se déplacer dans les locaux de l'entreprise à partir de la comptabilité remise par l'entreprise sous forme dématérialisée (fichier des écritures comptables (FEC)). Cette procédure est alternative au contrôle sur pièces et à la vérification de comptabilité (contrôle dans les locaux de l'entreprise).

Cette nouvelle procédure d'examen de comptabilité, quasi inexistante en 2017, a donné lieu à 6 330 opérations en 2018.

c) Des efforts de ciblage inaboutis

La diversification des moyens d'action de la DGFIP recherchée au cours des dernières années avait pour objet de mieux proportionner les moyens engagés aux enjeux. Elle visait également à tirer les conséquences de la réduction des effectifs, notamment du nombre de vérificateurs qui baisse nettement depuis 2016. Cette stratégie aurait dû se traduire par un meilleur ciblage des contrôles et une réduction du nombre d'affaires à faible rendement¹⁴⁶ et

¹⁴⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2015, sont considérées comme affaires à faible rendement en Dircofi les affaires où les droits bruts redressés sont inférieurs à 10 000 € et en directions territoriales lorsqu'ils sont inférieurs à 7 500 €.

d'affaires conformes¹⁴⁷. Or, sur les trois dernières années, un résultat inverse a néanmoins été enregistré puisque la baisse du nombre de contrôles sur place s'est accompagnée d'une hausse du nombre d'affaires à faible rendement et d'affaires conformes.

Tableau n° 8 : évolution du nombre d'affaires à faible rendement et d'affaires conformes¹⁴⁸

	2016	2017	2018
<i>Nombre d'affaires à faible rendement</i>	12 381	12 392	12 959
<i>Taux d'affaires à faible rendement</i>	25,4 %	25,9 %	26,8 %
<i>Nombre de conformes</i>	7 128	7 409	8 048
<i>Taux de conformes</i>	14,6 %	15,5 %	16,6 %

Source : Cour des comptes, données DGFIP

C - Les limites du pilotage par l'Acosse du réseau des Urssaf

Les pouvoirs de direction et d'impulsion de l'Acosse à l'égard du réseau de la branche recouvrement¹⁴⁹ apparaissent plus limités que ceux des échelons nationaux de l'administration fiscale vis-à-vis de ses services déconcentrés.

La direction de la réglementation et du contrôle (DIRREC), composée d'une douzaine de personnes, consiste essentiellement en un état-major. En matière de lutte contre la fraude, elle s'appuie sur un réseau de 22 experts LCTI régionaux, qui ont, chacun, un interlocuteur privilégié, désigné au sein de la DIRREC. Ces échanges, ainsi que les contrats particuliers de gestion entre l'Acosse et les Urssaf ou la diffusion de guides, doivent permettre une homogénéisation et un partage d'expertises quant aux modalités opérationnelles de contrôle et à la déclinaison opérationnelle des textes et des plans d'actions nationaux.

En pratique, s'il existe un plan national de contrôle, un suivi des Urssaf assuré par l'Acosse et un souci d'harmonisation des pratiques, notamment par l'intermédiaire d'une instance nationale de contrôle réunissant ces « pilotes régionaux », l'organisation de cette fonction au sein des organismes demeure très diversifiée. Il existe plusieurs formules :

- son regroupement sur un ou plusieurs sites de la région avec un management dédié ;
- son maintien sur chaque site avec une responsabilité *hiérarchique* attribuée à l'un des responsables du contrôle ;
- son maintien sur chaque site avec une responsabilité *fonctionnelle* attribuée à l'un des responsables du contrôle.

L'Acosse privilégie une option cible donnant au « pilote régional », membre de l'instance nationale de contrôle, la responsabilité hiérarchique des services de contrôle des différents sites

¹⁴⁷ Les affaires conformes désignent les situations où le contrôle fiscal n'a donné lieu à aucun redressement.

¹⁴⁸ Les affaires à faible rendement comprennent les affaires conformes.

¹⁴⁹ 22 Urssaf, 4 CGSS (caisses générales de sécurité sociale en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion, en Guyane), une caisse de sécurité sociale dans le département de Mayotte et une caisse commune en Lozère, dont la fonction de recouvrement est pilotée par l'Urssaf de Languedoc-Roussillon.

(donc la première solution décrite ci-dessus), ce qui permet à ce dernier de mettre en œuvre une stratégie régionale cohérente. Cependant, elle la promeut sans pouvoir l'imposer et le fait dans des termes extrêmement prudents. De son côté, l'inspection du travail a mis en place des unités régionales spécialisées depuis 2014, qui peuvent venir en appui des échelons locaux.

En outre, contrairement à l'administration fiscale, la branche recouvrement ne comprend pas de direction nationale d'enquête chargée de combattre la « grande fraude », ainsi dénommée en raison de ses enjeux financiers et/ou de son caractère organisé, même si l'Urssaf d'Île-de-France joue parfois ce rôle *de facto*.

III - Une diminution des résultats de la lutte contre la fraude

A - Une évolution récente à la baisse des recouvrements à la suite des contrôles fiscaux

1 - La diminution des montants recouverts par la DGFIP

a) Une baisse qui concerne à la fois les redressements notifiés et les montants recouverts

Les contrôles fiscaux (sur place et sur pièces) aboutissent à des montants redressés en baisse de 10 % entre 2013 et 2018. Hors opérations exceptionnelles au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), la baisse est même légèrement plus nette sur la période (- 12 %), pour un montant de droits rappelés s'élevant à 15,8 Md€ en 2018.

**Tableau n° 9 : montants des droits notifiés et recouverts au titre du contrôle fiscal
(en Md€)**

<i>Md €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant des droits notifiés	18,0	19,3	21,2	19,5	17,9	16,2
<i>Dont STDR</i>	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,4
<i>Hors STDR</i>	17,9	17,4	18,5	17,0	16,6	15,8
Montant recouverts	10,1	10,4	12,2	11,1	9,4	8,7
<i>Dont STDR</i>	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,9
<i>Hors STDR</i>	10,0	8,5	9,5	8,6	8,1	7,8
Taux de recouvrement hors STDR	56 %	54 %	58 %	57 %	53 %	54 %

Source : Cour des comptes d'après données du cahier statistique de la DGFIP

**Le service de traitement des déclarations rectificatives :
des recettes fiscales supplémentaires s'élevant à 8,3 Md€**

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) est le service mis en place par la DGFIP entre 2013 et 2017 pour procéder à la régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger.

L'OCDE est parvenue en 2013 à un accord international pour la mise en place d'un mécanisme multilatéral d'échange automatisé de données entre États sur les comptes détenus par les non-résidents. Avant la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, prévue pour l'automne 2017, la France a souhaité encourager le rapatriement des avoirs dissimulés à l'étranger. L'administration fiscale a ainsi proposé aux résidents fiscaux français détenteurs d'avoirs non déclarés un traitement incitatif, leur offrant ainsi une dernière possibilité de se mettre en règle avant l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données.

Les conditions générales du dispositif ont été définies dans une circulaire du ministre délégué chargé du budget, publiée le 21 juin 2013. Elle a maintenu inchangée l'obligation pour les contribuables révélant des avoirs non antérieurement déclarés de s'acquitter du paiement intégral des impositions éduées. Elle ne comporte, en revanche, aucune mention d'éventuelles poursuites pénales. Cette dispense de fait était rendue possible par le monopole d'engagement des poursuites pénales qui était alors dévolu à l'administration fiscale et, par ailleurs, a vraisemblablement constitué une incitation forte à recourir à la procédure de régularisation¹⁵⁰.

Dans l'ensemble, les résultats ont été sensiblement supérieurs à ce qu'anticipait la DGFIP. La procédure a ainsi connu un grand succès puisque près de 55 000 demandes ont été déposées, portant sur près de 35 Md€ d'avoirs pour des rentrées fiscales supplémentaires de 8,3 Md€. Une part prépondérante (près de 90 %) des avoirs était détenue en Suisse.

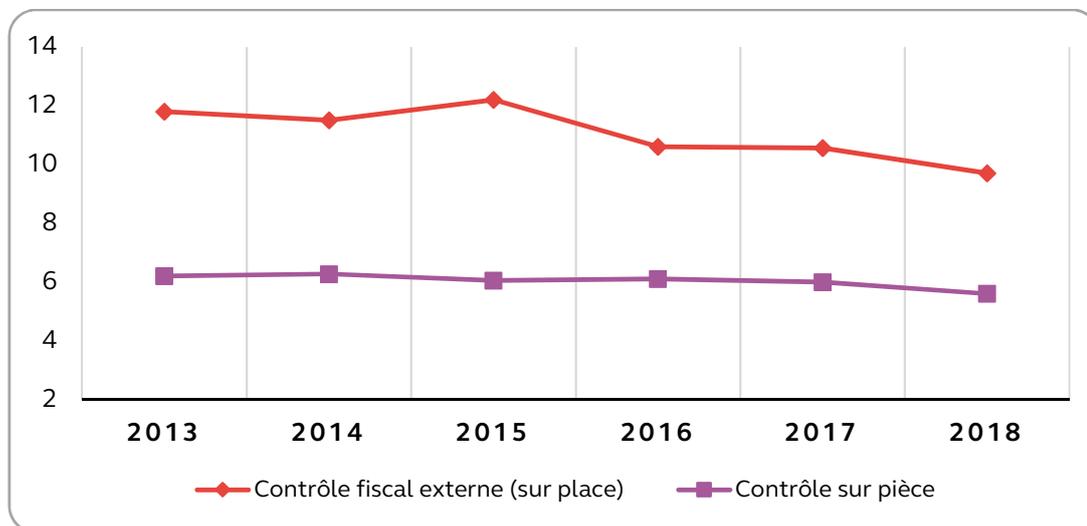
Le tableau n° 9 montre que le montant des redressements notifiés ne constitue pas un indicateur pertinent pour mesurer l'efficacité du contrôle fiscal. En effet, les droits et pénalités notifiés sont supérieurs aux sommes effectivement mises en recouvrement, pour deux raisons : d'une part, les montants notifiés sont mesurés avant épuisement de toutes les voies de recours administratif et judiciaire des contribuables et notamment le passage en commission des impôts ou en comité de l'abus de droit fiscal ; d'autre part, les montants notifiés incluent des refus de versement de crédits d'impôts qui, par définition, ne se traduisent pas par des recettes supplémentaires. Au total, en moyenne sur les quatre dernières années, les sommes effectivement mises en recouvrement sont inférieures de plus de 40 % aux montants notifiés.

***b) Les résultats du contrôle externe en baisse plus prononcée
que ceux du contrôle sur pièces***

Depuis 2013, les résultats du contrôle fiscal externe, qui représente en moyenne 65 % des droits notifiés, tendent à baisser, tandis que ceux du contrôle sur pièce sont stables. Les résultats du contrôle sur place présentent néanmoins une plus grande volatilité, liée principalement aux dossiers à très gros enjeux gérés par la DVNI.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2017.

Graphique n° 13 : droits notifiés résultant du contrôle fiscal externe et du contrôle sur pièces



Source : Cour des comptes, données DGFIP

2 - Les résultats du contrôle fiscal à la Douane en légère baisse

À l'instar de ce qui est observé à la DGFIP, les résultats du contrôle fiscal de la DGDDI ont baissé dans la période récente. Si le nombre de contrôles a légèrement augmenté entre 2013 et 2018 (+ 3 %) pour s'établir à 19 309 en 2018, le montant des droits notifiés a reculé de 3 % sur la période. Cette baisse est néanmoins concentrée sur la TVA à l'import (- 31 %) dont le montant collecté par la Douane a fortement diminué sur la période, bien que dans une proportion plus faible (- 22 %), entraînant un repli du montant moyen de rappels.

Tableau n° 10 : résultats des contrôles fiscaux menés par la DGDDI

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de contrôles ayant donné lieu à redressement	18 804	19 627	20 195	19 741	19 182	19 309
Montant de droits et taxes redressés en M€	322 686	356 910	377 403	415 075	268 470	313 417
dont TVA import (hors produits pétroliers)	155 438	143 941	174 976	149 943	126 257	107 145
dont TICPE	23 959	22 976	36 354	41 405	18 648	51 673
dont Autres impôts et taxes	143 289	189 992	166 073	223 726	123 565	154 600
Taux de recouvrement des créances contentieuses	61 %	67 %	50 %	57 %	56 %	48,7 %

Source : Cour des comptes, données DGDDI

B - Des suites judiciaires qui demeurent peu nombreuses malgré le renforcement des peines encourues

Le bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) rappelle que la voie pénale est utilisée pour « les cas de fraude les plus graves dans le but d'affirmer le caractère socialement répréhensible de la fraude fiscale »¹⁵¹. Ce faisant, l'administration met en œuvre un principe constitutionnel clairement exprimé dans les décisions QPC « M. Jérôme C. » et « M. Alec W. » du 24 juin 2016, selon lequel la répression de la fraude fiscale doit être limitée aux cas « les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt », étant précisé que « cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention ».

1 - Une réponse pénale forte aux transmissions de dossiers de fraude fiscale mais des délais très longs

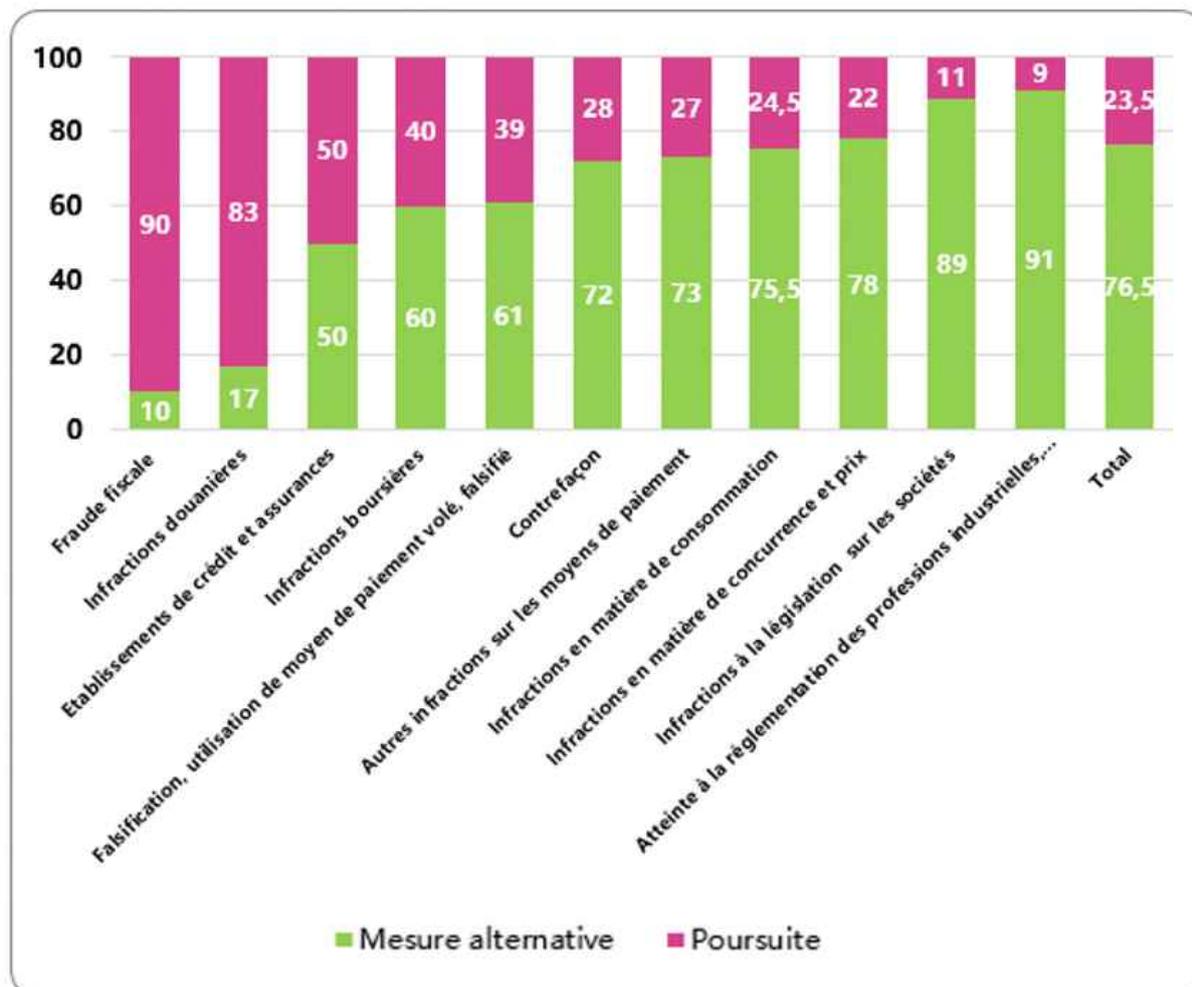
Le renforcement des peines encourues a été accompagné de directives d'application substantielles, notamment une circulaire de politique pénale du 31 janvier 2014 relative au procureur de la République financier, une circulaire du ministre des finances et des comptes publics et de la Garde des sceaux du 22 mai 2014 relative à la lutte contre la fraude fiscale et une circulaire du 30 septembre 2014 relative à l'action des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière économique et financière.

Le ministère de la justice entend donc accorder une priorité importante à la lutte contre la délinquance économique et financière. « Sanctionner les manquements à la probité » et poursuivre « la répression des infractions les plus graves ou complexes en matière économique, financière et fiscale » demeurent des priorités affichées par la circulaire de politique pénale du 21 mars 2018.

Le taux de réponse pénale en matière de fraude fiscale en baisse en 2018, reste particulièrement élevé, à 91,8 %. Il est supérieur de 7 points au taux de réponse pénale national hors contentieux routier qui s'élève à 84,8 % pour l'année 2018.

¹⁵¹ BOI-CF-INF-40-20150618, § 1.

Graphique n° 14 : nature de la réponse pénale en matière économique et financière (en %)



Source : Ministère de la justice-SG-SEM-SDSE-SID, données 2016 et 2017

Ce taux, qui est important, se traduit également par des modalités de poursuites nettement répressives. Ainsi, alors que la part des auteurs poursuivis en cas d'infraction à la législation sur les sociétés est 10 %, elle atteint 90 % en cas de fraude fiscale et de blanchiment de capitaux¹⁵².

Indépendamment des taux de réponse pénale, les délais sont la condition essentielle d'une répression efficace de la délinquance économique et financière. Les magistrats et les enquêteurs poursuivent à cet égard deux approches complémentaires :

- une meilleure lisibilité de la sanction pénale grâce à des délais plus courts entre la commission des faits et le jugement ;

¹⁵² Infostat-Justice, mai 2019, *Infractions économiques et financières : leur traitement judiciaire en 2016 et 2017*.

- une optimisation du temps des enquêteurs comme de celui des magistrats (parquet, juges d'instruction) pour utiliser au mieux des moyens contraints.

Même s'il n'existe pas de données fiables sur les délais de l'ensemble des enquêtes économiques et financières¹⁵³, les données disponibles laissent cependant apparaître que les délais d'enquête, d'instruction et d'audiencement sont très importants et ne font que s'accroître¹⁵⁴.

En matière économique et financière, la durée moyenne entre la réception de la procédure au parquet et la décision du tribunal correctionnel est de 714 jours pour les personnes jugées en 2016 et 2017. Toutefois les durées de jugement sont très contrastées et les dossiers de fraude fiscale sont, avec les infractions boursières, parmi les plus longs. Les données issues de la BNRDF montrent ainsi qu'un dossier de fraude fiscale est traité par le service de police judiciaire en deux ans en moyenne pour les dossiers de « milieu de gamme ». Le développement de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et de la convention judiciaire d'intérêt public pourrait permettre un traitement plus rapide des affaires en cas d'acceptation de la peine.

2 - Un nombre de condamnations en baisse mais des sanctions prononcées plus sévères

a) Un recul de près du tiers du nombre de condamnations depuis dix ans

Sur la période 2008-2017, le nombre de condamnations pour fraude fiscale, lorsque celle-ci constitue l'infraction principale, a reculé de plus du tiers, passant de 934 à 586, illustration pour partie de la diminution du nombre de saisines de la CIF. Les 1 053 condamnations intervenues en 2016 et 2017 ont concerné 3 119 personnes, illustrant la complexité des partages de responsabilité des dossiers renvoyés.

b) Des sanctions prononcées plus sévères

Si le nombre de jugements a baissé, les sanctions prononcées se sont durcies, qu'il s'agisse du prononcé plus fréquent de peines d'emprisonnement fermes (20,2 % en 2017 contre 15,0 % en 2008) ou du montant moyen des amendes infligées (15 043 € en 2017 contre 9 365 € en 2008). En 2018, le montant des dommages et intérêts accordés à l'État lorsque l'administration fiscale est partie civile a atteint 408,8 M€. Entre 2014 et 2018, les sommes prononcées en faveur du Trésor public ont dépassé 2 Md€.

¹⁵³ Le temps de traitement moyen d'une enquête est d'environ 24 mois à la BNRDF.

¹⁵⁴ Le référé du Premier président de la Cour des comptes du 12 décembre 2018 adressé aux ministres de la justice et de l'intérieur portant sur les moyens de lutte contre la délinquance économique et financière relevait à cet égard : « Ainsi, une étude ponctuelle sur les délais globaux de procédure a été réalisée par la cour d'appel de Versailles sur un échantillon constitué des dossiers financiers audiencés pendant les mois de mai et juin 2015 devant la chambre spécialisée de cette cour. Le résultat de cette étude fait apparaître que le délai total moyen, comprenant le délai d'enquête ou d'instruction (de la plainte à la clôture de l'enquête ou, en cas d'information judiciaire, à l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel) et le délai de jugement (de la fin de la phase d'enquête au délibéré d'appel), s'établissait à 6,1 années et à plus de 8 ans dans 22 % des cas. De fait, en matière de délinquance économique et financière, la proportion de recours en appel et en cassation est très importante. »

Les récents jugements en matière d'escroquerie à la TVA ont montré que des peines importantes, supérieures à 5 ans, pouvaient être requises et prononcées pour sanctionner les faits de fraude commis dans le cadre de réseaux criminels organisés.

Toutefois, ces sanctions s'accompagnent d'un trop faible développement des procédures de saisies et confiscations pénales, pourtant essentielles en matière de délinquance économique et financière pour assurer le paiement effectif des peines d'amendes et de dommages et intérêts. Alors que les services de police et de gendarmerie mettent en avant leur performance en ce domaine grâce à la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC) de la DGPN et des CERAC/CENAC à la DGGN, les montants confisqués en matière de fraude fiscale demeurent au final faibles et sont même en baisse, passant d'environ 14 M€ en 2014 à un peu plus de 7,5 M€ en 2018 selon les chiffres de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc).

C - Une situation qui contraste avec celle observée chez nos principaux partenaires

1 - À l'étranger, une communication rarement axée sur le montant de droits notifiés

Alors qu'en France les pouvoirs publics continuent de faire du montant annuel des droits notifiés le principal indicateur de performance de l'action de lutte contre la fraude fiscale, des pratiques différentes sont observées à l'étranger.

Dans les pays anglo-saxons, ce sont les sanctions pénales qui sont au cœur de la communication des pouvoirs publics en matière de fraude fiscale. Ainsi, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, les principaux redressements et les fraudes les plus graves font l'objet de communiqués de presse, le plus souvent accompagnés de nombreux détails sur les comportements frauduleux et les moyens mis en œuvre par l'administration.

L'effort soutenu de communication aux États-Unis en matière de fraude fiscale

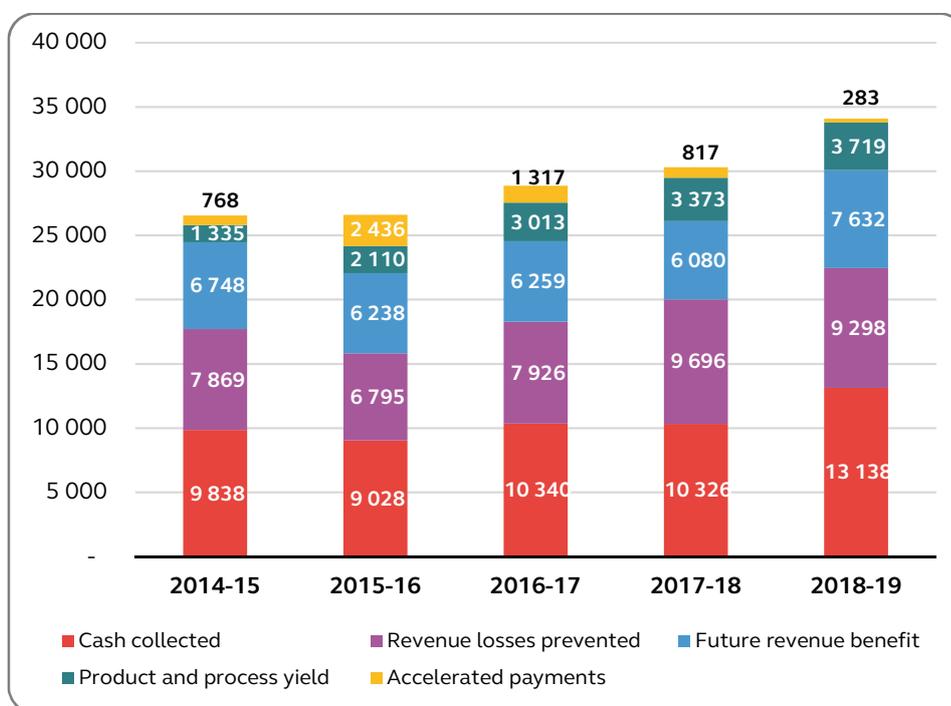
Aux États-Unis, l'action des services chargés de la lutte contre la fraude fiscale est explicitement mue par l'objectif de pouvoir communiquer le plus largement possible sur les sanctions infligées.

Au regard des trois finalités assignées au contrôle fiscal en France – dissuasive, budgétaire, répressive –, la finalité dissuasive est explicitement prioritaire aux États-Unis. Ainsi, le *Criminal Investigation* communique très régulièrement sur les dossiers sur lesquels il enquête. Le *Department of Justice* en fait de même à chaque condamnation pénale.

La politique de communication de ces services absorbe des moyens conséquents et est gérée au plus haut niveau. Elle constitue un enjeu réputationnel majeur. Ainsi, les acteurs rencontrés au sein du *Criminal Investigation* ont reconnu être parfois dans une logique de concurrence avec d'autres agences fédérales, comme le *FBI*, pour communiquer le plus largement possible sur leur action. Cette stratégie tend à s'accroître avec la baisse des moyens alloués à la lutte contre la fraude fiscale.

Il convient toutefois de relever la pratique du Royaume-Uni, seul autre pays déployant un effort notable de communication sur les résultats financiers du contrôle. Au-delà des sommes notifiées et recouvrées du fait des contrôles fiscaux, le Royaume-Uni a également fait le choix de présenter et de chiffrer l'ensemble des gains financiers liés à l'action de l'administration fiscale en matière de conformité (« compliance »). Ainsi, pour l'exercice 2018-19, l'administration britannique évalue à 34 Md£ le résultat de son action, dont seule une partie (13Md£) correspond aux montants recouvrés à la suite de contrôles fiscaux. La somme restante provient des recettes fiscales futures, des pertes fiscales évitées, de l'effet de la loi fiscale sur le recouvrement ou encore des modalités de paiement offertes aux contribuables.

Graphique n° 15 : présentation des résultats du contrôle fiscal (« compliance yield ») par l'administration fiscale britannique



Source : Her Majesty's Revenue and Customs administration

L'attention portée en France au montant annuel de droits notifiés apparaît donc singulière au regard de la comparaison internationale. Dans la plupart des pays étrangers, la communication porte prioritairement sur les sanctions infligées, qu'elles soient pénales ou civiles, dans une logique de dissuasion.

2 - Des montants collectés en hausse, contrairement à la France

Les données relatives aux résultats financiers du contrôle fiscal font apparaître la modestie relative des résultats français au regard de ceux des homologues étrangers. En effet, les montants collectés en France au titre du contrôle fiscal sont 2,5 fois moindres qu'en Allemagne et deux fois moindres qu'au Royaume-Uni en 2018.

La comparaison des résultats financiers du contrôle fiscal entre les différents pays doit toutefois être effectuée avec précaution :

- les assiettes fiscales ne sont pas les mêmes : ainsi, en France les résultats ne valent que pour la DGFIP qui, en raison de la dispersion du recouvrement, collecte un montant d'impôt inférieur à ses homologues britannique et allemand ;
- les périmètres varient d'un pays à l'autre : certains pays intègrent aux résultats du contrôle fiscal les sommes recouvrées des suites de procédures judiciaires, ce qui n'est pas toujours le cas de la DGFIP.

Tableau n° 11 : résultats du contrôle fiscal en Md€ collectés par an, sauf pour le Canada où les montants correspondent aux montants notifiés

<i>En Md € (taux de change au 1.10.2019)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>France</i>	10	8,5	9,5	8,6	8,1	7,8
<i>Royaume-Uni</i>	10,28	11,01	10,11	11,58	11,56	14,72
<i>États-Unis</i>	46,87	44,23	36,58	41,13	38,31	44,23
<i>Allemagne</i>	18,12	20,05	18,33	16,04	19,83	19,02
<i>Canada (notifié)</i>	18,10	18,25	18,98	18,83	19,56	19,86

Source : Cour des comptes avec attachés fiscaux

Au-delà des montants collectés, les tendances que ces chiffres dessinent placent la France dans une situation singulière. Les montants collectés y ont baissé de 22 % entre 2013 et 2018 alors qu'ils augmentaient dans les autres pays, à l'exception des États-Unis où, par-delà une forte volatilité, les montants collectés ont reculé de 5 %.

3 - Des règles moins sévères à l'étranger, mais des sanctions pénales prononcées plus fortes

L'analyse du prononcé des peines par les juridictions françaises fait ressortir un certain décalage entre la sévérité des règles et la modestie de leur application. Les peines prononcées apparaissent peu sévères en comparaison avec les autres pays étudiés par la Cour, même si les données publiques sont limitées.

Alors que la France et les États-Unis ont des règles relativement proches en matière de sanction de la fraude fiscale¹⁵⁵, les sanctions prononcées sont très différentes. Ainsi, 700 à 800 condamnations judiciaires interviennent chaque année en matière de fraude fiscale aux États-Unis, ce qui est peu en comparaison avec la France (500 à 600 condamnations par an pour un pays 5 fois moins peuplé). En revanche, les États-Unis se caractérisent par un taux très élevé de prononcé de peine privative de liberté¹⁵⁶. Pour 2018, on relève ainsi 774 condamnations¹⁵⁷

¹⁵⁵ France : 5 ans d'emprisonnement et une amende égale au double du produit de la fraude ; États-Unis : 3 ans d'emprisonnement et une amende égale au plus à 250 000 \$.

¹⁵⁶ Ce qui est peu pour un pays cinq fois plus peuplé que la France qui connaît lui d'environ 500 à 600 condamnations par an.

¹⁵⁷ Mais avec 75 % de *plea guilty*.

avec un taux d'incarcération d'environ 80 %¹⁵⁸, pour une durée moyenne d'incarcération de l'ordre de 20 mois.

En France, les peines de privatives de liberté sont exceptionnelles en matière de fraude fiscale. S'agissant des peines prononcées du chef de fraude fiscale et conduisant à un emprisonnement effectif des personnes concernées, au 4 octobre 2019, 19 personnes définitivement condamnées étaient incarcérées et 5 personnes étaient quant à elles détenues sous le statut de prévenu (détention provisoire ou jugement non définitif).

En Allemagne, pour l'année 2017, 7 879 jugements et ordonnances pénales ont été prononcés pour fraude fiscale. Les tribunaux ont prononcé à la fois des peines d'emprisonnement pour un total de 1 586 ans au niveau fédéral et des peines d'amende d'un montant de 29,4 M€.

D - L'efficacité insuffisante des Urssaf dans la lutte contre la fraude

Si le contexte juridique et technique de la lutte contre la fraude aux cotisations sociales est différent de celui qui prévaut en matière fiscale, la tendance est globalement la même avec une efficacité du contrôle plutôt en retrait, mesurée en *montants collectés*. De fait, si les redressements notifiés à la suite de constats de fraude ont progressé, leur taux de recouvrement s'avère très faible, tandis que les redressements prononcés à l'issue de contrôles comptables, dont le recouvrement est meilleur, sont en recul.

1 - Une activité encore trop centrée sur les contrôles d'assiette

a) Des contrôles comptables d'assiette en baisse mais qui restent l'activité principale des équipes de contrôle des Urssaf

La baisse du nombre de contrôles comptables d'assiette

La décroissance du nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) s'est poursuivie, pour passer en-dessous de 70 000 en 2018. Elle est très forte sur longue période, puisqu'il s'élevait à environ 150 000 en 2000 et encore à 92 500 en 2010, avant la mise la place de contrôles partiels d'assiette sur pièces.

¹⁵⁸ Détention provisoire, emprisonnement, assignation à domicile ou bracelet électronique.

Tableau n° 12 : évolution des taux de contrôle au titre des CCA

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nb d'établissements contrôlés</i>	78 133	73 124	75 017	71 230	62 398
<i>Nb d'établissements à contrôler</i>	1 784 056	1 713 094	1 716 505	1 721 340	1 763 031
<i>Taux de contrôle des établissements</i>	4,38 %	4,27 %	4,37 %	4,14 %	3,54 %
<i>Taux de contrôle des cotisations liquidées</i>	12,72 %	12,89 %	10,98 %	11,95 %	9,06 %

Source : AcoSS

Le taux de contrôle des cotisations est croissant avec la taille des entreprises, passant, en 2018, de 4,6 % pour les TPE (moins de dix salariés) à 10,9 % pour les TGE (plus de 2 000 salariés).

Si la baisse constatée en 2018 peut s'expliquer en partie par des circonstances particulières, notamment la modification des règles de prescription favorisant les échanges avec les cotisants pendant la période contradictoire, d'où des reports de 2018 à 2019, elle s'inscrit dans une tendance ancienne.

Pour expliquer ce phénomène, l'AcoSS met en avant :

- l'élargissement du périmètre de contrôle ;
- la complexification de la législation (et, désormais, du calcul des régularisations qui prévoit certaines modulations, *cf. supra*) ;
- les progrès du ciblage, qui conduisent à l'accroissement des taux de redressement, mais aussi, *ipso facto*, à un allongement des temps de contrôle. Cependant la relation inverse entre nombre de contrôles et taux de redressement n'est pas confirmée sur la dernière période. Ce nombre diminue sans hausse concomitante des taux ou des montants de redressements ;
- le fait que « des objectifs ambitieux en termes de taux de couverture du fichier ont pu conduire les organismes à privilégier la planification d'actions moins coûteuses en temps que les CCA ». Cet argument met toutefois en cause la capacité de pilotage de l'agence et/ou la pertinence des indicateurs et objectifs retenus.

Les résultats

L'examen des résultats de ces contrôles ne permet pas de déceler une efficacité accrue du ciblage des CCA, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 13 : régularisations résultant des contrôles comptables

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Fréquences des régularisations (régularisations/contrôles)</i>	65,2 %	67 %	66,2 %	67 %	69,5 %
<i>Montant des redressements</i>	887,4	872,8	761,8	744,1	649,6
<i>Taux (en % des cotisations contrôlées)</i>	2,3 %	2,3 %	2,3 %	2 %	2,15 %
<i>Montant des restitutions</i>	135,3	174,4	160	149	159,6
<i>Taux</i>	0,3 %	0,45 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %
<i>Montant absolu de régularisations</i>	1 022,7	1 047,2	921,8	893,1	809,2
<i>Taux</i>	2,6 %	2,75 %	2,7 %	2,4 %	2,7 %
<i>Montant net des régularisations</i>	752,1	698,4	601,8	595,1	490

Source : Acoiss

Afin d'améliorer le ciblage des contrôles, l'Acoiss expérimente des outils de *datamining* depuis 2015. Lancée en 2015 sur le champ des PME, cette approche a été étendue aux TPE en 2016. Depuis, des listes d'entreprises TPE et PME associées à des scores de risque élevés sont transmises chaque année aux Urssaf. Les résultats des contrôles issus de ces listes apparaissent significativement plus élevés que dans le cas des autres contrôles. Ainsi, le taux de redressement des cotisations par ciblage grâce au *datamining*, mesuré sur le champ des TPE, ressort à 12,6 % en 2018, soit deux fois plus que le taux constaté sur l'ensemble des CCA.

Tableau n° 14 : les résultats du *datamining* en matière de contrôle d'assiette

	% du nombre total d'actions	Taux de redressement	Taux de restitution	Fréquence de régularisation
<i>PME</i>				
<i>CCA issus d'un plan de datamining</i>	15,9 %	5,8 %	1,55 %	86,1 %
<i>Ensemble des CCA</i>	100 %	2,65 %	0,85 %	80,7 %
<i>TPE</i>				
<i>CCA issus d'un plan de datamining</i>	11,3 %	12,6 %	3,6 %	72,7 %
<i>Ensemble des CCA</i>	100 %	6,1 %	1,5 %	57,9 %

Source : Acoiss

b) *Les actions de lutte contre le travail illégal (LTCI) : un outil pertinent mais sous-utilisé*

Une baisse du nombre des actions de LTCI

Le nombre d'actions ciblées ou résultant de l'exploitation de PV de travail dissimulé transmis par des partenaires a également diminué sur la dernière période.

Tableau n° 15 : les actions de LCTI (hors prévention)

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Régime général (entreprises employant des salariés)</i>	6 482	4 996	4 939	4350	3 993
<i>Travailleurs indépendants</i>	667	614	786	896	1 151
<i>Exploitation directe de PV de partenaires</i>	1 426	1 629	1 235	949	391
Total	8 575	7 239	6 960	6 195	5 535

Source : Acooss

La majorité de ces opérations concerne les secteurs les plus exposés à la fraude que sont la construction (environ 30 % en 2018), les hôtels-cafés-restaurants (22 %) ou le commerce¹⁵⁹ (13 %). Ils représentent, à eux seuls, les deux tiers des actions. Contrairement au contrôle comptable, la LCTI ne se voit pas fixer d'objectif de taux de couverture par la convention d'objectifs et de gestion, mais seulement un objectif en termes de montants redressés et recouvrés.

Des redressements en hausse

Cette diminution du nombre d'opérations et de procès-verbaux de travail dissimulé exploités va en l'occurrence de pair avec une augmentation des redressements, résultant d'un meilleur taux de redressement (en progression de 6 points entre 2014 et 2018), et, surtout, d'un accroissement de leur montant moyen. La mise en œuvre d'une action plus résolue à l'égard des travailleurs indépendants n'a pas eu d'effet négatif sensible sur les résultats globaux, malgré sa moindre efficacité en moyenne.

Tableau n° 16 : redressements faisant suite à des constats de travail dissimulé

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Régime général (entreprises employant des salariés)</i>	370,1	419,4	507,7	488,5	583,7
<i>Travailleurs indépendants</i>	8,6	10,7	15,7	19,2	29,3
<i>Exploitation de PV de partenaires</i>	14,6	17	17,2	26	15,1
<i>Redressement pour travail dissimulé suite à un CCA</i>	7,9	15,4	14	6,9	12,7
Total	401,2	462,5	554,6	540,6	640,7

Source : Acooss

Le résultat obtenu en 2018 excède l'objectif fixé par la COG (2018-2022), qui était de 600 M€. Il reste en-deçà de la moyenne annuelle correspondant à la

¹⁵⁹ De gros, de détail alimentaire et non alimentaire, hors automobile.

cible sur l'ensemble de la période visée par cette convention (3 500 M€ en cumul d'ici 2022, soit 700 M€ par an). Cette hausse, de 100 M€ en 2018, s'explique principalement par une augmentation des redressements mettant en cause les conditions de réalisation de prestations de service international au moyen de travailleurs détachés (hausse de plus de 80 M€ en 2018, cf. *supra*), dont le résultat final dépend de contentieux en cours.

Un effort réel de ciblage

L'importance du ciblage en fonction de l'enjeu financier est visible dans la part prise par les plus gros redressements. En effet, les 100 premiers (2,9 %) totalisaient, en 2018, 54 % des redressements globaux, 64 d'entre eux dépassant 1 M€ et 4 d'entre eux, 9 M€. À eux seuls, les 3 principaux ont donné lieu à la mise en recouvrement de 143 M€ (plus de 20 % du total).

Cette concentration est aussi un fait sectoriel et géographique. La construction représente 50,7 % des montants notifiés en 2018 (44 % en 2015), et l'Île-de-France, près de 39 % (contre seulement un peu plus du quart, s'agissant des redressements au titre des CCA).

Tableau n° 17 : efficacité relative (apparente) de la LCTI par secteur

	% des opérations de LCTI	% de redressements pour travail dissimulé	Rappel : estimations des taux de dissimulation de salariés
<i>Construction</i>	30 %	50,7 %	8 %
<i>Hôtels-Cafés-Restaurantion</i>	22 %	3,4 %	5,1 %
<i>Commerce (hors automobile)</i>	13 %	4,2 %	4,6 % (commerce de détail alimentaire)
<i>Transports</i>	4,5 %	3,7 %	9 % (transport routier)
<i>Coiffure</i>	3,3 %	0,5 %	3,9 %
<i>Services administratifs</i>	2,9 %	5,8 %	0,5 %

Source : Acoess

En définitive, les enjeux qui s'attachent aux contrôles de LCTI conduisent à s'interroger sur les moyens de contrôle déployés à leur profit, qui apparaissent insuffisants au regard de ceux consacrés aux contrôles comptables d'assiette.

2 - Des pans entiers de cotisations peu ou pas contrôlés

Les contrôles mis en œuvre ne couvrent pas de la même façon l'ensemble des risques. Certains secteurs d'activité, dispositifs et territoires font l'objet de contrôles plus faibles, voire d'une absence de contrôle.

a) Les administrations

Elles n'ont longtemps fait l'objet que de peu voire d'aucun contrôle. Ainsi, il n'y a eu que cinq actions de LCTI ciblées en 2018, conduisant à des redressements totaux d'environ 775 000 €.

Tableau n° 18 : les opérations de LCTI sur des administrations

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre d'actions ciblées</i>	16	14	7	5
<i>Redressements (en M€)</i>	1,36	0,32	0,135	0,77

Source : AcoSS

Toutefois, les contrôles réalisés ont mis en évidence un certain nombre d'irrégularités au regard du droit des cotisations, par exemple en matière d'avantages sociaux accordés par les établissements publics.

b) Les régimes complémentaires de retraite des salariés

La LFSS pour 2007 a étendu la compétence des agents de contrôle des Urssaf à l'occasion de leurs contrôles à la vérification des cotisations dues aux régimes de retraite complémentaires de salariés (article L. 243-7 du CSS) : « Les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général sont également habilités dans le cadre de leurs contrôles à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires mentionnés au chapitre Ier du titre II du livre IX pour le compte des institutions gestionnaires de ces régimes ».

La COG État-AcoSS 2010-2013 prévoyait que le contrôle pour le compte de l'Arrco et de l'Agirc serait expérimenté puis déployé dans le courant de la période de ce contrat, à l'issue d'une phase expérimentale. En 2015, l'AcoSS avait relancé les travaux avec le GIE Agirc-Arrco, en vue de la réalisation d'une phase pilote en 2018. Néanmoins, des difficultés techniques, une nouvelle fois, ont empêché cette dernière, les spécifications n'ayant pu aboutir en raison de « l'impossibilité de définir les suites à donner aux contrôles réalisés dans le cadre législatif et organisationnel existant ».

Il n'y a même pas, à l'heure actuelle, de mécanisme connu de transmission des données issues des contrôles des Urssaf aux services de l'Agirc-Arrco afin de leur permettre de procéder aux rectifications nécessaires quant au calcul des cotisations de retraite complémentaires et des droits associés. De fait, ils ne pourraient pas en tirer les conséquences, n'y étant pas habilités. L'initiative de régularisations éventuelles, de cotisations et de droits à pension, reste du ressort de l'employeur et de ses salariés¹⁶⁰.

c) Les départements d'Outre-Mer

Les DOM représentaient, en 2018, 3 % des établissements contrôlables (52 425 sur 1 753 031) et 2 % des cotisations contrôlables (6 575 M€ sur 333 141 M€). En regard, la part des CCA réalisés dans les DOM dans le total national n'a été que de 1,5 % (1 088 sur 73 124) et celle des cotisations contrôlées, de 0,7 % (272,1 M€ sur 38 597,5 M€). L'intensité du contrôle

¹⁶⁰ En revanche, les Urssaf adressent un relevé des rémunérations ayant fait l'objet d'un redressement à la branche retraite du régime général, afin de sécuriser l'acquisition de droits. Des travaux sont en cours entre l'AcoSS et la CNAV pour moderniser ce processus et l'automatiser, dans le contexte de généralisation de la DSN et de la mise en place d'un nouvel outil de gestion des contrôles en Urssaf.

comptable s'avère environ deux fois moindre qu'en moyenne nationale¹⁶¹, ce que l'importance relative des petites structures outre-mer ne saurait expliquer entièrement.

Le chapitre du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2018 consacré aux CGSS de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane¹⁶² relevait les grandes difficultés, dans ces territoires, du recouvrement des prélèvements sociaux du régime général et de celui des exploitants agricoles (dont les CGSS sont également chargées), l'insuffisance du contrôle des exonérations de cotisations patronales instaurées par la loi de développement économiques des Outre-Mer de 2009 (d'un coût d'1 Md€ pour tous les DOM en 2017), ainsi que de la réalité de l'activité des travailleurs indépendants et d'employeurs de salariés taxés d'office depuis des années. En conséquence, la Cour recommandait la création d'une Urssaf inter-régionale compétente sur la zone Antilles-Guyane, permettant un redéploiement d'activités et des spécialisations en son sein. Le contrôle des cotisations ne pourrait à l'évidence qu'en bénéficier.

3 - Un recouvrement défaillant des redressements

Le recouvrement effectif des redressements notifiés traduit la capacité des Urssaf à convertir ces derniers en réalité financière. Il est bien meilleur dans le cas de la correction de simples irrégularités relevées à la suite de vérifications comptables.

a) Le recouvrement de créances issues de contrôles comptables

Les tableaux suivants présentent, en colonnes, l'évolution des taux de recouvrement des redressements prononcés une année donnée. On peut considérer qu'il est en pratique à peu près stabilisé au bout de 2 années¹⁶³. Depuis 2015, il s'établit à environ 75 %.

¹⁶¹ Le taux de contrôle des cotisations liquidées (respectivement des établissements, ou taux de couverture) atteignait 4,14 % dans les DOM (7 %), contre 9,16 % en métropole (15,5 %).

¹⁶² Chapitre X du Ralfss (2018) : « Les caisses de sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif ».

¹⁶³ Ce taux ne peut normalement que progresser au fil du temps pour une « génération » de créances née une année donnée, mais on constate certaines baisses, à la marge. Elles sont dues au dénouement de certains contentieux au profit des entreprises, ce qui se traduit par un remboursement en leur faveur.

**Tableau n° 19 : taux de recouvrement des créances liées des CCA
par année de redressement**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2012	23,5 %						
2013	51,3 %	36,3 %					
2014	52,2 %	67,7 %	28,6 %				
2015	53,0 %	68,5 %	61,5 %	31,7 %			
2016	53,2 %	69,0 %	62,3 %	78,6 %	40,7 %		
2017	52,1 %	70,3 %	62,4 %	78,5 %	79,0 %	39,8 %	
2018	52,2 %	70,6 %	62,8 %	79,0 %	78,6 %	77,0 %	39,4 %
2019	52,1 %	70,6 %	62,9 %	74,5 %	79,0 %	77,5 %	64,9 % ¹⁶⁴

Source : Acoss

b) Le recouvrement des créances issues de la LCTI

Le taux de recouvrement des créances issues de la LCTI est beaucoup plus faible du fait de l'insolvabilité fréquente (économique ou organisée) des entreprises auprès desquelles les actions de recouvrement sont entreprises. Ce taux s'établit en moyenne à 10 % au cours des dernières années.

**Tableau n° 20 : taux de recouvrement des créances liées à la LCTI
par année de redressement**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2012	4,4 %						
2013	8,2 %	4,4 %					
2014	9,9 %	8,0 %	3,3 %				
2015	10,5 %	9,1 %	9,1 %	2,3 %			
2016	11,5 %	9,3 %	10,1 %	5,3 %	2,3 %		
2017	12,0 %	9,8 %	10,7 %	6,2 %	7,4 %	2,9 %	
2018	12,5 %	10,2 %	10,8 %	6,8 %	8,4 %	4,9 %	1,8 %
2019	12,5 %	10,4 %	10,8 %	6,9 %	8,5 %	5,1 %	2,6 %

Source : Acoss

¹⁶⁴ Encore peu significatif et comparable, puisque l'année 2019 n'est pas terminée.

CONCLUSION

La dernière décennie a été marquée par un important renforcement des outils de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires, sur le plan tant international que national.

Ce renforcement du dispositif met en lumière l'insuffisance des progrès dans l'organisation du contrôle et dans la fluidité de la coopération entre les différents ministères concernés par la lutte contre la fraude.

Dans ces conditions, même s'il est trop tôt pour savoir si les dispositifs mis en œuvre au cours des dernières années parviendront à enrayer la dégradation des résultats du contrôle, il apparaît que la priorité doit désormais aller à la meilleure mobilisation des moyens existants, plutôt qu'à la création de nouveaux dispositifs.

Chapitre IV

Une politique de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires à mieux affirmer

Au terme de son enquête, la Cour souligne la nécessité de mieux affirmer une politique nationale de lutte contre la fraude, s'appuyant à la fois sur la poursuite des travaux d'évaluation (I), des efforts plus poussés de prévention (II) et une meilleure mobilisation, dans un cadre interministériel renforcé, des administrations chargées de la détection et de la répression de la fraude (III).

I - Mesurer la fraude aux prélèvements obligatoires : une exigence démocratique, un outil utile pour éclairer la stratégie de lutte contre la fraude

Le chiffrage du montant de la fraude et des irrégularités aux prélèvements obligatoires est un enjeu démocratique. Cet exercice correspond aujourd'hui à une attente légitime de l'opinion publique. La puissance publique doit l'organiser afin de répondre à cette attente de façon incontestable. Pour cela, la Cour propose une série d'actions, tant au niveau national qu'au niveau européen.

A - Achever l'estimation de la fraude en matière de TVA et engager sans tarder les travaux concernant les autres impôts, en commençant par l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu

Les travaux de chiffrage engagés à l'occasion du présent rapport n'ont pu être fondés que sur un acquis faible. Celui-ci concernait essentiellement les cotisations sociales, l'Acoss s'étant engagée il y a plusieurs années déjà dans un travail de chiffrage fondé sur des contrôles aléatoires. Le délai imparti à la Cour par la saisine gouvernementale n'a permis que de préciser les fragilités de l'estimation faite par l'Acoss sans pouvoir y remédier, et de produire une estimation de la fraude et des irrégularités à la TVA reposant sur une méthode partant des données du contrôle fiscal. Cette démarche ne trouvera tout son sens que si elle s'inscrit dans la durée et si elle est complétée par des travaux ultérieurs de chiffrage de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Un tel objectif n'est pas hors d'atteinte : les exemples étrangers, britannique ou canadien par exemple, montrent qu'il est possible de produire des estimations complètes de la fraude et des

irrégularités fiscales. Mais ces mêmes exemples montrent qu'il est nécessaire pour cela d'adapter les systèmes d'information de l'administration fiscale et de tester la fiabilité des méthodes mises en œuvre, autant de prérequis qui, chez nos partenaires, ont pris entre deux et quatre années. Un tel délai peut paraître long. Il est toutefois la condition de la fiabilité des outils de mesure mis en œuvre et de la crédibilité des données qui en sont issues. La qualité du débat sur les prélèvements obligatoires est à ce prix.

Aussi la Cour estime-t-elle indispensable de poursuivre la démarche engagée à l'occasion du présent rapport en poursuivant les travaux concernant la TVA et en consacrant de prochains travaux, dès 2020, aux grands blocs d'imposition pour lesquels le chiffrage de la fraude reste à évaluer. Conformément à ce qui a été observé à l'étranger, et pour des raisons qui tiennent autant aux enjeux économiques qu'à la complexité de ces prélèvements, ces travaux pourraient concerner dans un premier temps l'impôt sur les sociétés pour être ensuite consacrés à l'impôt sur le revenu. La méthode à appliquer serait, comme à l'étranger, celle se fondant sur les résultats des contrôles fiscaux. Il convient de préciser à cet égard que de premiers travaux de « mise en état » des fichiers de la DGFIP concernant les contrôles sur l'impôt sur les sociétés ont déjà été initiés par les équipes de l'Insee et de la Cour. Ils doivent être poursuivis dès les prochains mois.

B - Améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation

1 - Inclure dans la programmation du contrôle fiscal une fraction de contrôles aléatoires

L'une des difficultés rencontrées lors des travaux d'estimation réside dans le caractère non représentatif des données issues du contrôle fiscal. Les personnes ou les entreprises contrôlées le sont à l'issue d'un ciblage effectué par l'administration fiscale. Ils ne constituent donc pas un échantillon représentatif de l'ensemble de la population au sens statistique du terme. Plus précisément, l'échantillon constitué par les contribuables contrôlés est affecté de ce que les statisticiens appellent un « biais de sélection ». De ce fait, le montant de la fraude relevée lors des contrôles ne peut être extrapolé de manière directe pour en déduire un montant de fraude à l'échelle de l'économie dans son ensemble.

Des méthodes permettent de redresser le biais de sélection, mais elles reposent sur des hypothèses parfois fragiles comme cela a été rappelé *supra*. En tout état de cause, ces redressements n'aboutissent pas à le corriger totalement. C'est pourquoi la plupart des pays étrangers se livrant à une estimation de la fraude mettent en œuvre, lorsque cela est possible, des méthodes permettant d'éliminer le biais de sélection. La manière la plus commode de procéder est d'organiser des contrôles fiscaux de manière aléatoire. Cette méthode est la seule à même de garantir le caractère représentatif de l'échantillon sélectionné et de permettre une extrapolation à l'échelle de l'ensemble de l'économie exempte de biais de sélection.

La mise en place de contrôles aléatoires comporte toutefois des contraintes. D'une part, elle ne peut concerner qu'une fraction limitée des contrôles organisés par l'administration fiscale, faute de quoi elle aboutirait à diminuer l'efficacité des contrôles fiscaux qui dépend en grande partie de la pertinence de leur ciblage. La Cour a ainsi souligné à plusieurs reprises la nécessité d'améliorer la programmation et le ciblage des contrôles en les appuyant sur des analyses de risques rigoureuses. Par ailleurs, la mise en place de contrôles aléatoires ne peut concerner de la même façon tous les impôts et toutes les catégories de contribuables. Si elle est utile pour la TVA

ou l'impôt sur le revenu, elle devient d'application plus malaisée lorsque l'impôt est concentré sur un nombre restreint de contribuables comme c'est le cas pour l'IS, dont une fraction prépondérante est acquittée par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, alors que ces dernières ne représentent qu'une fraction très faible du nombre total d'entreprises¹⁶⁵. C'est pourquoi les administrations fiscales étrangères qui mettent en œuvre des méthodes d'estimation reposant sur des tirages aléatoires prennent des précautions méthodologiques particulières s'agissant de l'impôt sur les sociétés. La pratique la plus répandue consiste à adapter la méthodologie en fonction de la classe de taille des entreprises concernées. Si une méthode reposant sur des contrôles aléatoires est admissible pour les petites entreprises, en revanche, les moyennes entreprises et les grandes entreprises doivent relever de méthodologies différentes comme le montre le tableau ci-dessous qui rend compte des évaluations mises en œuvre au Royaume-Uni et aux États-Unis pour l'estimation de la fraude à l'IR et à l'IS.

Tableau n° 21 : caractéristiques principales des méthodes d'estimation de l'écart fiscal au titre de l'IR et de l'IS mises en œuvre aux États-Unis et au Royaume-Uni

	États-Unis (<i>underreporting tax gap</i>)		Royaume-Uni	
	Données	Méthode	Données	Méthode
<i>Impôt sur le revenu</i>	3 échantillons aléatoires annuels de 13000 individus	<ul style="list-style-type: none"> - Estimation à partir des données du contrôle fiscal - Comparaison avec données fournies par un tiers - Audits - Correction du biais de détection 	Échantillon aléatoire de 2 522 individus	<ul style="list-style-type: none"> - Estimation à partir des données du contrôle fiscal - Comparaison avec données fournies par un tiers - Audits - Correction du biais de détection sur la base de données US
<i>IS sur les petites entreprises :</i> - US : valeur des actifs < 10M\$ - RU : employés < 250	Échantillon issu de contrôles ciblés	<ul style="list-style-type: none"> - Estimation à partir des données du contrôle fiscal - Correction du biais : échantillon aléatoire de petites entreprises dans les données administratives, et appariement aux entreprises contrôlées lors des audits opérationnels 	Échantillon aléatoire avec pondérations en fonction du chiffre d'affaire. Concerne environ 400 entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode <i>bottom-up</i> (à partir des données de contrôle) - Comparaison avec données fournies par un tiers - Audits - Ajustement pour revenus non-détectés lors des audits (coef US) - Prise en compte des données des 3 dernières années
<i>IS : grandes entreprises</i>	Échantillon issu de contrôles ciblés	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode de Pareto/valeurs extrêmes - Hypothèse : la distribution des montants fraudés suit une loi de Pareto, et est très concentrée en haut de la distribution - Entreprises dont actifs > 250 M\$ servent de base à l'estimation 	Groupe constitué de l'ensemble des entreprises contrôlées par la section Large Business du HMRC (environ 2000 entreprises)	Pas d'extrapolation nécessaire puisque l'ensemble des entreprises concernées sont contrôlées

Source : *Cour des comptes*

¹⁶⁵ Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises représentent moins de 0,5 % des entreprises, mais contribuent à plus de 54 % aux recettes d'impôt sur les sociétés (source : Mattia Guerini et alii, *Impôt sur les sociétés : état des lieux et effets différenciés de la réforme*, OFCE Policy Brief, octobre 2018).

En définitive, il est proposé de mettre en place à la DGFIP, à des fins d'évaluation statistique, des contrôles aléatoires. Ceux-ci devraient concerner prioritairement la TVA, l'IR et les petites entreprises au titre de l'IS. Ils resteraient ponctuels et ne seraient pas destinés à être reproduits tous les ans, de manière à préserver le bénéfice des méthodes de ciblage des contrôles actuellement mises en œuvre¹⁶⁶.

2 - Engager les travaux nécessaires pour corriger le biais de détection

Les travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires reposant sur les données du contrôle fiscal sont affectés par l'existence d'un biais de détection. Ce biais résulte du fait que l'on ne peut avoir la certitude que les redressements prononcés par les vérificateurs permettent la mise à jour de la totalité de la fraude. Le fait de ne pas le corriger aboutit à une sous-estimation des montants fraudés.

La correction de ce biais suppose de disposer des informations sur la part de la fraude détectée lors des contrôles. La méthode consistant à organiser des contrôles de second niveau n'est manifestement pas praticable : il est inenvisageable en effet, tant pour des raisons juridiques que pratiques, de rouvrir un contrôle fiscal à des fins statistiques. Toutefois, d'autres méthodes permettant de mobiliser un « second regard » sur les contrôles effectués peuvent être envisagées comme le montre l'exemple des États-Unis, dont l'administration fiscale dispose d'une estimation du biais de détection.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ce type d'estimation soit reconduit régulièrement. Une évaluation ponctuelle du biais de détection serait un premier progrès par rapport à la situation actuelle. Cette problématique n'est pas propre aux contrôles organisés dans le domaine fiscal et concerne aussi les contrôles organisés dans le réseau des Urssaf.

La réalisation à brève échéance de ces travaux visant à mettre au point une méthode propre à estimer le biais de détection, tant à la DGFIP qu'à l'Acoss, apparaît très souhaitable. Il s'agit d'une condition indispensable à l'amélioration de la fiabilité des estimations de fraudes et d'irrégularités aux prélèvements obligatoires.

3 - Faire évoluer les systèmes d'information de la DGFIP en vue de faciliter l'exploitation statistique des données du contrôle fiscal

Les données du contrôle fiscal sont aujourd'hui retracées par les agents chargés du contrôle dans une application appelée Alpage. Cette base de données n'a pas été conçue pour permettre une exploitation statistique. Au-delà des difficultés liées à son ergonomie, sa principale faiblesse réside dans le fait que les informations qu'elle contient doivent être mises en forme et partiellement transformées avant de pouvoir être utilisées à des fins statistiques. À titre d'exemple, les indications relatives aux redressements relatifs à l'IS ne figurent dans Alpage que sous la forme des bases ayant servi au redressement. La reconstitution du montant des sommes redressées suppose que cette base se voie appliquer un taux d'imposition. Or ce taux est susceptible de varier d'année en année ou en fonction du chiffre d'affaires de

¹⁶⁶ Afin d'éviter que le nombre de contrôles aléatoires à réaliser soit trop important au regard des moyens de contrôle dont dispose la DGFIP, il est possible d'avoir recours, parallèlement aux contrôles aléatoires, à des contrôles ayant été sélectionnés au terme de l'utilisation de méthodes de *datamining*. En effet, les paramètres de sélection issus du *datamining* étant connus, il est possible de corriger entièrement le biais de sélection.

l'entreprise concernée. Par ailleurs, Alpage ne permet pas davantage de rattacher les montants redressés à un exercice ; seule est reportée la somme globale du redressement, portant sur l'ensemble de la période contrôlée. En définitive, ces travaux de mise en forme de la base supposent de faire des hypothèses qui conduisent à déformer la réalité dans une mesure qu'il n'est pas possible de connaître.

C'est pourquoi il est proposé que, dans le cadre des travaux en cours d'élaboration d'une nouvelle application de gestion devant succéder à Alpage soient mieux prises en compte les nécessités de l'exploitation de cette base à des fins statistiques.

4 - Perfectionner les méthodes d'estimation mises en œuvre par l'Acoss (fréquence des campagnes générales, élargissement du champ de l'estimation à l'ensemble des cotisations sociales)

Contrairement à l'administration fiscale, l'Acoss a entrepris une démarche utile d'estimation de la fraude aux cotisations sociales reposant sur la mise en place de contrôles aléatoires. Toutefois, cette méthode reste à perfectionner et demeure aujourd'hui affectée par des biais tendant à sous-estimer les résultats.

Comme cela a été exposé *supra*, la méthode mise en œuvre par l'Acoss ne tient pas compte des biais de détection. Elle fait donc implicitement l'hypothèse que les vérificateurs mettent à jour la totalité des irrégularités lors des contrôles qu'ils effectuent. Cette hypothèse n'est pas conforme à la réalité et tend à sous-estimer l'ampleur des sommes fraudées.

Par ailleurs, les contrôles aléatoires mise en œuvre par l'Acoss ne couvrent pas la totalité du périmètre de la fraude : en particulier, ils ne peuvent intégrer la fraude résultant des activités totalement non-déclarées dans la mesure où les tirages aléatoires sont effectués dans les fichiers d'entreprises ayant une activité déclarée. Par ailleurs, ce type de tirage appréhende mal certains phénomènes de fraudes très concentrées qui peuvent être massives. Enfin, comme cela a déjà été signalé, cette méthode ne concerne pas certaines catégories de cotisations comme celles relevant du secteur agricole, du logement, de la formation professionnelle. Elle ne concerne pas davantage les catégories de cotisations dues par certaines catégories professionnelles : les administrations et le secteur public (dont la masse salariale représente un quart de celle du secteur privé), les travailleurs indépendants sans compte d'employeur (2 millions de personnes), les particuliers employeurs (plus de 3 millions de comptes déclarés). Enfin, l'outre-mer n'est pas concerné par les tirages aléatoires, ce qui constitue *a priori* un facteur de sous-estimation au vu notamment des conclusions de travaux récents de la Cour sur le recouvrement des cotisations sociales dans certaines collectivités d'Outre-mer.

Il est donc proposé d'améliorer la méthode d'estimation mise en œuvre par l'Acoss en mettant en œuvre des contrôles aléatoires plus nombreux, sur un champ plus large, complétés par d'autres méthodes permettant de réduire le biais de détection ainsi que d'appréhender le travail partiellement dissimulé des activités non déclarées. Plus précisément, l'amélioration de cette méthode passerait par les mesures suivantes, par ordre de priorité décroissante :

- des campagnes « générales »¹⁶⁷ plus fréquentes permettant une véritable actualisation des estimations ;
- un élargissement du champ des contrôles, d'un point de vue sectoriel et des prélèvements concernés, un traitement particulier devant être prévu pour les départements et régions d'outre-mer et les travailleurs indépendants sans compte d'employeur¹⁶⁸ ;
- une supervision de ces contrôles de nature à garantir une certaine uniformité des pratiques sur tous les territoires, c'est-à-dire entre inspecteurs et équipes d'inspecteurs, et donc de minimiser les écarts imputables aux contrôles eux-mêmes ;
- une expérimentation de formules visant à la réduction des biais de détection, sur le modèle de ce qui existe déjà à l'étranger ;
- l'utilisation d'enquêtes et sondages spécifiques, éventuellement de type « *top down* », aux fins d'essayer de déterminer la fraude commise par les particuliers employeurs ainsi que dans le cadre d'activités totalement non déclarées ;
- des contrôles aléatoires plus nombreux afin de renforcer la validité statistique des résultats et de limiter certains facteurs de sous-estimation, comme les phénomènes de concentration de la fraude.

C - Favoriser au niveau de l'Union européenne l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude aux prélèvements obligatoires

Les efforts faits par les différents pays pour se doter de systèmes de chiffrage de la fraude aux prélèvements obligatoires restent dispersés et hétérogènes dans leur portée et les méthodes mises en œuvre. Certes, le groupe de politique fiscale de l'OCDE permet des échanges d'informations entre administrations fiscales, mais ceux-ci ne visent aucun objectif d'harmonisation des méthodes et s'opèrent dans un cadre géographique beaucoup plus large que celui de l'Union européenne. De ce fait, les travaux de chiffrage demeurent inégalement avancés selon les pays et les données qui en résultent, pas toujours comparables.

Au vu de l'intérêt de tels travaux, tant pour la qualité du débat public sur les prélèvements obligatoires que pour l'efficacité des politiques de contrôle mises en œuvre dans les différents pays, un effort supplémentaire de convergence et de comparabilité des méthodes semble souhaitable au niveau européen. C'est pourquoi il est proposé que la France prenne l'initiative de proposer de confier à la Commission européenne la constitution d'un groupe de travail qui aurait pour mission de favoriser les échanges d'informations entre États membres au sujet de l'évaluation de la fraude fiscale et de produire une méthode harmonisée d'estimation de la fraude.

¹⁶⁷ C'est-à-dire des contrôles aléatoires portant sur les entreprises de l'ensemble des secteurs économiques, et non pas un seul comme c'est le cas depuis 2016 à l'Acoss.

¹⁶⁸ Dans le cas de ces derniers, une solution alternative pouvant être de confier cette mission d'évaluation aux services fiscaux, en première ligne dans leur cas.

D - Réaliser régulièrement des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et confier à une institution extérieure le soin de veiller à leur cohérence

Les travaux de chiffrage de la fraude fiscale sont effectués, dans tous les pays examinés par la Cour, par les administrations fiscales : l'Agence du revenu du Canada, l'*Internal Revenue Service* – IRS – des États-Unis ou le *Her Majesty's Revenue and Customs* britannique.

En France, plusieurs raisons rendraient problématique la mise en œuvre du travail de chiffrage à la seule initiative et sous la seule responsabilité de l'administration fiscale. Dans un débat public marqué par une forte demande de transparence, des estimations qui seraient élaborées par la seule administration seraient plus facilement susceptibles d'être contestées.

Par ailleurs, le recouvrement reste éclaté dans notre pays entre plusieurs administrations fiscales (DGFIP, DGDDI) et réseaux de recouvrement des cotisations sociales (Acos, mais aussi pour le moment caisses de retraites complémentaires, organismes collecteurs des contributions au titre de la politique du logement, de la formation professionnelle, etc.). De ce fait, contrairement à ce qui est observé à l'étranger où le recouvrement des prélèvements obligatoires est généralement unifié, aucun de ces administrations et réseaux ne serait légitime en France pour piloter un chiffrage global de la fraude et rien n'assure de la cohérence des méthodes utilisées et de la complémentarité des travaux qui seraient réalisés par eux.

En définitive, ces deux arguments plaident fortement pour que les travaux d'estimation soient effectués sous l'égide d'une institution extérieure. Pour autant, ils ne peuvent pas être produits sans le concours des administrations et réseaux chargés du recouvrement des prélèvements obligatoires. En effet, ceux-ci disposent de services statistiques (service statistique ministériel à la DGFIP, direction des études, de la statistique et de la prévision à l'Acos) qui sont seuls à même de produire et de fournir les éléments d'interprétation des données issues des applications de gestion du contrôle.

C'est pourquoi il est proposé de confier à un organisme extérieur la responsabilité de veiller à la cohérence des travaux de chiffrage des services statistiques ministériels de l'administration fiscale et de la direction des études, de la statistique et de la prévision de l'Acos, et d'en publier les résultats.

Les chiffrages pourraient être réalisés à intervalles réguliers. À cet égard, les exemples étrangers offrent une grande diversité de solutions, entre le Royaume-Uni où le chiffrage est annuel et les États-Unis, où sa périodicité est de 5 ans environ. Une périodicité de 2 à 3 ans paraît suffisante pour assurer un suivi régulier de l'évaluation du chiffrage, tout en restant économe des moyens des organismes concernés.

S'agissant de l'organisme extérieur auquel confier cette responsabilité, le Conseil des prélèvements obligatoires dispose d'un certain nombre d'avantages :

- il est indépendant et ses rapports font l'objet d'une large diffusion ;
- sa composition est pluraliste et associe des représentants du Parlement, du monde de l'entreprise, des chercheurs, des magistrats et des représentants de l'administration ;
- il a abordé à plusieurs reprises la question de la fraude aux prélèvements obligatoires, non seulement dans son rapport de 2007 consacré « la fraude aux prélèvements obligatoires et

son contrôle », mais aussi à l'occasion des divers rapports consacrés depuis aux grands blocs d'imposition.

II - Faire de la prévention de la fraude une composante à part entière des politiques publiques

A - Poursuivre les efforts de simplification de la norme relative aux impôts et aux cotisations sociales

Les rapports ayant évoqué la qualité de la norme fiscale sont nombreux. Le Conseil des impôts avait évoqué ce sujet dans son rapport de 2002 consacré aux « relations entre l'administration fiscale et les contribuables ». Le rapport Gibert de 2004 était intitulé « Améliorer la sécurité du droit fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire ». En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires avait également consacré des développements à la question de la norme fiscale dans son rapport sur « la fraude fiscale et son contrôle ». Enfin, le rapport Fouquet de 2008 visait de son côté à « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscales et les contribuables ».

L'ensemble de ces rapports ont souligné la nécessité de simplifier la norme et de mieux garantir la sécurité juridique des relations entre les administrations fiscales et les contribuables. Si des mesures ont été prises pour améliorer la sécurité juridique des contribuables, en revanche, le problème de la complexité et de l'instabilité demeure. Il est l'une des causes majeures des irrégularités commises par les contribuables lorsque, de bonne foi, ces derniers ne remplissent pas de manière exacte leurs obligations fiscales (qu'ils le fassent en minorant les sommes dues, ou en les majorant). C'est pourquoi il convient de prévoir les outils et modalités de contrôle dès le vote de la loi fiscale et de mettre en place un dispositif de signalement par les services de contrôle des textes les plus « fraudogènes ». Une même problématique existe concernant les prélèvements sociaux. Elle appelle le même type de remèdes.

1 - Prévoir dès la conception des lois relatives à la fiscalité et aux prélèvements sociaux les outils et modalités de leur contrôle

La conception des lois relatives à la fiscalité ou aux prélèvements sociaux ne prend que rarement en compte les conditions dans lesquelles leurs dispositions feront ensuite l'objet d'un contrôle. Ce constat vaut particulièrement pour les dépenses fiscales, dont les conditions de contrôle sont souvent complexes.

Sans préjudices des dispositions des articles 51 et 53 de la LOLF, les lois de finances ne sont certes pas concernées par l'obligation qui s'applique depuis la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 de produire une étude d'impact. Pour autant, elles ne sont pas exonérées de toute obligation d'évaluation *a priori*. Ainsi, la circulaire du ministre de l'action et des comptes publics datée du 20 juin 2019 et relative à « l'appel de texte des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation du PLF 2020 » rappelle l'obligation d'une évaluation préalable.

**Extrait de la circulaire du 20 juin 2019 du ministre de l'action et des comptes publics
relative à l'appel de texte des articles budgétaires et fiscaux pour la préparation
du PLF 2020**

« Chaque article du projet de loi doit faire l'objet d'une évaluation préalable, présentant notamment les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la disposition proposée, conformément à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée. L'ensemble des rubriques de l'évaluation préalable (voir annexe 1) doit être précisément renseigné. Pour ce faire, il pourra utilement être recouru au guide pratique associé (voir annexe 2). Les évaluations préalables sont transmises au Parlement en annexe au projet de loi de finances.

Au-delà de la présentation du contexte dans lequel s'inscrit la mesure, les parties dédiées à la justification de l'option retenue et aux impacts de la mesure, cœur de la logique d'évaluation préalable, devront être précisément renseignées. En particulier, en vertu de l'article 55 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, chaque mesure affectant les ressources ou les charges de l'État devra faire l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. Dans ce cas de figure, en cohérence avec la durée de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, une évaluation pluriannuelle des incidences financières est attendue.

Enfin, les textes utiles à l'analyse juridique et à la compréhension de l'article proposé seront également joints à l'évaluation préalable que vous transmettez à la direction du budget ainsi qu'à la direction de la législation fiscale. Aussi communiquerez-vous, notamment, les éléments permettant de garantir la compatibilité de la mesure avec le droit de l'Union européenne — à cet égard, le secrétariat général des affaires européennes devra, si cela est nécessaire, être saisi en vue d'examiner la compatibilité de la mesure au regard du droit des aides d'État et procéder, le cas échéant, à une notification préalable auprès de la Commission européenne.

L'ensemble de ces éléments seront nécessaires lors de l'examen du projet d'article par le Conseil d'État réuni en section ou en assemblée générale. »

Afin de faire en sorte que le vote ne porte que sur des dispositifs « contrôlables », cette circulaire devrait mentionner à l'avenir, au titre des exigences d'évaluation préalable, les conditions générales et modalités du contrôle envisagés pour les dispositions proposées en matière fiscale.

Une même exigence devrait être mise en œuvre pour ce qui est des prélèvements sociaux, dans le périmètre des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

2 - Réaliser annuellement une revue des textes fiscaux les plus complexes et les plus générateurs de fraude

Les services de contrôle fiscal développent une connaissance approfondie du tissu économique. Ils sont aussi les mieux à même de développer une vision des « pathologies de la loi fiscale » en relevant les textes qui, soit donnent lieu au plus grand nombre d'irrégularités à raison de leur complexité ou des difficultés d'application qu'ils entraînent, soit se révèlent particulièrement propices à la fraude. Or, ce savoir n'est que rarement exploité.

**Un exemple de disposition à la fois propice aux irrégularités et aux fraudes :
les règles relatives au fait générateur et à la date d'exigibilité de la TVA**

L'article 269 du code général des impôts pose les principes relatifs au fait générateur de la TVA et à sa date d'exigibilité. Le fait générateur est le fait par lequel sont réalisées les conditions légales nécessaires pour l'exigibilité de la taxe alors que l'exigibilité de la TVA est le droit que le Trésor public peut faire valoir, à partir d'un moment donné, auprès du redevable pour obtenir le paiement de la taxe.

En matière de livraison de biens, le fait générateur et la date d'exigibilité coïncident. Ainsi, même si la livraison encore non payée donne lieu à une clause de réserve de propriété, la TVA sur cette livraison est exigible par le Trésor public. Il en va différemment en matière de prestations de services. Si le fait générateur intervient au moment de l'exécution du service, la date d'exigibilité est fixée à la date d'encaissement du prix.

Selon les services de contrôles, ces dispositions font l'objet de nombreuses confusions de la part des redevables de la TVA. Celles-ci peuvent être commises de bonne foi, surtout dans les petites entreprises. Mais elles peuvent donner lieu à des stratégies frauduleuses d'optimisation de la trésorerie de la part d'entreprises qui, livrant des biens, appliqueraient volontairement le régime applicable aux services pour retarder le paiement de la TVA.

On peut s'interroger sur la logique de cette distinction entre le régime applicable aux livraisons de biens et celui concernant les prestations de service, dont le bien-fondé devrait être réexaminé.

De manière plus générale, le degré de complexité de la norme fiscale devrait être mieux connu et mesuré. Le Conseil des prélèvements obligatoires avait fait, en 2007, des propositions tendant à ce qu'un « indicateur de complexité de la norme fiscale » soit calculé. À ce jour, il n'a pas été donné suite à cette proposition.

**Rappel de la proposition du Conseil des prélèvements obligatoires de 2007 :
éléments pour la construction d'un indicateur synthétique de complexité
des prélèvements obligatoires**

« L'indicateur pourrait être calculé de façon relative en base 100 la première année du calcul (ou l'année précédente). Il s'agirait d'un indicateur synthétique, c'est-à-dire qu'il regrouperait différents sous-indicateurs et serait calculé séparément pour la sphère fiscale et pour la sphère sociale, puis agrégé sous réserve que cette agrégation ne conduise pas à réduire la lisibilité des évolutions.

On peut regrouper les indicateurs susceptibles d'être intégrés dans l'indicateur synthétique dans trois catégories identiques dans les deux réseaux :

- des sous-indicateurs relatifs à la charge administrative qui pèse sur les contribuables : comme on l'a déjà indiqué, pourraient ainsi être recensés le nombre de documents à remplir et à renvoyer, le nombre des lignes ou d'information par document. Ces éléments pourraient être complétés par des enquêtes sur le temps passé par les contribuables pour accomplir leurs obligations fiscales ;

- des sous-indicateurs concernant la complexité de la législation : dans cette catégorie pourraient rentrer en ligne de compte d'abord le nombre de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires dans la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale, de même que le nombre de mesures dérogatoires nouvelles et le nombre total de mesures dérogatoires. Pourraient également être mesuré le nombre d'articles du code général des impôts (et de la partie du code de la sécurité sociale relative aux cotisations sociales), le nombre de lignes, le nombre de pages ou encore le nombre de mots. Par ailleurs, les circulaires et instructions destinées à expliquer au contribuable les modalités d'application de la législation pourraient également être intégrées dans le calcul ;
- des sous-indicateurs relatifs aux réclamations et contestations exprimées par les contribuables : nombre de réclamations (déjà suivi à la DGI), nombre de dégrèvements ou de remises accordés, le niveau du contentieux devant le juge de l'impôt. »

En définitive, il apparaît nécessaire de prévoir le recensement annuel par la DGFIP des dispositions qui donnent lieu au plus grand nombre d'irrégularités ou de fraudes. Cette analyse serait illustrée d'exemples concrets et devrait être transmise à la direction de la législation fiscale afin de mettre à l'étude les correctifs qui pourraient être apportés aux textes mentionnés pour en améliorer les conditions d'application. Une démarche identique devrait également être menée dans le domaine des prélèvements sociaux.

Pour crédibiliser cette démarche et éviter qu'elle ne se limite à une forme d'entre-soi administratif, il faudrait que les ministres en charge des prélèvements fiscaux et sociaux rendent compte annuellement dans le PLF et le PLFSS des décisions prises (ou proposées au législateur) afin d'améliorer la qualité de la norme fiscale.

Enfin, les administrations chargées des prélèvements sociaux et fiscaux devraient réexaminer la possibilité de calculer et de publier périodiquement un indicateur synthétique de complexité de la norme fiscale.

B - Développer les pratiques permettant de sécuriser la déclaration ou le recouvrement des prélèvements obligatoires

Le développement du numérique et des possibilités d'accès croisé aux données ouvrent de nouvelles voies de lutte contre la fraude. La Cour suggère de les approfondir, surtout lorsqu'elles permettent l'intervention de tiers déclarants ou de tiers payeurs. Comme le montre la recherche économique sur le sujet (cf. chapitre I) et les retours d'expérience, notamment la mise en œuvre en France du prélèvement à la source, l'intervention de ces tiers est l'une des voies les plus efficaces de prévention de la fraude.

1 - Développer le recouvrement de la TVA par des tiers en matière de commerce en ligne

Le paquet e-commerce adopté au niveau européen par le Conseil en décembre 2017 comprend un ensemble de mesures devant entrer en vigueur en 2021 :

- la disparition des seuils de 35 000 € et 100 000 € définis dans le cadre du régime de la vente à distance. La taxation sera réalisée au bénéfice de l'État de consommation, dès le premier euro. Un nouveau seuil de ventes transfrontalières de 10 000 €¹⁶⁹ sera toutefois créé ;
- la suppression de la possibilité d'exonérer de TVA à l'importation les envois de valeur négligeable (22 € en France). La disparition de cette franchise permettra, en théorie, une perception de TVA à l'importation sur tous les colis même si elle n'éliminera pas le risque de sous-déclaration ;
- la responsabilisation des plateformes en les rendant redevables de la TVA en lieu et place des vendeurs lorsqu'elles sont réputées vendeuses soit dans deux cas : lorsqu'elles facilitent des ventes à distance de biens matériels réalisées par des vendeurs établis hors de l'Union dont la valeur n'excède pas 150 € et lorsqu'elles facilitent des ventes intracommunautaires ou domestiques réalisées par des vendeurs établis hors de l'Union de biens préalablement importés.

La responsabilisation des plateformes instaurée en France

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (art. 11) a mis un outil complémentaire à disposition de la DGFIP et de la DGDDI, qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020. Elle instaure, à l'instar de ce qui existe au Royaume-Uni, un mécanisme de responsabilité solidaire des grandes plateformes en ligne en cas de non-paiement de la TVA par les vendeurs et les prestataires de services qui exercent leurs activités par leur intermédiaire, quel que soit le lieu d'établissement du vendeur¹⁷⁰. Ce mécanisme de responsabilité solidaire est à distinguer du principe de changement de redevable tel que prévu par la directive européenne de 2017 (cf. *infra*) si bien que ces dispositifs pourraient s'appliquer de manière complémentaire.

En pratique, la mise en œuvre de ces mécanismes vis-à-vis des opérateurs situés hors de France paraît hypothétique.

Devant l'enjeu économique croissant représenté par le commerce en ligne et les risques qu'il fait peser sur les recettes de TVA, il est proposé de transposer au plus vite la directive européenne de 2017 rendant les plateformes redevables de la TVA dans les cas où elles sont réputées vendeuses ou lorsqu'elles facilitent des ventes.

¹⁶⁹ Cette franchise de 10 000 € s'appliquera dès 2019 pour les services électroniques déjà assujettis via le mini-guichet existant. Seront comparées au seuil de 10 000 € l'ensemble des ventes réalisées à destination des autres États de l'Union, la notion de dépassement de seuil État par État disparaissant.

¹⁷⁰ Cette solidarité serait déclenchée, lorsqu'après signalement par l'administration, la plateforme n'a pas mis en place de mesures suffisantes (restant encore à définir) pour que le vendeur s'acquitte de lui-même de son obligation.

2 - Développer le recours à la facturation électronique et au pré-remplissage des déclarations

Parmi les nouvelles sources d'informations permettant aux administrations fiscales d'établir un montant d'assiette potentiellement soumise à l'impôt se trouvent les paiements numériques, la facturation électronique¹⁷¹ et les appareils connectés au premier rang desquels les caisses enregistreuses en ligne¹⁷² et les dispositifs permettant de suivre l'activité (ventes, production, consommation...). Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte d'incitation à la dématérialisation des échanges et de réduction de l'utilisation de l'argent liquide et des ventes au comptant.

Le système suédois de facturation électronique comprend ainsi un système de comptabilité simplifié pour les entreprises, qui fournit au contribuable des états financiers mensuels et génère des déclarations annuelles pré-remplies.

En Italie, les entreprises qui utilisent des factures électroniques peuvent bénéficier d'un traitement plus rapide du remboursement de la TVA. Par ailleurs, l'Agence du revenu a lancé en janvier 2017 l'utilisation facultative de caisses enregistreuses électroniques pour les opérateurs de TVA, qui permettent de stocker des données par voie électronique et de les transmettre quotidiennement à l'Agence du revenu.

La Russie a lancé en février 2017 la transition vers des caisses enregistreuses en ligne obligatoires : chaque reçu généré par les caisses enregistreuses en ligne comporte un *code QR scannable* qui permet aux clients de vérifier la transaction en la comparant aux informations conservées par les autorités fiscales.

La grande majorité des administrations fiscales interrogées dans le cadre des travaux de l'OCDE déclarent élargir leur collecte de données aux tiers, notamment dans le cadre du commerce en ligne.

Pour donner une impulsion forte à la démarche, la Cour en appelle à la mise en œuvre d'un plan à trois ans visant à développer ces techniques de facturation électronique. Celui-ci déclinerait les mesures techniques à prendre pour en arriver à un déploiement aussi large que possible de ces techniques, en s'inspirant des bonnes pratiques mises en œuvre à l'étranger. Des incitations aux entreprises qui s'engageraient dans cette démarche pourraient également être prévues. À cet égard, l'initiative du gouvernement italien qui garantit un traitement plus rapide des remboursements de TVA aux entreprises qui utilisent la facturation électronique apparaît comme une bonne pratique qui pourrait être reproduite en France.

¹⁷¹ Les systèmes de facturation électroniques permettent aux administrations fiscales d'accéder directement aux factures.

¹⁷² Ces registres transmettent directement les informations sur les ventes à l'administration fiscale ou enregistrent les informations sur un appareil sécurisé accessible uniquement à l'administration fiscale.

C - Mieux lutter contre la fraude fiscale internationale et les paradis fiscaux

1 - Poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux, notamment en mettant à jour la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC)

Les « paradis fiscaux » ne sont pas juridiquement définis et renvoient à différentes acceptions. Le droit fiscal français les appréhende essentiellement à travers deux notions :

- les pays à régime fiscal privilégié, définis à l'article 238 A du code général des impôts (CGI) et qui correspondent aux pays dans lesquels une personne n'est pas imposable ou est assujettie à un impôt sur les bénéfices ou revenus dont le montant correspond à moins de 50 % de ce qui aurait été dû en France ;
- les États ou territoires non coopératifs, prévus à l'article 238-0 A du CGI¹⁷³.

Depuis 2010, la France s'est dotée d'une liste d'États ou territoires non coopératifs (ETNC) arrêtée par les ministres chargés de l'économie et du budget, après avis du ministre chargé des affaires étrangères¹⁷⁴. Le 2 de l'article 238-0 A du CGI précise les modalités d'évolution de la liste des ETNC, qui doit être mise à jour au moins une fois par an. Plusieurs critères permettent à des juridictions d'être inscrites sur la liste ou, à l'inverse, à celles qui y figurent d'en être retirées. La liste des ETNC a été fixée, pour la dernière fois, par l'arrêté du 8 avril 2016, au titre de l'année 2016. Elle comporte sept États ou territoires : le Botswana, le Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, Nauru, Niue et Panama.

Contrairement à la liste française des ETNC qui se fonde sur le seul critère de l'échange d'informations, la liste de l'Union européenne est plus exigeante et repose sur le respect de trois critères, eux-mêmes déclinés en sous-critères¹⁷⁵. En décembre 2017, l'Union européenne adoptait pour la première fois une liste commune de 17 paradis fiscaux, ou « juridictions fiscales non coopératives ». Dans sa dernière version adoptée le 10 octobre 2019, ce sont 9 pays qui y figurent¹⁷⁶.

¹⁷³ L'inscription d'une juridiction sur la liste des ETNC entraîne d'importantes conséquences : elle conduit en effet à appliquer une série de contre-mesures qui touchent les personnes, particuliers ou entreprises, qui réalisent des opérations avec d'autres personnes établies dans un ETNC ou portant sur des bénéfices ou des biens logés dans un ETNC. Certaines des contre-mesures applicables aux opérations concernant des ETNC sont assorties d'une clause de sauvegarde qui permet au contribuable d'échapper à leur application s'il apporte la preuve que l'opération est réelle et n'était pas motivée par la localisation de bénéfices dans un ETNC.

¹⁷⁴ A l'instar d'une douzaine de pays de l'Union européenne.

¹⁷⁵ L'objectif de cette liste est, selon l'UE, « d'améliorer la bonne gouvernance en matière fiscale à l'échelle mondiale » et de « veiller à ce que les partenaires internationaux de l'UE respectent les mêmes normes que les États membres ». La liste noire est désormais assortie de sanctions : les crédits issus de certains instruments financiers européens (Fonds européen pour le développement durable, Fonds européen pour les investissements stratégiques et mandat de prêt extérieur) ne peuvent pas transiter par des entités établies dans les pays inscrits sur la liste. Trois critères ont été retenus pour identifier les juridictions non coopératives : manque de transparence, concurrence fiscale déloyale et absence de mise en œuvre des mesures BEPS.

¹⁷⁶ Depuis l'actualisation de la liste le 10 octobre 2019, neuf territoires figurent sur la liste européenne des juridictions fiscales non coopératives : Belize (Amérique centrale), Fidji (Océanie), Guam (Océanie, territoire des États-Unis), Îles Vierges des États-Unis (Caraïbes, territoire des États-Unis), Oman (péninsule arabique), Samoa

Le Parlement s'est saisi, chaque année depuis 2016, de la question de la transparence et de la mise en œuvre effective des critères fixés par le législateur¹⁷⁷. A la lumière de l'exercice d'évaluation et de transparence conduit par l'Union européenne, il peut être observé que les raisons permettant de juger de la coopération d'un État concerné par la liste française sont difficiles à apprécier tant les informations contenues dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances de chaque année, qui n'a pas été publié pour les années 2017 et 2018, sont limitées. Le « jaune » au PLF 2016, publié en retard en janvier 2019, indique ainsi « les retraits de certains États et territoires de la liste après qu'ils aient accompli les avancées attendues en termes d'échange de renseignements avec la France soulignent l'efficacité du dispositif qui contribue à inciter nos partenaires à se mettre en conformité avec les standards internationaux en ce domaine. L'ajout de nouvelles juridictions à la liste française des États et territoires non coopératifs marque de même la résolution de la France à obtenir que ses partenaires respectent leurs engagements internationaux ».

Alors que le principe de révision annuelle n'est plus mis en œuvre depuis 2016¹⁷⁸ et que le Parlement a en outre récemment voté le principe du rapprochement des listes nationale et européenne¹⁷⁹, une meilleure information des commissions des finances des assemblées apparaît nécessaire¹⁸⁰.

Il est donc proposé de relancer la mise à jour annuelle de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) et d'élaborer un rapport spécifique au Parlement sur l'application des critères fixés par l'article 238-0 A du CGI.

2 - Promouvoir l'élaboration d'un traité international concernant la répression pénale de la fraude fiscale

Certains pays n'ont en outre pas ou peu de dispositions pénales réprimant la fraude fiscale, ou bien n'ont pas doté leurs juridictions d'outils et de pouvoirs d'enquête adaptés, ce qui les conduit à ne pas coopérer utilement dans le cadre de procédures françaises. Cette situation est susceptible d'entraver très sérieusement le cours des investigations judiciaires. En matière

(Océanie), Samoa américaines (Océanie, territoire des États-Unis), Trinité-et-Tobago (Caraïbes), Vanuatu (Océanie). Ceux-ci ont, d'après la Commission européenne, refusé d'engager un dialogue avec l'Union européenne ou de remédier à leurs manquements en matière de bonne gouvernance fiscale.

¹⁷⁷ Comme le relève le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2018 relative à l'évasion fiscale internationale des entreprises, dont la rapporteure était Mme Peyrol : « Il semble indispensable que le Gouvernement éclaire le Parlement sur la liste des ETNC, les motifs d'inscription de chaque juridiction ainsi que sur les conditions d'application des contre-mesures existantes. »

¹⁷⁸ L'absence de mise à jour comme d'informations utiles des commissions des finances des assemblées est en effet de nature à fournir des arguments consistant à terme à faire remonter la liste des pays visés dans loi comme certains États membres peuvent le prévoir.

¹⁷⁹ Article 238-O A du CGI modifié. La nouvelle rédaction de cet article a essentiellement pour objet d'adapter la liste française des ETNC en y intégrant les juridictions inscrites sur la « liste noire » européenne. Il procède par ailleurs, en conséquence de cette intégration, à une modulation des contre-mesures applicables en fonction de la gravité du manquement constaté, et ajoute expressément une clause de sauvegarde aux dispositifs qui n'en bénéficiaient pas déjà.

¹⁸⁰ Alors que l'article 6 modifié de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit le principe d'un débat annuel devant les commissions parlementaires chargées des finances en présence du Gouvernement sur la liste des paradis fiscaux, un tel débat ne s'est jamais tenu depuis 2013.

d'entraide pénale internationale, il revient en effet à l'État requis d'analyser selon le principe de la double incrimination¹⁸¹ si les faits de la demande d'entraide sont punissables. Certaines législations exigent en outre que l'État requérant doive exposer des soupçons suffisamment caractérisés et justifiés. Ainsi, le droit suisse exclut :

- l'octroi de l'entraide pénale si la procédure pénale en cours « vise un acte qui paraît tendre à diminuer des recettes fiscales » ou « qui tend à réduire des recettes fiscales », sauf en cas d'« escroquerie en matière de contributions » (art. 24 OEIMP) ;
- l'utilisation par l'État requérant, dans une procédure pénale visant une infraction pour laquelle l'entraide est exclue de renseignements et documents obtenus dans le cadre d'une autre procédure d'entraide (art. 67, loi fédérale sur l'entraide pénale internationale).

À l'instar des travaux qui ont conduit à l'adoption de la « convention de Merida contre la corruption »¹⁸², la mission d'information sur le bilan de la lutte contre les montages transfrontaliers conduite par Mme Émilie Cariou et M. Pierre Cordier a ainsi considéré qu'« il serait donc utile de disposer d'un instrument multilatéral dont les signataires s'engageraient à mettre en place une pénalisation de la fraude fiscale (à partir d'un niveau de gravité à déterminer) et/ou à répondre à certains types de demandes d'assistance qui sont communes dans les affaires fiscales »¹⁸³.

La Cour propose que la France fasse la promotion d'un tel instrument multilatéral concernant la répression pénale de la fraude fiscale.

3 - Mener à terme les négociations en vue de la révision du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, dans l'objectif de mieux prévenir et réprimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité¹⁸⁴

La France est le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés en Europe, après l'Allemagne. Ce type d'activité qui ne concernait que 4 000 salariés dans notre pays en 2004, en concerne désormais 600 000. De premières avancées ont été obtenues en matière de lutte contre la fraude au travail détaché, tant en France (contrôles sur site) qu'au niveau européen

¹⁸¹ Critère d'application des conventions d'entraide et de coopération internationales en matière pénale selon lequel le fait visé par les conventions doit être punissable aux termes des lois pénales des États parties.

¹⁸² Traité international établi du 31 octobre 2003, adopté par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, qui constitue le premier instrument mondial de lutte contre la corruption, les crimes organisés et les crimes économiques y compris le blanchiment d'argent. Elle contient notamment des dispositions de prévention de la corruption et des règles organisant la coopération internationale ainsi que des normes de nature procédurale. Pour la première fois, un instrument multilatéral pose de manière contraignante le principe de la restitution des avoirs acquis illicitement.

¹⁸³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale du 25 septembre 2019 qui comporte ainsi la recommandation n° 27 « promouvoir l'ouverture de discussions sur la mise en place d'un instrument multilatéral dont les signataires s'engageraient à instaurer une pénalisation de la fraude fiscale (à partir d'un niveau de gravité à déterminer) et/ou à répondre à certains types de demandes d'assistance qui sont communes dans les affaires fiscales traitées au pénal ».

¹⁸⁴ Notification préalable obligatoire du certificat d'affiliation à la sécurité sociale du pays d'origine, fixation de délais impératifs de réponse entre administrations nationales, accès aux données relatives aux cotisations versées dans un autre État membre.

(révision en 2018 de la directive relative au détachement dans le cadre d'une prestation de service internationale).

Toutefois, les tentatives de modification du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ont échoué jusqu'à présent, alors que cette modification serait essentielle pour combattre la « fraude complexe » mettant en cause la réalité du détachement¹⁸⁵. En effet, l'action des organismes chargés du recouvrement apparaît aujourd'hui limitée par le droit et la jurisprudence européennes. C'est ainsi que la CJUE a admis la possibilité de produire *a posteriori* le certificat attestant de l'affiliation du travailleur à la sécurité sociale de son pays d'origine. Même lorsqu'il est constaté que les conditions de l'activité du travailleur ne correspondent pas à la situation ayant théoriquement justifié la délivrance de ce document, les conditions pour passer outre l'absence de retrait de ce dernier par les autorités du pays d'origine apparaissent particulièrement limitatives (voire inexistantes). Dans ces conditions, les actions menées s'avèrent longues et coûteuses en temps de travail des inspecteurs, pour un résultat final assez aléatoire en raison du manque de coopération des administrations de certains États membres.

Il apparaît donc nécessaire de promouvoir au niveau européen la révision du règlement sur les systèmes de sécurité sociale en vue de mettre fin aux abus les plus fréquents. Dans cette perspective, il conviendrait notamment de donner aux organismes sociaux nationaux les moyens de vérifier l'affiliation de salariés et le versement de cotisations sociales correspondantes auprès des administrations sociales étrangères. En outre, ces dernières devraient être mises dans l'obligation de tirer les conclusions d'une fraude éventuellement démontrée dans des délais suffisants.

III - Mieux mobiliser les administrations chargées de la détection et de la répression de la fraude au service d'une stratégie nationale cohérente

A - Donner une nouvelle impulsion interministérielle à la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude

En raison de son caractère multidimensionnel et de son lien de plus en plus fréquent avec d'autres types d'infractions, la fraude aux prélèvements obligatoires implique une coopération fluide, notamment entre les services du ministère chargé des finances et de la douane, ceux de l'intérieur et de la justice et les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales.

Les investigations menées ont fait apparaître que la coordination interministérielle est menée avec une détermination insuffisante en matière de fraude fiscale. Le cas de la DNLF est emblématique à cet égard. Cette délégation, qui a utilement fait progresser la culture des échanges entre administrations, n'est jamais parvenue à s'imposer comme une instance de

¹⁸⁵ C'est-à-dire du respect des règles qui le définissent : activité substantielle dans le pays d'origine de l'entreprise ou du travailleur indépendant auto-détaché, lien préalable entre le salarié et celle-ci, paiement effectif des cotisations.

coordination interministérielle, faute notamment d'un rattachement et d'une légitimité adéquats. La vacance du poste de délégué national depuis plusieurs mois souligne la difficulté qu'a eu cette structure à s'imposer. Il convient d'en tirer les conséquences en supprimant la DNLF.

Afin de relancer la coordination interministérielle à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires, il est en revanche proposé de réunir à nouveau régulièrement le comité national de lutte contre la fraude présidé par le Premier ministre et composé des principaux ministres concernés. Une structure permanente légère devrait être créée afin de préparer et de suivre les décisions du comité, ainsi que de veiller à la mise en œuvre par les administrations des principaux projets communs. Pour cela, elle s'appuierait sur un réseau de correspondants de haut niveau désignés dans les ministères et organismes concernés. Elle aurait également pour mission d'animer le réseau des Codaf.

B - Améliorer la détection de la fraude

La détection constitue une étape clé en matière de lutte contre la fraude. Son amélioration passe par celle du renseignement fiscal au sein de la DGFIP, l'élargissement du dispositif des aviseurs et l'amélioration des échanges d'information entre administrations.

1 - Renforcer la capacité de la DGFIP à solliciter et à exploiter le renseignement fiscal

Les méthodes et moyens mis en œuvre par les services de contrôle fiscal permettent de détecter les fraudes les plus simples, commises par des contribuables ayant une existence et une activité légales mais qui omettent de déclarer tout ou partie de leurs revenus ou patrimoine imposables. Ces outils paraissent en revanche moins adaptés aux cas dans lesquels les fraudeurs ont des activités occultes, dissimulent ou falsifient des informations, ou encore organisent activement leur insolvabilité. L'identification de tels cas suppose en effet des moyens spécifiques de recherche d'informations dont l'administration fiscale ne dispose pas ou dont elle ne se sert pas pleinement.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pourrait jouer ce rôle. Toutefois, si la « recherche de renseignements nécessaires à l'assiette, au contrôle et au recouvrement des impôts et taxes de toute nature » constitue l'une de ses missions¹⁸⁶, la majeure partie de son action et de ses moyens est concentrée sur les activités de programmation et de contrôle. En pratique, il n'existe donc pas de service entièrement dédié à la recherche, à l'analyse et à la capitalisation de renseignements fiscaux au sein de la DGFIP. Cette situation contraste notamment avec celle de la DGDDI au sein de laquelle existe depuis 1988 une direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), devenue en 2007 service à compétence nationale spécialisé en matière de renseignement douanier.

L'intérêt du développement d'une fonction de renseignement à la DGFIP n'est pourtant pas négligeable. En effet, l'acquisition et l'exploitation de renseignements peuvent se révéler

¹⁸⁶ Arrêté du 24 juillet 2000 relatif à la direction nationale des enquêtes fiscales.

déterminants dans la lutte contre la fraude fiscale en facilitant la détection et la caractérisation des mécanismes de fraude ainsi que l'identification et la localisation de leurs auteurs.

Une idée parfois évoquée serait de créer au sein de la DGFIP une direction du renseignement ou de doter la DNEF des compétences et moyens d'investigation correspondants¹⁸⁷. Cette direction serait à la DGFIP l'équivalent de ce qu'est la DNRED à la direction générale des douanes et des droits indirects. Toutefois, une telle orientation n'apparaît pas sans inconvénients, tant pour des raisons tenant à l'opportunité de doter les services fiscaux des modalités d'investigation correspondants qu'en raison de la redondance de cette structure avec des structures existantes, notamment la DNRED et le service Tracfin, membres du premier cercle de la communauté du renseignement.

En outre, la Stratégie nationale du renseignement rendue publique en juillet 2019 prévoit d'ores et déjà que la mission de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées dont sont chargés les services de renseignement comprend des aspects relatifs à la « fraude fiscale et sociale » ainsi qu'à la protection « des finances publiques » et des « mécanismes de solidarité nationale »¹⁸⁸. Une capacité de recueil de renseignement à des fins de lutte contre la fraude fiscale existe donc déjà, même si la DGFIP n'en est pas l'organisatrice et qu'elle pourrait sans doute la piloter davantage.

Dans ces conditions, il est proposé d'affirmer le positionnement et de renforcer les capacités en la matière de la DNEF pour lui permettre de solliciter et d'exploiter les renseignements en matière de grande fraude fiscale ou sociale. La DNEF pourrait ainsi mieux solliciter les divers services existants (Tracfin, DNRED, autres services de renseignement) ainsi que le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

2 - Créer une mission nationale d'enquête à l'Acoss

La branche recouvrement du régime général ne comprend pas de service national d'enquête chargé de combattre la « grande fraude » – ainsi dénommée en raison de ses enjeux financiers et/ou de son caractère organisé –, contrairement au fisc, à l'inspection du travail (groupe national de veille, d'appui et de contrôle – GNVAC) ou à la gendarmerie (office central de lutte contre le travail illégal – OCLTI). Ce type de structure a pourtant fait la preuve de son utilité et de son efficacité partout où elle a été mise en place pour mener, appuyer ou coordonner les contrôles. Elle est particulièrement pertinente dans le cas d'infractions complexes et en réseau, quand celles-ci rendent nécessaires une expertise particulière ou des contrôles multi-sites¹⁸⁹.

Ce retard s'explique principalement par l'histoire et la nature juridique du réseau de recouvrement du régime général, composé d'entités juridiquement séparées et d'une agence centrale au rôle initialement limité à la centralisation de la trésorerie. Le rôle de l'Acoss ayant largement évolué, il est proposé de la doter de moyens renforcés de veille et d'expertise qui

¹⁸⁷ Notamment : les accès administratifs aux données de connexion, les interceptions de sécurité, le recueil ou la captation de données informatiques...

¹⁸⁸ *La stratégie nationale du renseignement*, Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, juillet 2019, p. 7.

¹⁸⁹ C'est particulièrement le cas des fraudes à l'établissement, comportant une dimension européenne, en amont comme en aval des procédures, ou impliquant des plateformes basées à l'étranger.

seraient mis en œuvre par une mission nationale d'enquête créée en son sein. Celle-ci recevrait une compétence pour les cas de fraude complexe, internationale et/ou multi-sites, en systématisant le traitement des données à recevoir de l'économie numérique et en étendant le champ des cotisations effectivement contrôlées.

3 - Élargir le dispositif des aviseurs

La plupart des cas de grande fraude fiscale ayant eu un fort retentissement dans l'opinion publique au cours des dernières années n'ont pu être détectées que grâce à des interventions extérieures à la DGFIP :

- dans l'affaire HSBC en 2008-2009 (« listings Falciani »), un employé de la banque a dérobé des fichiers de données avant de les transmettre aux autorités fiscales, sans en avertir son employeur, ce qui a posé des difficultés juridiques dans l'utilisation des données. Sur cette base, plus de 2 800 personnes ont fait l'objet d'enquêtes fiscales ;
- dans l'affaire UBS en 2008, l'infraction n'a pu être détectée qu'à la suite de dénonciations émanant d'agents de la banque. Cette dernière a été condamnée en première instance à verser près de 4,5 Md€ d'amende et dommages et intérêts, décision dont elle a fait appel ;
- dans l'affaire de la fraude carrousel TVA aux quotas de CO₂ en 2009, ce sont des signalements de Tracfin qui ont permis d'identifier des situations atypiques ;
- dans l'affaire des *Panama papers*, révélée en 2016, c'est un lanceur d'alerte non rémunéré qui a transmis de très nombreuses informations au consortium international des journalistes d'investigation. Selon la DGFIP, ces documents ont permis de conduire en 2017 plus de 500 contrôles fiscaux.

L'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017 a posé le principe d'une expérimentation autorisant l'administration fiscale à indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle fournirait des renseignements permettant la découverte d'un manquement, en particulier dans le domaine de la fiscalité internationale. Ce dispositif, permettant la rémunération des aviseurs, a été conforté par la loi du 23 octobre 2018.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a rendu en juin 2019 un premier rapport sur l'application du dispositif des aviseurs fiscaux¹⁹⁰. Au 1^{er} mars 2019, seuls deux aviseurs avaient été rémunérés. Près d'un tiers des demandes étaient toujours en phase d'instruction. En revanche, plus de la moitié des demandes avaient été classées sans suite, soit parce que l'information portait sur un impôt n'entrant pas dans le champ du dispositif, soit parce que l'information était trop imprécise.

¹⁹⁰ Christine Pirès Beaune, rapport d'information sur les aviseurs fiscaux, Assemblée nationale, 5 juin 2019.

Tableau n° 22 : évolution du nombre d'affaires signalées par les aviseurs et de leur traitement au titre de l'article 109 de la LFI pour 2017

	2017	2018	Au 1 ^{er} mars 2019	TOTAL
<i>Affaires</i>	27	56	9	92
<i>Classement sans suite</i>	22	26	2	50
<i>Enquêtes en cours</i>	0	22	7	29
<i>Mise en contrôle fiscal</i>	5	8	0	13
<i>Indemnisation de l'aviseur</i>	1	0	1	2

Source : Cour des comptes

Les premiers résultats paraissent néanmoins positifs. Dans plusieurs cas, les informations transmises ont donné lieu à des opérations de contrôle fiscal importantes¹⁹¹. De plus, les deux procédures ayant donné lieu à rémunération ont déjà permis de mettre en recouvrement plus de 97 M€. Ces premiers résultats soulignent l'utilité du dispositif, que l'on retrouve actuellement dans une dizaine de pays¹⁹².

Le champ dans lequel le recours aux aviseurs est autorisé apparaît toutefois trop limité. Lors de sa conception, le législateur l'a circonscrit aux seuls schémas d'évasion fiscale internationale, dans un contexte marqué par les révélations de scandales financiers internationaux, notamment les *Panama papers*. L'administration fiscale a ainsi indiqué que certains aviseurs potentiels avaient refusé de fournir des informations en matière de TVA car cet impôt n'entre pas dans le champ du dispositif.

Il semble donc nécessaire d'étendre le dispositif des aviseurs à d'autres impôts que l'IS, en premier lieu la TVA¹⁹³, et ne plus le limiter aux cas de fraude fiscale internationale. Un seuil de recevabilité devrait toutefois être prévu afin de limiter le dispositif aux fraudes les plus significatives. Enfin, l'extension de ce dispositif doit aller de pair avec un système de contrôle interne strict du versement des rémunérations.

¹⁹¹ Le rapport d'application du dispositif au titre de l'année 2018, remis aux termes du dernier alinéa de l'article 109 de la LFI pour 2017, relève ainsi que plusieurs demandes ont porté sur des « opérations importantes, donnant lieu à la mise en place de plans nationaux de contrôle visant plus de 500 personnes physiques ».

¹⁹² Allemagne, Canada, Chine, Corée du Sud, Danemark, États-Unis, Inde, Israël, Royaume-Uni.

¹⁹³ Lors de l'examen du PLF 2020 en séance publique à l'Assemblée Nationale, les députés ont adopté plusieurs amendements concernant les aviseurs fiscaux qui conduisent : à une codification du principe de l'indemnisation à l'article L. 10-0 AC du LPF ; à la remise avant le 30 septembre 2020 au Parlement un rapport analysant la pertinence du maintien d'un plafond applicable à l'indemnité versée ; à une extension du champ du dispositif aux opérations de fraude à la TVA et à une extension du dispositif à la fraude fiscale portant sur les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC).

4 - Développer les échanges directs d'information entre l'Acoss et la DGFIP ainsi que la création de fichiers partagés entre administrations, notamment pour ce qui est des procédures en matière de travail illégal¹⁹⁴

La loi d'octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a renforcé les échanges d'informations utiles à l'accomplissement des missions de contrôle des agents chargés de la lutte contre la fraude au sein des différentes administrations, notamment la DGFIP et l'Acoss. En particulier, elle a instauré un droit d'accès aux informations contenues dans FICOBA (fichier des comptes bancaires), FICOVIE (Fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie), BNDP (Base nationale des données patrimoniales) et Patrim (qui recense les informations concernant les ventes de biens immobiliers). Pour l'heure, ces dispositions ne peuvent être pleinement mises en œuvre. En effet, les extractions à partir de ces fichiers demeurent impossibles pour des raisons techniques, alors que c'est essentiellement par ce moyen que sont opérés les comparaisons et rapprochements de données individuelles pouvant faire apparaître des anomalies. En l'absence de cette faculté, des informations disponibles demeurent actuellement inutilisées et les agents doivent se les procurer par d'autres moyens, plus coûteux en temps. Il apparaît donc nécessaire d'accélérer les travaux destinés à rendre possible un accès direct et autonome à ces fichiers par l'ensemble des organismes et administrations qui y sont habilités.

Par ailleurs, certains de ces fichiers partagés restent encore à créer, tout particulièrement un système interministériel d'information sur les procédures de travail illégal. Il existe certes un outil censé permettre ce partage. Toutefois, celui-ci, appelé TADEES (traitement des données pour l'étude de l'économie souterraine), a été créé en 1992 et n'est plus utilisable aujourd'hui. Son remplacement par une application plus moderne, qui avait été lancé il y a une dizaine d'années, a finalement été abandonné. La Cour souligne l'intérêt d'un tel système, qui permettrait aux différents organismes et administrations concernés de mettre en partage et de renseigner, rechercher, visualiser et exploiter l'ensemble des données relatives aux procédures de travail illégal dans un contexte où les inspecteurs des Urssaf ne dressent qu'environ le quart des procès-verbaux à ce sujet dans notre pays. L'exploitation des procès-verbaux établis par d'autres administrations revêt donc un intérêt stratégique en matière de contrôle et de redressement des cotisations sociales. Au-delà des considérations relatives au recouvrement des cotisations, ces fichiers partagés permettraient de faciliter la répression d'autres comportements illégaux, notamment les atteintes au droit du travail.

Il est donc proposé de remettre en chantier sans tarder le projet d'une base de données commune dédiée au partage d'informations sur le travail illégal.

¹⁹⁴ Ces procédures peuvent en effet être initiées par différents organismes et administrations : Inspection du travail, police, gendarmerie, Urssaf, caisses de MSA, etc.

C - Spécialiser et professionnaliser les activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires

1 - Rationaliser la programmation et l'exploitation des données de masse (*datamining* / *Big data*)

La DGFIP s'est dotée en 2014 d'une cellule de *datamining* destinée « au ciblage et à la valorisation des requêtes ». Essentiellement consacrée à la détection de la fraude à la TVA, cette structure est compétente pour les particuliers depuis 2017. Le recours au *datamining* est l'une des voies les plus prometteuses d'amélioration de la qualité de la programmation des contrôles. Le développement de l'analyse massive de données pour réconcilier les données financières et fiscales des contribuables doit permettre à l'administration fiscale de mieux cibler ses contrôles et d'améliorer leur pertinence.

Il est proposé d'accélérer les efforts visant à développer le recours au *datamining* dans la programmation et le ciblage des contrôles, comme le font avec succès d'autres pays en Europe (Belgique, Italie). Cependant, cette progression souhaitable de la part de la programmation issue du *datamining*, incluant l'exploitation des données issues des échanges automatiques, ne peut pas se faire à organisation constante. En effet, les services locaux de programmation et de recherche, notamment les plus petits, ne sont pas tous en mesure d'absorber et d'enrichir de façon satisfaisante le flux très important de signalements issus de cette technique (80 000 pour la seule année 2018). Une plus grande spécialisation des tâches apparaît donc nécessaire dans la programmation comme dans la recherche, en fonction de la complexité des signalements obtenus par la mission requêtes et valorisation (MRV) et des besoins d'enrichissements locaux. Elle devrait être en outre facilitée par l'automatisation des tâches d'analyse des risques qui devrait générer des gains de productivité au sein des pôles de contrôle et d'expertise (PCE).

2 - Créer des brigades de vérification spécialisées « anti-fraude »

Les brigades de vérification de la DGFIP ont aujourd'hui en règle générale un profil généraliste, ce qui ne les conduit pas *a priori* à se spécialiser dans la lutte contre la fraude et en particulier la lutte contre la fraude complexe et internationale. Or, cette dernière implique de mener des investigations plus longues et de maîtriser différentes procédures exigeant une forte expertise. Elle peut également conduire à identifier, au-delà d'une seule entreprise, un montage en réseau.

Aujourd'hui, tant les limites constatées dans l'organisation du contrôle fiscal face à la complexité de la détection de la fraude, que l'orientation donnée à l'administration de mieux distinguer ce qui relève de simples erreurs ou d'une action délibérée poussent la DGFIP à tendre vers une plus grande spécialisation. Les brigades généralistes pourraient aller plus vite dans la simple rectification d'erreur tandis que les brigades spécialisées traiteraient les cas de fraude.

Il est donc proposé de mettre en place, à titre expérimental, des brigades spécialisées « anti-fraude » au sein des services de contrôle fiscal¹⁹⁵. Cette mesure serait la contrepartie du choix fait de recourir à des techniques plus légères s'agissant de l'activité de contrôles des erreurs, rectifications et omissions.

3 - Renforcer les moyens de lutte contre la fraude dans le réseau des Urssaf

a) Harmoniser entre les sphères fiscale et sociale, les moyens d'investigation, de caractérisation et de sanction de la fraude, ainsi que de mise en recouvrement des redressements afférents

La fraude aux cotisations sociales et la fraude fiscale sont régies par des textes distincts qui ne font pas toujours appel aux mêmes notions. En outre, la comparaison des régimes juridiques applicables à ces deux types de prélèvements obligatoires fait apparaître des moyens plus réduits pour détecter et prouver la fraude aux cotisations, ainsi que des sanctions généralement plus légères. Les instruments de recouvrement forcé des redressements apparaissent eux-mêmes sensiblement moins efficaces quand il s'agit de fraude aux cotisations. Ces différences de traitement ne sont dans la plupart des cas pas justifiées. Elles apparaissent par ailleurs comme un facteur de complexité inutile, tant pour les contribuables que pour les administrations.

Il est donc proposé d'engager une réflexion sur le rapprochement des notions et dispositifs relatifs à la lutte contre la fraude aux cotisations sociales et ceux applicables en matière fiscale. Il s'agirait de faire une revue des dispositifs applicables en matière de contrôle et de sanction de la fraude dans ces deux domaines, d'interroger la justification des différences observées et de proposer une harmonisation aussi large que possible. Une telle harmonisation aurait également pour effet de faciliter la compréhension et la coopération entre le réseau de recouvrement des cotisations sociales et l'administration fiscale, de plus en plus souvent concernés par les mêmes fraudes, notamment en cas de travail dissimulé.

b) Accroître significativement la part des effectifs des Urssaf affectés à la lutte contre la fraude par rapport à ceux chargés des contrôles comptables d'assiette

Le contrôle comptable d'assiette, à charge et à décharge, constitue historiquement la mission première des inspecteurs et des contrôleurs des Urssaf. La lutte contre le travail dissimulé, aux méthodes et à l'optique bien différentes, s'est développée et professionnalisée plus récemment. Or les contrôles comptables d'assiette permettent aujourd'hui de redresser environ le quart du total des irrégularités, mais moins de 10 % de la fraude estimée en matière de travail dissimulé. Les évolutions envisagées par la convention d'objectif et de gestion (COG) signée avec l'Acoss ne remettent pas en cause de manière significative cette répartition des

¹⁹⁵ Il pourrait aussi être envisagé de doter ces agents de nouveaux pouvoirs de police judiciaire spéciale en matière de fraude fiscale (pouvoir d'audition, pouvoir de constatation par procès-verbal), à l'image de ceux que le code du travail leur octroie en matière de travail illégal. Une telle évolution pourrait permettre à terme au procureur de la République d'engager des poursuites pour fraude fiscale dans les dossiers simples sans intervention des services enquêteurs « classiques ».

moyens. Ainsi, il n'est pas prévu par cette COG que la lutte contre la fraude dépasse le quart des effectifs de contrôle, contre 17 % aujourd'hui.

Il est proposé d'accentuer plus nettement les efforts de lutte contre la fraude en accélérant la bascule des moyens entre le contrôle comptable d'assiette et la lutte contre le travail dissimulé. Tant la gravité des faits, que l'exploitation en cours des possibilités nouvelles offertes par la DSN (déclaration sociale nominative), qui rendent possibles certaines économies en matière de contrôle comptable¹⁹⁶, légitiment ce redéploiement des moyens au profit la lutte contre la fraude. Il s'agit aussi de faire face aux défis liés à la diversification de celle-ci, dans le contexte de l'internationalisation des économies, de la transition numérique ainsi que du développement des plateformes et de nouvelles formes de travail indépendant.

c) Étendre le champ du contrôle des Urssaf aux activités et aux cotisations aujourd'hui peu ou pas contrôlés

L'accroissement des moyens dévolus à la lutte contre le travail dissimulé se justifie d'autant plus que cette activité ne couvre actuellement pas, ou couvre mal, des pans entiers de cotisations et de cotisants : cotisations logement, cotisations aux régimes complémentaires de retraite des salariés, prélèvements sociaux dus dans les départements d'Outre-Mer, par les particuliers employeurs, ou au titre de l'économie collaborative.

Il est donc proposé d'élargir le champ de la lutte contre le travail illégal à ces cotisations, ce qui permettra d'accompagner l'extension à ces cotisations du périmètre de recouvrement des Urssaf¹⁹⁷.

d) Doter le réseau de recouvrement des cotisations sociales de moyens accrus pour combattre la fraude à l'économie numérique

À ce jour, la branche recouvrement n'a clairement pas mis en œuvre une politique de lutte contre la fraude à la mesure du développement de l'économie numérique et des données qu'elle va recevoir, indirectement, des plateformes. Pour mieux prendre en compte cette situation, une Urssaf pourrait être spécialisée sur le volet « fraude par internet » et recevoir une compétence nationale à ce titre.

Par ailleurs, elle doit se donner les moyens d'exploiter pleinement les données issues des déclarations sociales nominatives, que lui transmettent les entreprises, au service du contrôle des cotisations.

¹⁹⁶ La DSN devrait conduire à la mise en œuvre de contrôles embarqués, de signalements voire de corrections automatiques de certains types d'erreurs.

¹⁹⁷ Le PLFSS pour 2020 programme le transfert aux Urssaf de diverses cotisations et contributions, dont celles dues au titre du régime Agirc-Arrco.

La déclaration sociale nominative : des potentialités de contrôle à exploiter le plus rapidement possible

La déclaration sociale nominative (DSN), à laquelle la Cour a consacré un chapitre de son rapport de 2018 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss)¹⁹⁸, a été créée pour remplacer une trentaine de déclarations sociales, auparavant dues par les entreprises, par un dispositif unique et dématérialisé. Elle repose sur la transmission mensuelle de données individuelles et nominatives des salariés à l'issue de la paie. Les conséquences pratiques en matière de contrôle de la mise en œuvre désormais en grande partie effective de la DSN sont restées limitées à ce jour. En pratique, les inspecteurs des Urssaf n'y ont d'ailleurs accès dans le cadre de leurs contrôles que depuis juin 2019.

Dans le cadre de la COG 2018 -2022, l'exploitation des possibilités de la DSN n'a pas été encore pleinement exploitée. Pour l'instant, elle offre donc essentiellement un nouveau moyen de vérification et d'information aux inspecteurs dans l'exercice de mission, ainsi que d'un recours accru au *datamining* pour le ciblage des contrôles comptables d'assiette (ou CCA – de 10 à 20 % d'entre eux selon les Urssaf, en 2018).

À terme, l'objectif est la mise en œuvre de contrôles de cohérence systématiques entre données nominatives, constitutives des droits des salariés, et les données agrégées de cotisations. Ceci permettra de recentrer les CCA sur le contrôle sur place des points les plus pertinents, nécessitant notamment l'examen de la comptabilité des entreprises. De fait, des premières campagnes de fiabilisation ont été engagées et la branche se dote progressivement des outils de vérification de la cohérence des données au stade de la gestion courante, c'est-à-dire en amont des contrôles.

La DSN doit permettre aussi de faciliter la lutte contre la fraude, principalement par un meilleur ciblage des opérations inopinées. Ainsi :

- la périodicité mensuelle de la DSN autorise la mise en place d'alertes résultant, par exemple, de la comparaison des effectifs déclarés avec les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) au mois le mois ;
- la DSN devrait conduire à une vérification systématique et rapide de la mise conformité des cotisants avec les conclusions d'un redressement précédent ;
- elle peut servir à reconnaître des cas suspects d'après des profils préalablement identifiés (*datamining*), éventuellement grâce au croisement avec d'autres sources de données.

L'extraction d'informations pourrait ainsi faire ressortir des anomalies caractérisant les rémunérations individuelles (variations anormales), les taux d'emploi à temps partiel ou au minimum horaire, les profils de la main d'œuvre employée.

D - Améliorer la réponse pénale des atteintes aux finances publiques

L'utilisation des nouvelles techniques d'enquête en matière de fraude fiscale dépend désormais de l'appropriation de celles-ci par les enquêteurs spécialisés et des moyens de ces derniers. La politique pénale devrait en rappeler les enjeux et objectifs.

¹⁹⁸ Cour des comptes, « La déclaration sociale nominative », in *La Sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2018. Disponible sur www.ccomptes.fr.

1 - Préciser la politique pénale en matière de fraude aux prélèvements obligatoires

Les nouveaux défis posés notamment par la fraude fiscale internationale comme la croissance annoncée du nombre des plaintes après l'aménagement du « verrou de Bercy » impliquent une action concertée des ministères de la justice et de l'intérieur. La circulaire interministérielle du 9 mars 2019 présente les grands axes de la loi du 23 octobre 2018 notamment les modalités nouvelles de coopération et d'échange d'informations entre les services.

Il est proposé de compléter cette circulaire par la diffusion d'une dépêche de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) qui exposerait les orientations de politique pénale en matière de fraude aux prélèvements obligatoires en visant principalement deux axes :

- clarifier les compétences des services de police fiscale placés sous l'autorité respective des ministres de l'intérieur et des finances ;

- recommander de systématiser les enquêtes patrimoniales avant jugement et les mesures de saisie pénale conservatoires.

a) Clarifier les compétences des services de police fiscale placés sous l'autorité respective des ministres de l'intérieur et des finances en précisant aux parquets des critères d'orientation des procédures de fraude fiscale

Le Conseil d'État relevait dans son avis du 22 mars 2018 au projet de loi de lutte contre la fraude que la création du nouveau service risquait d'introduire une concurrence entre services contre-productive, estimant que « la création d'un second service d'enquête judiciaire fiscale hors du ministère de l'intérieur ne serait pas conforme aux impératifs de bonne administration et susciterait de sérieux problèmes de concurrence entre services et de coordination de leurs interventions ». Cette inquiétude partagée par les services du ministère de l'Intérieur a conduit à de nombreuses réunions interministérielles comme à la commande d'enquêtes conjointes aux inspections ministérielles.

Ce doublement des services, s'il est assurément une perspective accueillie favorablement par les parquetiers et magistrats instructeurs¹⁹⁹, peut être source d'une concurrence entre les enquêteurs, susciter des tensions sur le maintien des effectifs d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ) au sein de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et interroger sur les spécificités opérationnelles attachés au service d'enquêtes judiciaires des finances (Sejufi) et à la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF).

Si le choix du service enquêteur relève des pouvoirs du procureur de la République ou du juge d'instruction en leur qualité d'autorité judiciaire en charge de la direction d'enquête, la Chancellerie gagnerait donc à fixer clairement des critères d'orientation et de traitement des procédures dans sa dépêche²⁰⁰ aux procureurs et procureurs généraux qui ont à traiter des centaines de plaintes nouvelles par l'effet des nouvelles dispositions législatives.

¹⁹⁹ La DACG a sollicité un bilan par les juridictions sur le traitement de la fraude fiscale et l'application de la circulaire du 7 mars 2019 dans le cadre du rapport annuel du ministère public 2019.

²⁰⁰ Une dépêche de présentation du Sejufi a été diffusée le 17 juillet 2019 rappelant les prérogatives de ce nouveau service.

b) Recommander de systématiser les enquêtes patrimoniales avant jugement et les mesures de saisie pénale conservatoires en lien avec l'Agrasc

Par ailleurs, le ministère de la justice devrait se saisir de cette dépêche pour rappeler au ministère public des orientations tenant à la conduite des enquêtes en matière de fraude fiscale :

- les enquêteurs devraient mieux se saisir des moyens que le législateur a prévus. Ainsi, l'ensemble des techniques spéciales d'enquête possibles pour les atteintes aux biens (hors perquisition de nuit et garde à vue de 96h) est applicable à la fraude fiscale complexe. Il semble pourtant que seul un dossier ait pour le moment fait l'objet de sonorisation et que l'infiltration n'ait pas été encore envisagée. La loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la Justice a en outre étendu la possibilité de recourir à l'enquête sous pseudonyme pour tous les délits punis d'emprisonnement commis via internet. L'engorgement des services spécialisés comme une insuffisante formation des enquêteurs peuvent expliquer la faiblesse de mise en œuvre de ces outils pourtant indispensables pour lutter contre la fraude fiscale internationale ;
- les parquets devraient également, en lien avec l'Agrasc, de façon systématique, procéder à une enquête patrimoniale et des mesures de saisies pénales conservatoires afin d'éviter le dépérissement des actifs en cours de procédures (celles-ci pouvant durer plusieurs années)²⁰¹ et dans les dossiers où le patrimoine de la personne mise en cause paraît faire l'objet d'une dissimulation ou de risques importants de dissipation (notamment cas du blanchiment et de la plainte pour présomption de fraude fiscale).

2 - Améliorer l'organisation de la police judiciaire, notamment en région Île-de-France en confiant à la DCPJ autorité sur la direction régionale de la police judiciaire en matière de lutte contre les atteintes aux finances publiques

L'articulation entre la DRPJ de Paris²⁰² et la DCPJ gagnerait à être réexaminée afin de garantir un traitement harmonisé et efficace de la délinquance.

Certaines formes de délinquance économique et financière, particulièrement développées en petite couronne parisienne, revêtent parfois la forme de réseaux, susceptibles d'opérer également dans le ressort de la DCPJ, comme les dossiers de carrousel ou de fraude aux quotas carbone l'ont montré. Alors qu'en matière de police judiciaire, la coordination entre services et le partage de l'information sont des facteurs clés pour élucider des affaires, cette situation de cloisonnement n'apparaît pas satisfaisante. Elle fait obstacle par ailleurs à la construction de parcours de carrière des policiers qui font le choix d'une spécialisation dans le domaine

²⁰¹ La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice contient certaines dispositions relatives au droit des saisies patrimoniales et des confiscations : les saisies opérées en préliminaire et en flagrance – hors saisies visant à garantir les confiscations prévues aux alinéas 5 et 6 de l'article 131-21 du code pénal y sont facilitées.

²⁰² La direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris (DRPJ) est une direction rattachée à la préfecture de police de Paris. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est l'une des directions de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur.

économique et financier, filière peu attractive au regard des difficultés récurrentes de recrutement.

La création, au 1^{er} juillet 2019, au sein de la DCPJ d'une sous-direction dédiée à la lutte contre la délinquance financière (SDLCF) sur le modèle de la sous-direction des affaires économiques et financières de la DRPJ de Paris, ne fait que renforcer le constat de doublons appelant à une rationalisation des moyens alloués. La Cour a ainsi déjà souligné l'organisation fragmentée de la lutte contre cette forme de délinquance en région parisienne et a estimé nécessaire de « mieux utiliser et de mieux coordonner les moyens existants »²⁰³.

En conséquence, il est proposé de placer la direction régionale de la police judiciaire de Paris sous la seule autorité du directeur central de la police judiciaire, c'est-à-dire de confier un rôle clair de chef de file à la nouvelle sous-direction en matière d'atteintes aux finances publiques conformément aux objectifs de la DGPN lors de la création de la nouvelle SDLCF²⁰⁴.

Dans les autres régions, le déploiement d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ) au sein des SRPJ les plus importants permettrait par ailleurs de confier aux échelons territoriaux pertinents, des enquêtes pour des faits de fraude fiscale complexe qui aujourd'hui sont prises en compte avec retard, par la BNRDF, faute d'une expertise locale suffisante. Cette déconcentration de l'expertise serait en outre parfaitement en lien avec la déconcentration pénale opérée par la DGFIP pour garantir un maillage satisfaisant du territoire.

3 - Mieux organiser les parquets dans la conduite des procédures en prévoyant notamment de confier au PNF un droit d'évocation en matière de fraude fiscale

Malgré la priorité affichée en matière de lutte contre les fraudes par les pouvoirs publics, et les avancées certaines portées par les réformes législatives récentes, les problématiques auxquelles l'institution judiciaire doit faire face ne sont pas encore résolues. La Cour des comptes l'a récemment rappelé dans son rapport sur les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière (qui recoupe en partie la lutte contre les fraudes) : les résultats conduisent en effet à s'interroger sur l'efficacité de la répression des fraudes, et sur la disparité entre les enjeux et les moyens dans ce domaine.

Face à la masse des affaires, les priorités doivent être mieux définies et mieux concertées entre les ministères de l'intérieur et de la justice.

En matière d'organisation, l'articulation entre services ou juridictions spécialisés et polyvalents doit être mieux définie, avec une meilleure concertation entre les différents acteurs. L'organisation est actuellement très fragmentée, avec un effort important consacré à un nombre restreint d'affaires, au détriment des fraudes de moyenne importance, qui font l'objet d'une

²⁰³ Référé du Premier président de la Cour des comptes du 12 décembre 2018 sur les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière.

²⁰⁴ « 1. Mettre en place une véritable gouvernance au sein de la police nationale pour le traitement du contentieux financier 2. Positionner la sous-direction de lutte contre la criminalité financière aux côtés des partenaires institutionnels. »

attention insuffisante au regard de leur impact sur le tissu économique et social et ne sont pas suffisamment traitées.

En matière de fraude fiscale, la répartition des compétences entre procureurs est en effet fixée par sur le critère du lieu d'établissement de l'impôt. Le mouvement de spécialisation des juridictions et des magistrats concerne l'ensemble de la délinquance économique et financière avec la création des JIRS, compétentes en matière de fraude fiscale²⁰⁵ et surtout du PNF²⁰⁶ qui participent à la spécialisation des juridictions et au meilleur traitement de la fraude fiscale la plus grave et complexe.

La création du parquet national financier (PNF), instance reconnue en matière de répression de la fraude fiscale

L'instauration du parquet national financier (PNF) issue de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière a constitué une réponse aux enjeux posés par la technicité de la matière fiscale et la sophistication des procédés frauduleux de la fraude fiscale. Le procureur de la République financier dispose d'une compétence concurrente à celle des juridictions inter-régionales spécialisées et des tribunaux de grande instance de droit commun, notamment en ce qui concerne les escroqueries à la TVA lorsqu'elles apparaissent d'une grande complexité, les délits de fraude fiscale complexe et de fraude fiscale commise en bande organisée.

Le PNF a vu son activité croître rapidement avec 108 dossiers à sa création en 2014 pour près de 508 en stock à la fin de 2018 dont 226 (44,5 %) concernent des atteintes aux finances publiques : fraude fiscale aggravée, blanchiment de fraude fiscale aggravée, escroquerie à la TVA (sur les 226 procédures, 54 portent sur des escroqueries à la TVA). Le total des amendes pénales prononcées en 2018 dans les affaires suivies par le PNF s'élève à 296,4 M€, somme à laquelle s'ajoute le montant des confiscations (comptes bancaires, titres financiers, véhicules, immeubles), soit 116,4 M€.

Le montant des sommes prononcées en faveur du Trésor public dans les procédures terminées s'élève ainsi à 829 M€ pour l'année 2018, et à près de 2 Md€ depuis la création du PNF.

L'instauration de magistrats référents par la circulaire du 7 mars 2019 ainsi que la spécialisation départementale autorisée par la loi de programmation de la justice de mars 2019 susceptible de porter notamment sur ce contentieux, sont de nature à permettre une plus grande spécialisation des interlocuteurs des DDFiP et des Dircofi pour les dossiers de faible à moyenne ampleur.

Enfin, l'entrée en fonction du futur parquet européen, compétent pour les escroqueries à la TVA constituera un nouveau degré de spécialisation pour le traitement de ce type de fraude lorsqu'elle est commise à très grande échelle.

Ainsi, plus de six niveaux différents seront à l'avenir susceptibles de traiter de dossiers de fraude fiscale, de son blanchiment comme de son recel : parquet près les TGI, pôles économiques et financiers (PEF), parquet des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), parquet JIRS Paris (blanchiment), parquet national financier (PNF), et parquet européen. Tout

²⁰⁵ Au titre de l'article 704 du CPP.

²⁰⁶ Compétent en la matière au titre de l'article 705 CPP. En 2018, 226 des 508 dossiers du PNF concernaient des atteintes aux finances publiques.

ceci aboutit à un empilement et à une dispersion des ressources du ministère de la justice qui sont contreproductives et de nature à nuire à la conduite des enquêtes comme à la qualité de la réponse judiciaire²⁰⁷.

Le principe de la compétence concurrente nécessite entre le PNF et les parquets une circulation optimale de l'information. Cet objectif n'est pas totalement atteint malgré plusieurs circulaires²⁰⁸ qui ont défini, et rappelé à plusieurs reprises, les règles de circulation de l'information entre les parquets territoriaux et le PNF. Si les conflits de compétence sont rares (deux en cinq ans), l'efficacité du principe de la compétence concurrente, dans un fonctionnement institutionnel où le partage spontané de l'information est difficile, demeure insuffisante. L'aménagement du « verrou de Bercy » comme la déconcentration de l'action pénale vont impliquer pour le ministère de la justice de réévaluer son organisation pour mieux traiter l'afflux de plaintes à la fois en termes qualitatif comme quantitatif.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'introduire un droit d'évocation des affaires au bénéfice du PNF en matière de traitement des dossiers de fraude fiscale sans remettre en cause le principe de la compétence concurrente comme le proposait le législateur en 2016²⁰⁹. Ce droit d'évocation²¹⁰ qui serait exercé lorsque la procédure de concertation avec les parquets territorialement compétents aurait échoué, présenterait plusieurs avantages, parmi lesquels :

- permettre au PNF de mieux définir sa compétence sur la base d'un principe de subsidiarité reposant sur des critères objectifs du fait de la technicité et de la complexité des investigations et des règles juridiques applicables ;
- favoriser un traitement harmonisé des affaires similaires.

²⁰⁷ Le Procureur général de la Cour de cassation a ainsi remis à la Garde des sceaux a un rapport à ce sujet en juillet 2019.

²⁰⁸ La circulaire de la Garde des sceaux du 31 janvier 2014 a permis de fixer des repères pragmatiques en précisant que le procureur de la République financier « a par essence vocation à connaître des affaires susceptibles de provoquer un retentissement national ou international de grande ampleur ». Elle ajoute que « compte tenu de son autonomie, de sa spécialisation, de ses moyens et de l'expertise dont il dispose, il a pleinement vocation à intervenir dans les affaires se distinguant par la complexité des montages financiers, la technicité de la matière, l'enchevêtrement des sociétés ou des structures impliquées, et, plus largement, lorsque le recours à un parquet hautement spécialisé est indispensable au bon déroulement des investigations et à une bonne administration de la justice. »

²⁰⁹ Comme le relevait le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du 28 mars 2019 sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière de MM. Ugo Bernacis et Jacques Maire, Députés.

²¹⁰ Selon les travaux du groupe de travail présidé par M. Molins et remis à la Garde des sceaux en juillet 2019, la mise en œuvre de ce droit n'interviendrait que postérieurement à la phase de concertation, et exclusivement en cas d'échec de celle-ci.

4 - Adapter les moyens humains et techniques des juridictions et services d'enquêtes à leurs nouvelles compétences, notamment en spécialisant les juges des libertés et de la détention

L'augmentation du nombre d'affaires dont seront saisis les juridictions et services d'enquête du fait du nouveau contexte issu de la loi de 2018 suppose une mise à niveau du volume global des moyens dédiés à cette mission.

Ainsi, il convient de souligner les situations très particulières des TGI de Paris et de Bobigny, destinataires d'une part importante des plaintes et dénonciations sur le plan national²¹¹.

Le TGI de Paris ne dispose à ce jour d'aucun service pour traiter la fraude fiscale de faible à moyenne ampleur en dehors de la BRDE (Brigade de répression de la délinquance économique). Ce service, bien qu'étant un service de police judiciaire spécialisé à compétence régionale (pour la « petite couronne » soit les TGI de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil) est donc rendu destinataire de l'ensemble des plaintes et dénonciations obligatoires traitées par le TGI de Paris, ce alors que ses effectifs sont particulièrement réduits²¹². Le stock d'affaires de la BNRDF, qui s'élevait au 1^{er} juin 2019 à 177 enquêtes en cours, dont 133 sont issues d'une plainte de la DGFIP, a connu lui une augmentation constante entre 2010 et 2017.

Cette mise à niveau est pour partie quantitative, mais repose pour une autre partie sur la spécialisation de ces moyens des services d'enquête²¹³ comme de la Justice²¹⁴. À cet égard, la question de la spécialisation des juges des libertés et de la détention (JLD), par exemple en matière de criminalité organisée ou de grande délinquance financière, est régulièrement évoquée par les juridictions, notamment s'agissant du contentieux des perquisitions et saisies qui devrait être appelé à croître. Cette spécialisation²¹⁵ serait à la fois plus efficace pour les services et magistrats mandants comme plus garant des libertés des mis en cause. L'absence de spécialisation des JLD, aux matières comme aux dossiers au sein de la juridiction parisienne

²¹¹ Le rapport CIF 2018 fait état de 45 % de plaintes déposées en région Ile de France, la ville de Paris concentrant 41 % des affaires de la région (151 plaintes) et la Seine-Saint Denis 14 % (53 plaintes).

²¹² Le rapport rendu le 28 mars 2019 par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière relève ainsi à propos de la BRDE que « dans cette dernière brigade, la crise est manifeste (...). De 2006 à 2010, la BRDE comptait 13 enquêteurs consacrés à la fraude fiscale. L'effectif a progressivement fondu pour ne plus compter que trois fonctionnaires début 2019, dont un seul véritablement formé » et souligne qu'au sein de la préfecture de police « les groupes écofi des trois districts de Paris ont été supprimés en 2012 ».

²¹³ Dans le cadre de la lutte contre la délinquance économique et financière, 136 agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) étaient mis à disposition au 1^{er} septembre 2019 du ministère de l'intérieur.

²¹⁴ Pour renforcer les moyens de la Justice, le rapport des Inspections de mission d'octobre 2019: de réaliser une cartographie des besoins en assistants spécialisés en fiscalité dans l'ensemble des parquets, en priorité le PNF et au sein des JIRS ; d'instruire, sur un plan juridique, la possibilité de délier les agents de la DGFIP du secret professionnel, non seulement à l'égard du procureur de la République, comme l'a prévu la loi du 23 octobre 2018 précitée, mais également vis-à-vis des assistants spécialisés ; de mettre en œuvre rapidement l'accès, prévu par la loi du 23 octobre 2018 précitée, des assistants spécialisés aux bases de données de la DGFIP, non effectif à ce jour.

²¹⁵ Les attributions de droit commun du JLD sont diverses : des mesures du placement ou de la prolongation de la détention provisoire, de garde à vue ou de contrôle judiciaire, des mesures conservatoires des biens de la personne mise en examen en cas de criminalité organisée, de certaines perquisitions ou visites domiciliaires sans assentiment, de maintien des étrangers en situation irrégulière en zone d'attente, ou du contrôle de l'admission en soins psychiatriques sans consentement.

notamment, est préjudiciable à la mise en œuvre des dispositions législatives comme aux orientations de la Chancellerie.

Dès lors, une spécialisation du JLD, fonction initialement conçue comme étant généraliste, devrait être envisagée dans les juridictions qui le nécessitent en commençant par le TGI de Paris qui comprend la principale JIRS de France, le PNF et le nouveau parquet antiterroriste. L'ouverture des frontières, la dématérialisation des échanges, les facilités de transport et la concurrence fiscale contribuent au développement de la fraude fiscale internationale, alors que les frontières constituent toujours un obstacle au contrôle et à la sanction de ces fraudes malgré les progrès réalisés dans la coopération entre les États. La coopération judiciaire internationale en matière pénale, et notamment en matière de lutte contre la fraude fiscale et contre la grande délinquance économique et financière, repose sur une grande variété d'instruments juridiques (instruments bilatéraux liant la France à un autre État, instruments multilatéraux adoptés dans le cadre d'enceintes européennes ou internationales).

À cet égard, l'apport des magistrats de liaison (MDL) qui ont pour mission d'apporter leur concours au traitement des demandes d'entraide pénale et civile internationale, des demandes d'enquête, de transfèrements, des dénonciations officielles et des procédures, est reconnu par les acteurs de la lutte contre la fraude fiscale comme de la délinquance économique et financière. Elle est bien souvent indispensable en l'absence d'un instrument international unique comme la convention de Merida en matière de corruption tant le principe de double incrimination peut être un frein à la manifestation de la vérité. Il faut toutefois observer que la localisation des 18 MDL, encore essentiellement établie en Europe, pourrait être repensée pour correspondre aux besoins objectivés par les enquêteurs et les juridictions en envisageant la situation de certains pays du proche et du Moyen-Orient comme du Sud-Est asiatique.

Conclusion générale

La fraude aux prélèvements obligatoires a pris une dimension et des formes nouvelles avec la mondialisation et la numérisation de l'économie. Dans un contexte où les flux économiques et financiers sont toujours plus rapides, les volumes d'échanges plus importants, et la forme prise par ces derniers plus immatérielle, la fraude s'est complexifiée et sa détection requiert une adaptation permanente de la part des administrations compétentes. Cette évolution s'accompagne d'une sensibilité accrue de l'opinion publique à un phénomène perçu d'autant plus vivement que la situation des finances publiques implique d'importants efforts de la part des contribuables et des cotisants. Pour autant, la Cour souhaite souligner à nouveau que les estimations de la fraude aux prélèvements obligatoires ne sauraient être assimilées à une « cagnotte » que les pouvoirs publics pourraient intégralement mobiliser en accroissant l'effort de lutte. Au-delà de l'enjeu budgétaire, la fraude a également des implications économiques significatives en faussant le jeu de la concurrence et en représentant une forme d'enrichissement sans cause. Enfin, elle a des conséquences politiques fortes en alimentant un sentiment persistant d'injustice : contribuant à renforcer les inégalités devant les prélèvements, elle mine la légitimité de ces derniers et affaiblit le pacte républicain.

Pour cet ensemble de raisons, la lutte contre la fraude fiscale est, aujourd'hui plus que jamais, une « ardente obligation ». Dans le présent rapport, la Cour a souhaité faire œuvre de pédagogie, en donnant des bases objectives au débat sur la fraude et en définissant avec rigueur les différentes notions en cause. Elle formule des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude, qui s'articulent autour de trois mots-clés : évaluer, prévenir, réprimer.

S'agissant de l'évaluation, la Cour souligne, sans méconnaître la difficulté technique de l'exercice, la nécessité de mettre en œuvre un exercice régulier de chiffrage de la fraude aux prélèvements obligatoires. Notre pays ne doit pas rester plus longtemps à l'écart d'un mouvement d'estimation de la fraude fiscale qui concerne désormais la plupart de nos grands partenaires et tend à faire de l'estimation de la fraude, à la fois un outil essentiel d'éclairage du débat public sur la fiscalité, et également une boussole utile pour orienter la stratégie de contrôle fiscal. Ce sujet doit désormais être pris en charge et traité par les institutions publiques compétentes, sauf à laisser les débats sur la fraude se nouer dans la confusion sur les notions et les chiffres. La mise en œuvre d'un tel chiffrage demande des délais importants, liés notamment à la mise à niveau des systèmes d'information permettant de produire les données nécessaires. Ces délais ne doivent pas être une raison pour ajourner le lancement du chantier mais conduire au contraire à l'engager sans tarder.

La prévention, quant à elle, doit devenir un volet à part entière de la stratégie de lutte contre la fraude. Elle renvoie à des questions qui portent sur l'ensemble des éléments constitutifs des prélèvements : assiette, taux et modalités de recouvrement. La qualité de la norme qui organise les prélèvements fiscaux et sociaux est au centre de cette problématique : plus simple et plus intelligible, la loi fiscale et sociale serait moins susceptible à la fois de

provoquer des erreurs d'interprétation et d'offrir des ambiguïtés d'interprétation propres à favoriser la fraude. Encore faut-il pour cela faire évoluer une tendance bien ancrée qui, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, conduit à complexifier la norme en fixant une multiplicité d'objectifs à chaque prélèvement, où à multiplier les crédits d'impôts et régimes dérogatoires.

Concernant la détection et la répression de la fraude, les progrès de la coopération internationale ainsi qu'une intense activité législative et réglementaire ont abouti à en renforcer les instruments, dotant notre pays de l'un des dispositifs juridiques les plus complets à cet égard. Toutefois, l'utilisation de ces outils supplémentaires ne s'est pas encore accompagnée d'une amélioration des résultats du contrôle. Ce hiatus renvoie à des adaptations trop lentes des administrations publiques concernées, qu'il s'agisse de leur organisation, de leurs méthodes ou de la gestion des ressources humaines. Il s'explique aussi par une coopération encore perfectible entre les différents ministères chargés de la lutte contre la fraude, alors même que les nouvelles formes de fraude exigent un renforcement de cette coopération.

Les marges de progrès identifiées pour chacun des volets sont nombreuses. Elles n'appellent pas de bouleversement juridique ou institutionnel. Mais elles exigent, pour se concrétiser, de s'appuyer sur une volonté politique claire, relayée par la mobilisation effective et dans la durée de l'ensemble des organismes publics concernés. C'est à ces conditions que pourra être conforté le consentement à l'impôt qui est le fondement du pacte républicain.

Annexes

Annexe n° 1 :	échange de courriers entre le Premier président et le Premier ministre.....	175
Annexe n° 2 :	liste des membres du groupe d'experts.....	178
Annexe n° 3 :	note de l'Insee.....	179

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président et le Premier ministre



Le Premier Ministre

Paris, le - 9 MAI 2019

N°776/19/SG

Monsieur le Premier Président,

Le Grand Débat, qui a largement mobilisé nos concitoyens au cours des derniers mois, a révélé une profonde et légitime aspiration à la justice fiscale. La fraude est la première injustice fiscale, car elle enrichit les ménages qui se soustraient aux règles communes, elle fausse la compétition au détriment des entreprises civiques, elle met les États en concurrence entre eux, induisant une course au moins-disant fiscal, elle diminue les recettes publiques alors même que d'importants efforts sont mis en œuvre pour redresser les finances publiques. Pour l'ensemble de ces raisons, la fraude fiscale est une attaque insupportable contre le pacte républicain.

Face à cet état des lieux, l'action des services fiscaux, pour détecter la fraude et recouvrer les sommes éludées est déterminante et beaucoup a été fait ces dernières années pour renforcer les outils dont disposent ces services pour combattre la fraude. En dernier lieu, la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a marqué une avancée importante : durcissement des sanctions, instauration du « *name and shame* », levée du verrou de Bercy, mise en cause des intermédiaires complices, création d'un nouveau service de police fiscale, etc.

Le moment est donc venu de dresser un bilan de l'ampleur de la fraude fiscale dans le pays et d'évaluer l'action des services de l'Etat et les outils qui sont mis en place. Dans sa conférence de presse du 25 avril, le président de la République a annoncé que le gouvernement confierait à la Cour des comptes la mission d'évaluer l'ampleur des sommes qui échappent frauduleusement à l'impôt et de déterminer les moyens d'« aller plus loin » dans la lutte contre la fraude.

Dans ce cadre et en application de l'article L 132-7 du code des juridictions financières, je vous demande de bien vouloir réaliser une enquête consacrée à la fraude fiscale.

L'objectif principal de cette enquête serait de dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant en proposant un chiffrage dont la méthode pourrait être reproduite à l'avenir pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

L'enquête pourrait ensuite examiner les différents outils - juridiques, informatiques, etc. - des services fiscaux, leur évolution au cours des dernières années, la manière dont ils sont employés aujourd'hui et les lacunes éventuelles qui mériteraient d'être comblées. L'enquête pourrait également porter sur l'organisation des différents services impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale - DGFIP, DGDDI, DNLF, Tracfin - et sur leur coordination.

Il serait utile également que l'enquête de la Cour puisse analyser les nouvelles formes de fraude, liées notamment à la numérisation de l'économie et aux nouvelles formes d'échange, ainsi que les risques associés et leurs conséquences sur la politique de lutte contre la fraude.

Enfin, la dimension européenne et internationale du sujet mériterait d'être approfondie, notamment s'agissant de l'indispensable coopération entre Etats. Les éléments de comparaison internationale que vous pourriez recueillir permettraient en outre de mettre la situation de la France en perspective de celle d'autres pays comparables.

Je souhaite que le rapport issu de ces travaux me soit remis d'ici au début du mois de novembre 2019 et je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard Philippe


Cour des comptes

**Le Premier président**

n° 1782

Paris, le 27 MAI 2019

chy Monsieur le Premier Ministre,

Par lettre du 9 mai 2019, vous avez saisi la Cour des comptes en application de l'article L 132-7 du code des juridictions financières d'une demande d'enquête sur la fraude fiscale. Annoncée par le Président de la République à l'issue du Grand Débat, cette saisine a pour objet principal de dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant. Il est également demandé à la Cour de produire une méthode d'évaluation qui pourrait être reproduite à l'avenir en permettant un suivi dans le temps du phénomène.

Après un premier examen du sujet, il m'a semblé souhaitable que la réponse de la Cour à la saisine du Gouvernement porte sur la fraude aux prélèvements obligatoires dans son ensemble. En effet, les facteurs à l'origine de la fraude ont le plus souvent des conséquences qui portent à la fois sur les recettes fiscales et sur les cotisations sociales.

Afin de préparer sa réponse, la Cour s'appuiera sur une formation interchambres associant l'ensemble des compétences de la Juridiction. J'ai également souhaité que ses travaux soient éclairés par un comité d'experts de haut niveau, administratifs, universitaires et fiscalistes, dont vous trouverez ci-joint la liste.

Au vu de l'importance des travaux, de la nécessité d'y associer de nombreux acteurs et d'effectuer chaque fois que possible des comparaisons internationales, la Cour sera en mesure de remettre son rapport au Gouvernement au plus tard avant la fin du mois de novembre 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération. *ex de mes sentiments les meilleurs -*

Didier Migaud
Didier MIGAUD

Monsieur Edouard PHILIPPE
Premier ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris

Annexe n° 2 : liste des membres du groupe d'experts

Ce groupe était constitué des personnes suivantes :

- M. Stéphane Austry, avocat - cabinet CMS Francis Lefebvre ;
- M. François Bourguignon, professeur émérite à l'École d'économie de Paris ;
- M. Vincent Drezet, ancien président du syndicat Solidaires finances ;
- M. Marc-André Feffer, président de Transparency international ;
- Mme Eliane Houlette, procureur de la République financier – Parquet national financier ;
- Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe de service à l'inspection générale des finances ;
- M. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la Sécurité sociale ;
- M. Philippe Martin, président de section au Conseil d'État ;
- M. Valère Moutarlier, directeur à la direction générale TAXUD – Commission européenne ;
- M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE ;
- M. Alexis Spire, sociologue, directeur de recherche à l'EHESS ;
- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee ;
- M. Xavier Timbeau, directeur à l'OFCE.

Annexe n° 3 : note de l'Insee



Direction générale
Direction des études et synthèses économiques
Département des études économiques

Note

À l'attention de :

Dossier Suivi par :
GOUX Dominique
Tél : 01 87 69 59 08
Mél : dominique.goux@insee.fr

Montrouge, le 08 novembre 2019
N°2019_38600_DG75-G230

Objet : Estimation des montants manquants de versements de TVA: exploitation des données du contrôle fiscal

L'objectif de cette note est de proposer une méthode d'estimation des montants manquants de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), exploitant principalement la base de gestion des contrôles fiscaux transmise par la Direction générale des finances publiques (DGFiP).

Introduction

Les entreprises redevables de la TVA sont tenues de transmettre une déclaration de taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées à l'administration fiscale. Quand elle s'y astreint, une entreprise peut sous-estimer sa base imposable, sur-estimer sa TVA déductible, appliquer un taux de TVA erroné, etc. par incompréhension de la réglementation ou bien volontairement. À l'issue d'un contrôle fiscal, elle peut alors se voir notifier un redressement ou rembourser un trop-perçu. Cette activité de contrôle fait l'objet d'un enregistrement systématique dans une base de gestion qui peut être mobilisée, au prix d'exploitations complexes pour essayer d'estimer le montant total manquant de TVA.

La démarche présentée dans ce document s'appuie donc sur les données de contrôle fiscal (nature du contrôle, montant redressé notifié, exercices comptables contrôlés, etc.) transmises par la DGFiP. Schématiquement, les montants de redressement notifiés aux seules entreprises contrôlées sont extrapolés à l'ensemble des entreprises redevables de la TVA. Plus précisément, une méthode dite de « post-stratification » est utilisée. Elle consiste à attribuer à une entreprise non contrôlée le comportement de fraude observé parmi les entreprises contrôlées « similaires », c'est-à-dire présentant des caractéristiques socio-économiques proches définies au niveau de strates constituées à cet effet. Ce principe a déjà été appliqué dans des travaux antérieurs de l'Insee visant à estimer l'activité manquante (Louvot, 2012) et dans les pays qui utilisent la méthode ascendante s'appuyant sur les contrôles fiscaux individuels pour estimer la fraude.

Cette démarche se heurte cependant à trois difficultés :

1. Persistance d'un biais de sélection : les entreprises contrôlées ne sont pas choisies aléatoirement mais sélectionnées par les services fiscaux. Ce processus de sélection nous est inconnu : il s'appuie d'une part sur le croisement de nombreuses données administratives et comptables qui ne sont pas toutes disponibles, mais aussi sur l'expertise des contrôleurs fiscaux et notamment leur présomption d'un possible redressement pour un montant significatif. Dès lors, la post-stratification ne permet de corriger ce biais que si les critères déterminant les strates sont les seuls jouant sur la probabilité d'être contrôlée. La façon dont le contrôle est organisé rend peu probable que cette condition soit réalisée. Dès lors, ce biais conduit à ce que la méthode sur-estime la TVA manquante.
2. Le biais de détection : les infractions et délits constatés par le contrôleur des impôts résultent de sa connaissance des mécanismes de fraude et des éléments permettant de les identifier. Or certaines activités rendent cette identification particulièrement délicate (activité de service), et certains types de fraudes sont sans doute encore mal connus. De plus, des stratégies de contrôle différentes peuvent donner lieu à des redressements différents sur la même entreprise pour la même période et le même impôt. Il est par conséquent probable que des activités dissimulées passent inaperçu ; celles-ci ne sont pas prises en compte par la post-stratification qui suppose l'efficacité du contrôle fiscal. Ceci conduit à un biais de sens opposé au précédent.
3. Le problème de l'absence de déclaration comptable : certains redressements peuvent résulter de l'absence de déclaration de TVA, ou une activité économique être non déclarée (identifiant SIREN manquant). Dès lors, aucune caractéristique socio-économique n'est observée. En leur absence, l'extrapolation des montants redressés constatés correspondant à ce cas ne peut que s'appuyer sur des hypothèses dont la validité ne peut être assurée.

En dépit de ces difficultés, cette note présente les différentes étapes de construction de l'estimation de la TVA manquante s'appuyant sur la méthode de post-stratification. Elle présente dans une première partie les données utilisées pour l'estimation ainsi que les traitements effectués pour que la méthode retenue puisse être appliquée. La deuxième partie présente la méthode en elle-même et la façon dont les strates ont été construites. La troisième partie présente et discute les résultats obtenus. Enfin, une conclusion à l'ensemble de ces travaux est apportée.

I – Les données utilisées pour l'estimation

I.1) Les données ALPAGE

ALPAGE est une base de données de gestion, qui recense les dossiers créés au moment d'un contrôle fiscal par la DGFIP. À chaque entreprise contrôlée sur une période comptable donnée par un contrôleur fiscal correspond un dossier¹. L'exploitation statistique de cette base est rendue complexe par les principes qui régissent sa mise à jour. Tout d'abord, la base ALPAGE ne contient que les contrôles effectués sur place, et aucun contrôle sur pièces. Même si la majorité des contrôles sur pièces concerne des particuliers, certains concernent des entreprises. De plus, un dossier comporte autant de lignes qu'il existe de motifs de redressements possibles, appelés « code thesaurus ». Lors de l'enregistrement automatique du dossier dans la base de gestion, tous les codes thesaurus possibles sont générés, qu'ils aient ou non été effectivement contrôlés. À l'inverse, si l'inscription dans la base de gestion est manuelle, seules les lignes effectivement contrôlées sont générées. Dès lors,

¹ Il est à noter que pour une même période comptable, une même entreprise peut être contrôlée par plusieurs contrôleurs fiscaux engendrant ainsi autant de dossiers.



l'identification des impôts effectivement contrôlés n'est pas immédiate dans cette base de gestion.

Son exploitation dans le cadre de cette étude nécessite donc de préciser clairement le champ des entreprises retenues contrôlées au titre de la TVA.

I.1.a) Information disponible dans la base de gestion ALPAGE transmise par la DGFIP

La base ALPAGE utilisée dans sa version du 06/09/2019 contient 2 816 165 enregistrements, 17 variables et concerne les contrôles fiscaux ayant abouti à une notification au contribuable de l'absence ou de la présence d'un redressement entre 2012 et 2018. Cette base comporte les variables suivantes² :

- Identifiant entreprise : le SIREN de l'entreprise vérifiée. Cet identifiant unique attribué à chaque entreprise permet de l'identifier dans d'autres sources de données, puis de fusionner ces différentes sources de données afin d'ajouter des caractéristiques individuelles des entreprises dans nos travaux (attention, certaines entreprises contrôlées n'ont pas de SIREN, en cas d'activité non déclarée, et certains SIREN ne sont pas présents dans le référentiel SIRENE ; il peut s'agir d'erreurs de saisie).
- Identifiant du dossier : l'identifiant du dossier contrôlé. En général, une entreprise peut avoir plusieurs identifiants de dossier, exemple : le cas d'un contrôle qui débouche sur un autre contrôle)
- Motif du redressement : code du motif de redressement
- Montant redressé : uniquement renseigné en cas de redressement. Montants en euros.
- Début et fin de la période vérifiée : par défaut, 3 ans de prescription, période possiblement étendue à 6 ans en cas de fraude.
- Année de la notification : année de l'envoi du courrier par le service comptable de la DGFIP sur le montant réel redressé après échanges. Possibles recours ensuite.
- Type de contrôle effectué : code de 25 modalités, chiffré en trois positions, détaillant la nature de l'opération. On y distingue notamment les vérifications simples, les vérifications ponctuelles, mais aussi les vérifications générales qui concernent la majorité des contrôles. Cette variable nous permet également de distinguer les contrôles sur place qui toucheraient à des particuliers et qui sont donc à exclure du champ de notre estimation, à savoir « *Examen contradictoire de la Situation Fiscale Personnelle* », « *examen sommaire des comptes bancaires* » et « *contrôle sur demande du contribuable du bureau* ».
- Dossier arrêté : indicatrice permettant de déterminer si un contrôle a abouti ou bien a été arrêté en cours de vérification.

I.1.b) Identification du périmètre des contrôles fiscaux non interrompus, qui concernent des entreprises

Afin d'identifier les entreprises contrôlées sur la TVA, nous excluons tout d'abord les dossiers arrêtés en cours de vérification³, ainsi que les contrôles sur des particuliers (examen contradictoire de la situation fiscale personnelle et examen sommaire des comptes

² Voir aussi Tableau A1 en annexe.

³ On exclut ainsi la modalité 'V' tandis qu'on garde la modalité 'F' de la variable *dossier_arrete*



bancaires) et les contrôles effectués sur demande du contribuable du bureau qui résultent des demandes de vérification de leurs déclarations par des entreprises qui se déplacent elles-mêmes au centre des impôts⁴.

Pour les dossiers retenus, comme mentionné précédemment, il peut exister dans notre base de gestion, pour une même entreprise, une même période d'exercices comptables et une même année de notification⁵, plusieurs numéros de dossier. Dans ce cas particulier, on fait l'hypothèse qu'il s'agit d'un unique contrôle (qui pourrait concerner plusieurs impôts)⁶. Il faut toutefois noter que l'absence d'identifiant de l'entreprise contrôlée (par exemple, en cas d'activité non déclarée) impose de faire l'hypothèse simplificatrice assez forte selon laquelle un numéro de dossier est associé à un unique contrôle.

Enfin, tous les montants de redressement notifiés au titre de la TVA ne sont pas retenus dans cette étude. Sur les 111 codes thesaurus existants, 10 ont été supprimés en accord avec la DGFIP pour limiter les codes relevant des taxes sur le chiffre d'affaires qui étaient possiblement remboursées au contribuable à la suite du contrôle, et donc neutres fiscalement (cf. Annexe 2).

I.1.c) Comptage des contrôles effectués et des montants de TVA redressés

Afin de valider les restrictions précédentes, nous utilisons comme référence les chiffres issus des documents des Finances publiques (évaluations des voies et moyens – Tome 1, les évaluations de recettes, annexe au Projet de loi de finances pour 2019, noté V&M dans la suite de cette note⁷). En effet, retrouver le nombre total d'opérations effectuées nous permet de nous assurer de la définition d'un dossier dans un premier temps, tandis qu'estimer les montants redressés de TVA devrait nous conduire à nous approcher des montants de taxe sur le chiffre d'affaires et assimilés redressés publiés par la DGFIP.

En ce qui concerne le nombre de dossiers, notre exploitation de la base de gestion ALPAGE aboutit à des résultats très proches de ceux publiés dans V&M (cf. Tableau 1).

Tableau 1 – Estimation du nombre de dossiers à partir de la base ALPAGE

Année de notification	Nb. de dossiers estimé	Nb. de dossiers V&M	Écart
2012	48 134	48 178	44
2013	48 132	48 219	87
2014	47 719	47 776	57
2015	46 264	46 266	2
2016	45 256	45 314	58
2017	44 240	44 287	47

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Le Tableau 2 présente les résultats obtenus pour les montants de redressement au titre de la TVA notifiés une année donnée. Cette fois encore⁸, les montants totaux calculés à partir de la

4 Qui représentent respectivement 212 983, 3 154 et 13 observations.

5 L'année de notification correspond à l'année à laquelle le comptable de la DGFIP notifie à l'entreprise redressée le montant dû (il peut être contesté par la suite, et recouvré (ou non) encore plus tard).

6 D'après le contrôle fiscal (CF-1A), ces cas de figures sont très peu nombreux. Seules les très grosses entreprises peuvent avoir plusieurs numéros de dossier pour un même période contrôlée. Dans les publications budgétaires faites par la DGFIP, le nombre de dossiers traités une année comptabilise distinctement tous ces numéros de dossiers, sans suppression de ces « doublons ».

7 Le nombre de dossiers et les montants redressés publiés dans V&M sont aussi issus de la base ALPAGE. Cependant, ils proviennent de l'onglet « Résultats » tandis que nous disposons des données de l'onglet « Rectifications », il est donc normal d'observer de menus écarts.

8 Il existe des vrais doublons d'enregistrement dans cette base, au sens où pour un même SIREN et une même période contrôlée, plusieurs identifiants dossier peuvent être associés à un montant redressé identique pour un même code Thesaurus. Ces observations multiples ont été supprimées (confirmé par la DGFIP).



base ALPAGE sont proches de ceux publiés dans V&M. Ils sont cependant systématiquement supérieurs.

Tableau 2 – Montants de redressements notifiés par année de notification (en M€)

Année de notification	Total		Écart
	redressement Thesaurus TVA	redressement V&M	
2012	3 139	2 987	152
2013	2 576	2 442	134
2014	2 205	2 084	121
2015	2 022	1 961	61
2016	2 021	1 992	29
2017	2 019	1 962	57

Source : données DGFiP, calculs Insee/Cour des Comptes

Le montant de redressement total notifié par année décroît sur la période considérée, en lien avec la diminution du nombre de dossiers. Néanmoins, au-delà du montant annuel total, il est intéressant de décrire comment évolue la distribution des montants de redressement notifiés chaque année. Pour cela, nous restreignons notre analyse aux entreprises dont le montant total des redressements notifiés pour les codes thesaurus considérés est strictement positif⁹. La distribution des montants redressés notifiés est globalement similaire d'une année sur l'autre (cf. Tableau 3), tout comme sont notifiés chaque année des montants de redressement très élevés.

Tableau 3 – Répartition des montants redressés par année de notification (en milliers d'euros)

Année de notification	Médiane	Moyenne	90 ^e décile	99 ^e centile	Maximum
2012	22	104	123	738	811 000
2013	22	76	130	764	93 000
2014	23	74	130	729	102 000
2015	23	70	126	765	19 000
2016	23	72	126	727	71 000
2017	22	77	128	728	66 000

Source : données DGFiP, calculs Insee/Cour des comptes

I.2) Choix de la période considérée et du périmètre retenu

I.2.a) Le choix de l'unité temporelle de référence

Lors d'un contrôle fiscal, les entreprises sont possiblement contrôlées au titre de plusieurs années (le plus souvent pour 3 années d'exercices comptables), avant de recevoir une

⁹ En effet, selon les motifs de redressement, une entreprise peut se voir notifier un montant positif ou négatif. De même, par la suite, dans ce document, une entreprise dite « redressée » se sera donc vue notifiée un montant total strictement positif de redressement pour l'exercice comptable considéré. Cette hypothèse est forte. Les montants de redressements négatifs correspondent *a priori* à des erreurs de bonne foi. *A priori*, ces erreurs sont d'espérance nulle, des montants équivalents en valeur absolue doivent se trouver du côté positif de la distribution des montants. Ainsi, écarter les montants de redressements négatifs de l'estimation ne permet donc pas de compenser les montants.



notification. Dans le comptage du nombre de contrôles présenté précédemment, l'unité temporelle considérée était l'**année de notification**, qui est celle présente dans l'ensemble des documents budgétaires. En termes de comportement de fraude, il est en revanche plus naturel de rapporter le redressement constaté à l'**année ou aux années de la période contrôlée**¹⁰.

Pour cela, plusieurs traitements sont nécessaires. Tout d'abord, la présence de plusieurs contrôles fiscaux notifiés la même année¹¹ (par exemple, si une vérification simple de TVA sur une période comptable donnée est suivie pour la même période d'une vérification générale), nous conduit à allouer le montant total de redressement à une période d'exercice factice, débutant à la date de début de contrôle la plus précoce (parmi tous les contrôles relatifs à l'impôt considéré, qui ont conduit à une notification de redressement l'année considérée), et se terminant à la date de fin de contrôle la plus récente (idem). Ainsi, les périodes contrôlées se trouvent mécaniquement étendues relativement à ce qui est présent dans la base ALPAGE.

Cependant, le redressement total notifié une année donnée peut porter sur plusieurs exercices comptables sans que l'on soit en mesure de leur attribuer le montant de redressement correspondant. Dès lors, lorsque l'entreprise se voit notifier un redressement, le montant correspondant à une année contrôlée donnée résulte des choix suivants :

- Une entreprise est considérée comme contrôlée une année, dès lors qu'au moins un mois de cette même année a été contrôlé.
- Le montant de redressement correspondant résulte de la ventilation du montant total notifié au prorata du nombre de mois contrôlé pour l'année considérée :

pour un montant de 12 000 € relatif à un contrôle du 01 juillet 2012 au 31 décembre 2013, le contrôle porte sur 18 mois au total ; ainsi, $6/18 \times 12\,000 = 4\,000$ € sont associés à l'année 2012, et $12/18 \times 12\,000 = 8\,000$ € sont associés à l'année 2013.

- Si plusieurs redressements sont notifiés à différentes années pour une même période contrôlée, ceux-ci sont agrégés.

Cette démarche est plus pertinente pour les années centrales de notre période d'étude (2010 à 2013). En effet, il est probable que la base ALPAGE comporte quasi exhaustivement les contrôles qui auront concerné ces années-là puisqu'elle recense les redressements notifiés jusqu'en 2018, quelle que soit la période comptable contrôlée. À l'inverse, pour les années plus récentes, des contrôles sont sans doute en cours, et ou décidés plus tard ; le total des contrôles qui ont eu lieu au titre de ces exercices est donc vraisemblablement sous-estimé. Ainsi, le tableau 4 ci-dessous révèle que le nombre de contrôles figurant dans la base ALPAGE relatif à une année civile donnée est le plus élevé entre 2011 et 2014 (cf. Total dossiers contrôlés).

Implicitement, la démarche pose qu'en cas de redressement, tous les exercices comptables contrôlés pour un même contrôle fiscal sont concernés. De plus, en répartissant les montants redressés sur toutes la période contrôlée, au prorata du nombre de mois concernés dans chacune des années, les montants (et donc les comportements de fraude associés) sont lissés au cours du temps, et ne donnent pas l'opportunité de voir des changements dans les comportements de fraude des entreprises. Dès lors, ce lissage ne permet pas non plus de comparer de manière rigoureuse les montants annuels estimés de montants redressés, ni par conséquent de les étudier en évolution.

¹⁰ Ou de chaque période contrôlée.

¹¹ Conduisant ou non à un redressement de TVA.



Tableau 4 – Répartition du nombre de dossiers contrôlés par année de notification et pour chaque année de contrôle (base brute (y compris hors champs TVA), sont exclus les contrôles arrêtés, les opérations concernant de particuliers et les doublons stricts)

	Année de contrôle	Année de notification							Total dossiers contrôlé
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	2003	117	107	60	19	6	4	1	314
	2004	196	164	124	68	8	7	3	570
	2005	445	270	181	136	72	27	6	1 137
	2006	1 242	532	291	202	150	102	45	2 564
	2007	6 792	1 411	585	331	226	197	132	9 674
	2008	24 818	7 070	1 339	581	344	270	225	34 647
	2009	40 920	25 066	6 906	1 354	597	367	277	75 487
	2010	41 647	41 792	25 368	6 915	1 336	618	409	118 085
	2011	23 190	41 847	41 760	24 849	6 604	1 333	702	140 285
	2012	3 735	22 263	41 511	40 735	24 310	6 428	1 489	140 471
	2013	0	3 072	21 286	40 131	40 060	24 284	6 646	135 479
	2014	0	0	2 876	20 561	39 455	39 385	24 146	126 423
	2015	0	0	0	2 795	20 460	38 715	39 606	101 576
	2016	0	0	0	0	2 798	19 567	38 828	61 193
	2017	0	0	0	0	0	2 413	18 682	21 095
	Total dossiers notifiés	48 402	48 402	47 935	46 448	45 423	44 398	45 499	

Source : données DGFiP, calculs Insee/Cour des Comptes

I.2.b) Définition du champ des entreprises contrôlées

Comme nous l'avons déjà souligné, l'**identification des entreprises contrôlées et non redressées au titre de la TVA est délicate** au regard des informations contenues dans la base ALPAGE communiquée. En effet, l'absence de redressement au titre de la TVA ne correspond pas toujours à l'absence de comportement frauduleux, dès lors que l'impôt n'a pas été vérifié. S'il n'y a pas d'ambiguïté dans le cadre des vérifications simples et ponctuelles de TVA, un contrôle correspondant à une vérification générale (les plus nombreux) n'implique pas que tous les impôts soient effectivement contrôlés lors du passage des enquêteurs.

Deux principales hypothèses antagonistes peuvent être envisagées quant au contrôle ou non de la TVA au cours d'une vérification générale n'ayant pas abouti à un redressement au titre de la TVA :

- (1) *Une vérification générale (VG) conduit systématiquement au contrôle de la TVA* : toutes les entreprises qui ont été soumises à une VG sans montant notifié au titre d'un code Thesaurus TVA seront ainsi considérées comme étant contrôlées au titre de la TVA et non redressées.

- (2) *Une VG ne conduit jamais au contrôle de la TVA* : toutes les entreprises qui ont été soumises à une VG sans montant notifié au titre d'un code Thesaurus TVA sont considérées comme n'ayant pas été contrôlées au titre de la TVA.

Nous posons dans la suite de l'étude qu'une vérification générale conduit au contrôle systématique de la TVA. Cette hypothèse nous permet d'avoir un échantillon d'entreprises contrôlées le plus large possible et plusieurs discussions lors des réunions du groupe d'experts mandatés par la Cour des Comptes ont confirmé sa crédibilité. Dans la suite, le **champ des entreprises contrôlées** au titre de la TVA regroupe les **entreprises contrôlées au titre d'une vérification générale, d'une vérification simple ou ponctuelle de TVA**.



I.2.c) Entreprises redevables de la TVA et comportement déclaratif des entreprises contrôlées

Pour chaque année, le champ des entreprises redevables de la TVA et non contrôlées est ensuite déterminé par les entreprises ayant effectué une déclaration de taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées. Ces déclarations peuvent être mensuelles, trimestrielles ou semestrielles en fonction du régime fiscal de l'entreprise. Les données utilisées dans cette étude ont été constituées par la DGFIP, et correspondent à une agrégation sur l'année civile des déclarations correspondantes. En moyenne entre 2012 et 2015, 3,3 % d'entreprises redevables de la TVA ont été contrôlées chaque année (cf. Tableau 5).

Tableau 5 – Parts d'entreprises contrôlées et non contrôlées (en %)

	2012	2013	2014	2015
Entreprises non contrôlées	96,3	96,4	96,7	97,4
Entreprises contrôlées	3,7	3,6	3,3	2,6

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Cependant, toutes les entreprises contrôlées sur une année donnée n'ont pas toujours effectué de déclaration de TVA pour cette même année. Pour ces entreprises, il ne sera dès lors pas possible d'utiliser des caractéristiques comptables (par exemple, la part de la TVA nette dans la TVA brute totale déclarée) pour déterminer à quelle strate l'affecter. Entre 2012 et 2015, en moyenne, 17 % des entreprises contrôlées n'ont pas rempli de déclarations de TVA.

Tableau 6 – Parts d'entreprises redressées parmi les entreprises contrôlées (en %)

	2012	2013	2014	2015
Entreprises non redressées et contrôlées				
ayant une déclaration de TVA	32,9	32,8	33	33,3
n'ayant pas de déclaration de TVA	5,3	5,5	5,9	5,9
Entreprises redressées et contrôlées				
ayant une déclaration de TVA	51,5	50,8	49,5	48,3
n'ayant pas de déclaration de TVA	10,3	10,9	11,6	12,6

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Enfin, parmi les entreprises redressées, certaines ont aussi déclaré avant le contrôle fiscal une base imposable nulle¹². Il peut s'agir par exemple d'entreprises n'ayant pas déclaré de chiffre d'affaires imposable en contradiction avec la législation en vigueur. Comme nous ne disposons pas de la base imposable corrigée déterminée à l'issue du contrôle fiscal dans la base ALPAGE utilisée dans cette étude, il ne nous est pas possible de rapporter le montant du redressement à la base qui aurait dû être déclarée.

¹² Il peut arriver qu'une entreprise contrôlée (mais non redressée à la TVA) soit bien présente dans les déclarations de TVA de l'année considérée, mais que leur base imposable déclarée soit nulle. Ce cas ne présente un problème que si cette entreprise se retrouve seule dans une strate au moment de l'extrapolation.



Tableau 7 – Montants (en Md€) et part en montant des redressements qu'on ne peut pas intégrer à l'extrapolation par post-stratification, entre 2012 et 2015

	2012	2013	2014	2015
Montant total de redressements observé	1,76	1,77	1,63	1,28
Montants de redressements – Cas (A)	0,35	0,39	0,35	0,30
Montants de redressements – Cas (B)	0,10	0,10	0,09	0,08
Part des redressements non exploitables dans la post-stratification	26%	28%	27%	30%

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Au total, comme le montre le Tableau 7, entre 2012 et 2015, **plus de 25 % des montants redressés sont le fait d'entreprises qui n'ont pas de déclarations de TVA (cas A) ou qui déclarent une base imposable nulle (cas B)**. La prise en compte de la non-déclaration de base imposable doit dès lors faire l'objet d'hypothèses supplémentaires et deux solutions¹³, a minima, peuvent être envisagées :

- ne pas tenir compte des montants de redressement associés revient à faire l'hypothèse que ne pas avoir déclaré de base imposable (ou une base imposable nulle) est aléatoire.
- additionner tel quel le montant de leurs redressements à la TVA à l'estimation obtenue à partir de l'échantillon des entreprises contrôlées ayant effectué une déclaration l'année considérée. Ceci revient à considérer que ces entreprises sont très spécifiques, et à supposer que toutes ont été contrôlées.

Dans les résultats présentés dans cette note, aucun traitement particulier ne sera effectué pour ces entreprises. Enfin, nous nous limiterons aux seules entreprises soumises au régime réel normal ou simplifié, à l'exclusion des entreprises soumises aux bénéfices non commerciaux.

II – Méthodologie : estimation par post-stratification

Pour estimer le montant de TVA manquant, les redressements de TVA observés sont « extrapolés » à l'ensemble des entreprises redevables l'année considérée. Nous supposons donc que les entreprises non contrôlées ayant effectué une déclaration de TVA ont un comportement similaire aux entreprises effectivement contrôlées par l'administration fiscale, dès lors qu'elles présentent des caractéristiques économiques semblables. Le montant ainsi estimé peut être interprété comme le montant total des redressements que *l'administration fiscale aurait notifiés si toutes les entreprises redevables avaient été contrôlées*.

L'estimation présentée ici s'appuie sur la méthode de **post-stratification**. Elle consiste à regrouper dans des **strates** des entreprises supposées avoir un comportement de fraude homogène, en s'appuyant sur leurs caractéristiques socio-économiques. L'hypothèse centrale de cette méthode est que les entreprises d'une même strate ont un comportement de fraude similaire.

La méthode de post-stratification repose en grande partie sur la qualité des variables de stratification. Ces dernières doivent permettre d'obtenir une différenciation pertinente des

¹³ Il est aussi possible de conserver les entreprises redressées avec une base imposable déclarée nulle dans l'échantillon utilisé pour l'estimation. En effet, comme explicité dans la partie III, l'approche par stratification s'appuie sur les résultats agrégés des contrôles agrégés par strate, ce qui autorise leur utilisation dès lors qu'existe une entreprise contrôlée dans la même strate ayant déclaré une base imposable non nulle.



différents comportements de fraude tout en constituant des strates homogènes. Cette démarche est une réponse apportée au biais de sélection sur des caractéristiques observées, mais nous ne disposons d'aucun outil pour vérifier que la correction de ce biais est partiellement ou suffisamment prise en compte.

Dans la mesure où il est important de décrire correctement les entreprises et de les discriminer suffisamment entre les strates, il est nécessaire d'identifier plusieurs caractéristiques socio-économiques et de les croiser afin de multiplier le nombre de strates utilisées pour partitionner « au mieux » la population. Un nombre important de strates est donc souhaitable, mais peut conduire à constituer des **strates sans entreprise contrôlée ou trop peu**. Dans ce cas, la démarche mise en œuvre considère qu'**aucune entreprise y appartenant ne fraude**. Une autre approche (que nous n'avons pas eu le temps de mettre en œuvre compte tenu du temps à notre disposition pour réaliser cet exercice) serait alors de rapprocher ces strates sans entreprise contrôlée d'autres strates relativement proches.

II.1) Définition des strates et variables de stratification

Les variables de stratification possibles sont disponibles via l'appariement de la base ALPAGE avec les déclarations de TVA annualisées évoquées précédemment et les déclarations annuelles de données sociales des entreprises de l'Insee. Précisément, nous sont connus le secteur d'activité principale de l'entreprise, sa catégorie juridique, son régime d'imposition, son nombre moyen de salariés, et plusieurs éléments issus de sa déclaration de taxe sur le chiffre d'affaires et assimilée (base imposable à la TVA en tranches, TVA brute et nette déclarées, acquisitions intra-communautaires, exportations, montant du crédit reporté demandé).

Les variables de stratification retenues ont été choisies à « dire d'expert », et leur pertinence confirmée par l'estimation d'un modèle logistique¹⁴ (cf. Tableaux A3 à A6). L'importance du redressement potentiel est un déterminant important des services fiscaux dans leur choix de contrôler une entreprise : il convient donc d'introduire un critère de **taille** parmi les variables de stratification. Deux approches ont été retenues : l'effectif moyen et la base imposable à la TVA. La taille de l'entreprise étant par ailleurs fortement corrélée au choix du régime d'imposition d'une entreprise, il convient de croiser ces deux variables pour constituer un premier niveau de stratification. En distinguant selon le régime fiscal de l'entreprise, les tableaux 8 et 9 mettent en évidence des différences de caractéristiques entre entreprises contrôlées et non contrôlées¹⁵.

II.2) Estimation du montant total de TVA manquant pour une strate

Une fois les strates constituées, on calcule pour chacune un ratio de redressement calculé comme **la somme des redressements des entreprises contrôlées de la strate rapportée à la somme de leur base imposable à la TVA déclarée**. Ce ratio est ensuite appliqué à la base imposable totale de l'ensemble des entreprises redevables de la TVA de la strate pour déterminer le montant total de TVA manquant correspondant. La pertinence du ratio retenu et appliqué aux autres entreprises de la strate dépend bien évidemment de la proportion d'entreprises contrôlées au sein de la strate considérée et de sa taille : calculé sur un nombre faible d'entreprises contrôlées, le ratio retenu pour une strate peut être peu représentatif du comportement de fraude des entreprises similaires.

Dans les estimations proposées dans la partie suivante, nous désignerons comme « informative » une strate remplissant les deux critères suivants : elle doit comporter au

¹⁴ Pour chaque année considérée, le modèle logistique estime la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée une année donnée en prenant en compte les caractéristiques observées disponibles : les variables explicatives les plus contributrices au fait d'être contrôlé sont retenues comme étant pertinentes pour définir les strates utilisées dans la post-stratification (variables retenues par une procédure de sélection ascendante).

¹⁵ cf. Tableaux A7 et A8 pour des résultats similaires utilisant la base imposable comme critère de taille.



moins 100 entreprises redevables à la TVA et un minimum de 1 % des entreprises de la strate doit avoir été contrôlé. Au sein des strates non informatives, les ratios de redressement observés sur les entreprises contrôlées sont sans doute moins représentatifs de celui qui devrait être appliqué à l'ensemble des entreprises de la même strate. À l'inverse, le montant estimé sur les seules strates « informatives » ne saurait constituer une estimation de la totalité des montants de TVA manquants.

Tableau 8 – Différences de caractéristiques des entreprises du régime réel normal contrôlées et non contrôlées

	Non contrôlées	Contrôlées
Tranche d'emploi salarié moyen		
Moins de 4	66,86	36,50
4 à moins de 10	17,70	22,02
10 à moins de 29	10,39	20,52
Supérieur ou égal à 29	5,05	20,95
Secteur d'activité		
Activités financières/assurance/information/communication	6,50	9,66
Activités immobilières	26,78	7,84
Activités spécialisées	17,05	16,31
Autres	7,86	5,19
Commerce	24,92	31,14
Construction	10,43	14,79
Industrie	6,46	15,07
Catégorie juridique		
Autres	41,68	10,87
Société commerciale	58,32	89,13
Ratio TVA nette / TVA brute		
Nul	10,52	14,45
Moins de 80%	57,53	75,27
Supérieur ou égal à 80%	31,95	10,29
Ent. exportatrice		
	9,95	28,18
Ent. avec acquisition intracommunautaire		
	16,02	36,59
Ratio Crédit reporté / TVA nette		
Nul	52,85	43,87
Moins de 10%	17,33	19,48
Supérieur ou égal à 10%	29,82	36,65

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes



Tableau 9 – Différences de caractéristiques des entreprises du régime simplifié contrôlées et non contrôlées

	Non contrôlées	Contrôlées
Tranche d'emploi salarié moyen		
Moins de 1	65,16	40,67
1 à moins de 2	15,57	16,75
2 à moins de 4	12,62	21,29
Supérieur ou égal à 4	6,65	21,28
Secteur d'activité		
Activités financières/assurance/information/communication	3,52	5,36
Activités immobilières	21,79	9,08
Activités spécialisées	12,81	16,00
Autres	10,95	6,84
Commerce	29,21	33,56
Construction	15,86	23,77
Industrie	5,85	5,40
Catégorie juridique		
Autres	56,64	23,54
Société commerciale	43,36	76,46
Ratio TVA nette / TVA brute		
Nul	18,04	20,46
Moins de 80%	58,05	66,99
Supérieur ou égal à 80%	23,91	12,55
Ent. avec acquisition intracommunautaire	8,81	14,90
Ratio Crédit reporté / TVA nette		
Nul	74,26	67,28
Moins de 10%	8,45	11,09
Supérieur ou égal à 10%	17,29	21,63

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

III – Estimations par post-stratification

Dans cette partie, nous présentons les résultats obtenus en appliquant la méthode détaillée précédemment. Pour rappel, les ordres de grandeur proposés concernent le champ des entreprises redevables de la TVA soumises au régime réel normal et simplifié¹⁶, entre 2012 et 2015. De plus, aucun traitement n'est effectué pour tenir compte des redressements notifiés à des entreprises contrôlées qui n'effectuent pas de déclaration de TVA ou déclarent une base imposable nulle (cf. partie II.2.c). Enfin, ils dépendent aussi bien évidemment de toutes les hypothèses de traitement détaillées dans les parties précédentes, notamment de la non correction de la sélection sur des caractéristiques inobservables qui fragilise l'ensemble des estimations présentées.

Les résultats obtenus pour l'année 2012 sont présentés, pour les deux critères de taille, dans les tableaux 10 et 11 (respectivement en utilisant la base imposable ou l'effectif salarié moyen).

¹⁶ Sont donc exclues les entreprises déclarant des bénéfices non commerciaux.



Tableau 10 – Montants estimés de redressements à la TVA sur la population en 2012 par post-stratification – Première strate : base imposable x régime fiscal

Introduction successive des caractéristiques socio-économiques	Montant manquant de TVA (en Md€)		Proportion de strates informatives	Part du montant estimé par les strates informatives
	Total	Strates informatives		
Base imposable x régime fiscal	21,99	15,95	88%	73%
+ Secteur d'activité	21,91	20,18	95%	92%
+ Catégorie juridique	20,87	16,02	88%	77%
+ ratio TVA nette / TVA brute	19,82	15,69	81%	79%
+ Exportations > 0	20,08	15,90	70%	79%
+ Acquisitions intracommunautaires > 0	20,25	15,97	54%	79%
+ ratio Crédit à reporter / TVA brute	19,98	15,87	43%	79%

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Tableau 11 – Montants estimés de redressements à la TVA sur la population en 2012 par post-stratification – Première strate : effectif moyen x régime fiscal

Introduction successive des caractéristiques socio-économiques	Montant manquant de TVA (en Md€)		Proportion de strates informatives	Part du montant estimé par les strates informatives
	Total	Strates informatives		
Effectif x régime fiscal	11,92	11,92	100%	100%
+ Secteur d'activité	12,49	11,56	93%	93%
+ Catégorie juridique	12,36	10,33	88%	84%
+ ratio TVA nette / TVA brute	12,60	10,33	78%	82%
+ Exportations > 0	13,59	11,26	69%	83%
+ Acquisitions intracommunautaires > 0	14,77	12,03	53%	81%
+ ratio Crédit à reporter / TVA brute	15,31	12,35	43%	81%

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Pour chaque critère de taille, est détaillé le montant manquant de TVA estimé sur l'ensemble des strates, en fonction des caractéristiques socio-économiques introduites successivement pour partitionner la population des entreprises redevables de la TVA en 2012. De plus, pour chaque partition, la proportion de strates « informatives », le montant manquant de TVA estimé correspondant et sa part dans le montant total sont aussi indiqués. On notera que, par construction, la proportion des strates « informatives » ne peut que décroître avec le nombre de caractéristiques socio-économiques retenues.

Lorsque le critère de taille retenu s'appuie sur la base imposable, les ordres de grandeur du montant manquant de TVA estimés sont compris entre 20 et 22 Md€ selon la stratification retenue (cf. Tableau 10). Si la taille est déterminée par l'effectif moyen salarié, les ordres de grandeur du montant manquant de TVA estimés sont compris entre 12 et 15 Md€ en fonction de la stratification retenue (cf. Tableau 11). Cette différence pourrait s'expliquer par les ratios de redressement plus faibles observés dans les strates constituées par tranche d'effectif que celles constituées par tranche de base imposable. En effet, si les montants de redressement prononcés à l'encontre des entreprises ayant une base imposable élevée sont importants, le ratio de redressement correspondant est souvent plus faible que celui des entreprises ayant une base imposable moins élevée. Dès lors, le ratio appliqué reflète d'autant plus celui des entreprises ayant une base imposable élevée qu'elles sont nombreuses dans la strate considérée. Comme les entreprises sans emploi salarié qui ont été contrôlées sont nombreuses et qu'elles présentent des bases imposables très hétérogènes, les ratios de redressement appliqués avec cette stratification sont donc plus souvent moins élevés. Ce constat statistique mécanique ne saurait pourtant à lui seul permettre de conclure à la plus grande pertinence de l'une ou l'autre des estimations. Il en



souligne au contraire la fragilité et des travaux d'investigation complémentaires sont donc nécessaires pour comprendre l'hétérogénéité des ordres de grandeurs obtenus.

En considérant la base imposable comme mesure de la taille de l'entreprise, l'introduction successive du critère de taille, du secteur d'activité et de la catégorie juridique (trois premières stratifications) conduit à une estimation des montants de TVA qui s'élève à plus de 21 Md€. Si l'on inclut ensuite les informations comptables (quatre dernières stratifications), nos estimations sont plus faibles, de l'ordre de 20 Md€, quel que soit le nombre de strates retenu. Si l'on retient l'effectif salarié moyen pour caractériser la taille de l'entreprise, la prise en compte successive des caractéristiques socio-économiques conduit à accroître les montants totaux de TVA manquante ; ils passent de 12 Md€ en ne retenant que la taille à 15 Md€ pour la stratification la plus fine. On notera toutefois que quel que soit le critère de taille retenu, la part du montant des « strates informatives » reste d'environ 80 %, alors que leur proportion au sein du total des strates constituées avec la partition la plus fine ne dépasse pas 43 %.

Tableau 12 – Montants manquants totaux de TVA par post-stratification
Première strate : base imposable x régime fiscal

Estimation des montants manquants de TVA (en Md€)	Toutes strates				Strates informatives			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Introduction successive des caractéristiques des entreprises								
Base imposable x régime fiscal	22,0	21,4	21,0	21,6	16,0	15,4	15,4	16,1
+ Secteur d'activité	21,9	21,4	20,8	22,3	20,2	17,3	16,2	13,8
+ Catégorie juridique	20,9	20,1	19,8	20,6	16,0	15,9	15,6	15,2
+ ratio TVA nette / TVA brute	19,8	19,2	18,2	18,7	15,7	15,6	14,9	13,8
+ Exportations > 0	20,1	19,4	18,5	18,9	15,9	15,7	15,1	13,9
+ Acquisitions intracommunautaires > 0	20,3	19,5	18,5	19,0	16,0	15,6	15,0	14,0
+ ratio Crédit à reporter / TVA brute	20,0	19,3	18,6	19,2	15,9	15,2	14,6	13,7

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Les Tableaux 12 et 13 présentent les montants manquants totaux de TVA estimés annuellement sur la période 2012-2015. Comme expliqué dans la partie II.2.a, ces ordres de grandeur ne reflètent pas une évolution du comportement de fraude des entreprises ou de contrôle des services fiscaux. À l'inverse, ils soulignent que l'hétérogénéité des ordres de grandeur détaillés sur l'année 2012 se retrouve aussi en 2013, 2014 et 2015. Par exemple, les ordres de grandeur obtenus avec l'effectif salarié moyen comme critère de taille sont toujours plus faibles que ceux obtenus avec la base imposable quelle que soit l'année considérée.

Tableau 13 – Montants manquants totaux de TVA par post-stratification
Première strate : effectif moyen x régime fiscal

Introduction successive des caractéristiques socio-économiques	Toutes strates				Strates informatives			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Effectif x régime fiscal	11,9	12,6	11,7	11,9	11,9	12,6	8,1	8,4
+ Secteur d'activité	12,5	12,5	11,8	11,9	11,6	11,6	11,0	8,5
+ Catégorie juridique	12,4	12,4	11,6	11,8	10,3	10,3	9,2	9,5
+ ratio TVA nette / TVA brute	12,6	12,6	11,9	12,0	10,3	10,3	9,8	9,8
+ Exportations > 0	13,6	13,3	12,7	13,1	11,3	11,0	10,6	10,7
+ Acquisitions intracommunautaires > 0	14,8	14,3	13,3	13,4	12,0	11,6	11,0	10,9
+ ratio Crédit à reporter / TVA brute	15,3	14,7	15,2	14,4	12,4	11,8	11,6	11,4

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes



Conclusion

La Cour des Comptes a mandaté l'Insee pour réaliser des travaux d'estimation de la fraude fiscale dans le cadre d'un rapport qui sera publié début décembre, à la demande du Premier Ministre.

À la demande de la Cour des Comptes, les travaux d'investigation des données de contrôle fiscal prévus pour la comptabilité nationale ont été accélérés, et ont dû être menés dans un temps très court. Ces travaux concernent les montants de redressements, à la différence de travaux à destination de la Comptabilité Nationale, effectués par le passé, qui concernent plutôt les flux comptables éludés susceptibles d'impacter le PIB.

Ces travaux ont été effectués dans un calendrier très resserré, de juin 2019 à novembre 2019. En termes de ressources utilisées, cet exercice a été directement réalisé par quatre chargés d'étude, deux agents de l'Insee (6 mois – agent) et deux *datascientists* de la Cour des Comptes (4 mois – agents).

Les estimations réalisées dans le cadre de cet exercice s'appuient sur la base de gestion des contrôles fiscaux transmise par l'administration fiscale. Schématiquement, les montants de redressement notifiés aux seules entreprises contrôlées sont extrapolés à l'ensemble des entreprises redevables de la TVA. Plus précisément, la méthode de post-stratification utilisée ici consiste à attribuer à une entreprise non contrôlée le comportement de fraude observé parmi les entreprises contrôlées « similaires », c'est-à-dire présentant des caractéristiques socio-économiques proches.

Il se dégage de ces travaux un ordre de grandeur d'une quinzaine de milliards d'euros pour les montants de TVA récupérables par l'administration fiscale, ordre de grandeur cohérent avec l'écart TVA calculé en 2010.

Cet ordre de grandeur est en revanche d'une extrême fragilité compte tenu des biais de sélection et de détection, qui perdureront en l'absence de contrôles aléatoires d'une part et de double contrôles d'autre part.

Du fait du calendrier très resserré pour effectuer cette étude et des biais évoqués ci-dessus, il est impossible à l'heure actuelle pour l'Insee de s'assurer de la robustesse de ces chiffrages et de garantir que l'approfondissement de ces travaux ou des estimations fondées sur d'éventuels contrôles aléatoires dans le futur ne conduiraient pas à des estimations pouvant substantiellement modifier l'ordre de grandeur indiqué ici.

Le chef du département des études économiques

Sébastien ROUX



Annexes

Tableau A1 – Liste des variables de la base ALPAGE

Code	Nature variable	Label	Remarques
<i>Code_thesaurus</i>	char	Code du motif de redressement	A partir de la nomenclature DGFIP. Si contrôle mais pas de redressement, code : « ZZZZZZZ »
<i>montant_rectif</i>	num	Montant redressé	Uniquement renseigné en cas de redressement. Montants en euros.
<i>Date_fiche_resultat</i>	date	Date de la notification	Date de l'envoi du courrier par le service comptable de la DGFIP sur le montant réel redressé. Possibilité d'échanges ensuite.
<i>deb_verif</i>	date	Début de la période vérifiée	Par défaut, 3 ans de prescription, sauf cas de fraude avec possiblement 6 ans
<i>fin_verif</i>	date	Fin de la période vérifiée	Par défaut, 3 ans de prescription, sauf cas de fraude avec possiblement 6 ans
<i>Identifiant_dossier</i>	char	Identifiant du dossier de redressement	Une entreprise peut avoir plusieurs identifiants de dossier, exemple contrôle qui débouche sur un autre contrôle
<i>SIREN</i>	char	SIREN de l'entreprise vérifiée	Attention, certaines entreprises contrôlées n'ont pas de SIREN (en cas d'activité non déclarée) et certaines erreurs de saisies
<i>spi13</i>	char	Identifiant fiscal du contribuable	
<i>Libelle_rectif</i>	char	Libellé du motif de redressement	Surjection du libellé vers le code de l'impôt vérifié
<i>mot_cle_rectif</i>	char	Codification du motif de redressement	
<i>annee_rectification</i>	char	Année de la notification	Année de l'envoi du courrier par le service comptable de la DGFIP sur le montant réel redressé après échanges. Possibles recours ensuite.
<i>Impot</i>	char	Code de l'impôt vérifié	type d'impôt contrôlé : IR, IS, ISF, PEN, TCA. Variable construite par la DGFIP. Attention, variable mal renseignée.
<i>i_siren</i>	dummy	Indicatrice traitement du code siren	
<i>code_finalite</i>	char	Type de fraude détectée	B (budgétaire), D (dissuasif), NA (à hauteur de 22 % dans la base brute), R (répressif), Z
<i>code_nature_operation</i>	char	Type de contrôle effectué	Code de 25 modalités, chiffré en trois positions, détaillant la nature de l'opération (voir détail en annexes)
<i>dossier_arrete</i>	char	Indicatrice de dossier arrêté	F (faux) et V (vrai)
<i>deb_controle</i>	date	Date de début de contrôle	



Tableau A2 – Codes Thesaurus TVA retenus et non retenus pour nos estimations

	Dans le champ du chiffrage
	À exclure
02561010	Droit - TVA brute-Vte à assuj. non facturée non comptabil.
02561020	Droit - TVA brute- Vte à assujetti facturée non comptabil.
02561030	Droit - TVA brute- Vte à assujetti facturée - comptabil.
02561040	Droit - TVA br. -Défaut déclarat° opérat° impos. comptabil
02563010	Droit - TVA brute - Acq. intra. TVA non récupérable
02563020	Droit - TVA brute-Acq intra TVA récupérable après paiement
02563030	Droit - TVA brute - Acq. intra - TVA déduite sur notif.
02564010	Droit - TVA brute-Vte à non assuj. non fact.non comptabil.
02564020	Droit - TVA brute -Vte à non assuj.facturée non comptabil.
02564030	Droit - TVA brute -Vte à non assujetti facturée-comptabil.
02565010	Droit - Carrousel TVA - AIC - art 256 bis
02565015	Droit - TVA - Véhicules occasion - Art 256 AIC
02565020	Droit - Carrousel TVA - livraisons domestiques - art 256
02565025	Droit - TVA - Véhicules occasion - Art 256 livraisons domestiques
02571010	Droit - Coopérative - non facturées - non comptabilisées
02572010	Droit - Marchand de biens
02573010	Droit - TVA immobilière
02573020	Droit - TVA immobilière - LASM - TVA non récupérable
02573030	Droit - TVA immobilière - LASM - TVA déduite sur la notif
02574010	Droit - TVA - Article 257 8° - TVA non récupérable
02574020	Droit - TVA - Art. 257 8° - TVA déduite sur la notif.
02575010	Droit - TVA achats à non assujettis - TVA non récupérable
02575020	Droit - TVA achats à non assuj. - TVA déduite / notif.
02576010	Droit - TVA autres rappels - Article 257
02581010	Droit - TVA territorialité - Article 258
02582010	Droit - TVA territorialité - Article 258 A
02582510	Droit - TVA- Territorialité- Article 258 B
02583010	Droit - TVA territorialité - Article 258 C
02583015	Droit - TVA - territorialité - Art 258C - Véhicules occasion
02584010	Droit - TVA territorialité - Article 258 D
02591010	Droit - TVA territorialité - Article 259
02592010	Droit - TVA territorialité Art. 259 A -TVA non récupérable
02593010	Droit - Territorialité Art. 259 A - TVA après AMR
02594010	Droit - Territorialité Art. 259 A - TVA déduite / notif.
02595010	Droit - TVA territorialité Art. 259 B -TVA non récupérable
02595020	Droit - Territorialité Art. 259 B - TVA déduite / notif.
02595030	Droit - Territorialité Art. 259 B - TVA deduct. après AMR
02596010	Droit - TVA territorialité - Article 259 C
02598010	Droit - TVA - Autres cas d'autoliquidation
02601010	Droit - TVA - Remise en cause d'option - Art. 260 à 260 G
02611010	Droit - TVA - Exonération-Opérations entre assuje. Art.261
02611020	Droit - TVA - Exonérat°- Opérat° avec non assuje. Art. 261
02612010	Droit - TVA - Article 261 A
02613010	Droit - TVA - Article 261 B
02614010	Droit - TVA - Article 261 C
02615010	Droit - TVA - Article 261 D
02616010	Droit - TVA - Article 261 E
02621010	Droit - TVA - Exportation non justifiée - Client assujetti
02621020	Droit - TVA -Exportat° non justifiée -Client non assujetti
02622010	Droit - TVA-Livraison intra non justifiée-Client assuje.
02622015	Droit - Carrousel TVA - LIC non justifiée-client assujetti – art 262

02622020	Droit - TVA-Livraison intra non justifiée-Client non assuj
02623010	Droit - TVA - Autres situations - Client assujetti
02623020	Droit - TVA - Autres situations - Client non assujetti
02624010	Droit - TVA - Agence de voyage - Article 262 bis
02624020	Droit - TVA- Art. 262 ter 1- Refus d'exonération de TVA
02624025	Droit - Carrousel TVA - refus exo - art 262 ter 1
02624520	Droit - TVA - Véhicules occasion - Art 262 ter 1-refus exo TVA
02631010	Droit - TVA - Article 263 - Intermédiaires
02661010	Droit - TVA - Base d'imposition - Articles 266 et 267
02671020	Droit - TVA - Base d'imposition - Article 267 bis
02681010	Droit - TVA - Base d'imposition - Article 268
02683010	Droit - TVA - Base d'imposition - Article 268 ter
02691010	Droit - TVA - Fait générateur - exigibilité non respectée
02711010	Droit - TVA déductible - Déduction anticipée
02711020	Droit - TVA déductible - régularisation sur immobilisat°
02711030	TVA déductible- Règle de l'affectation
02711035	Distinction cptable opérations/ secteurs d'activité art 209 ann II
02711040	TVA déduct.-Prorata déduction-Assujettis partiels
02711050	Proportion de déductibilité - coeff. déduction art 205 ann II
02711060	Coeff. d'assujettissement art 206 II ann II
02711070	Coeff. de taxation art 206 III ann II
02711080	Coeff. d'admission art 206 IV ann II
02711510	Droit - TVA déduc. - Abs. de justificat., mention /facture
02711515	Droit - Carrousel TVA non déductible - abs de justificat., mention/facture – art 271 II
02711520	Droit - TVA non déductible-Vendeur non légalement autorisé
02711525	Droit - Carrousel TVA non déductible - vendeur non légalement autorisé – art 271 II
02716510	Droit - TVA - Déduction de référence
02717010	Droit - TVA Erreur de report de crédit
02717510	Droit - TVA - Non respect des cond. De forme (annxe II)
02717520	Obligations déclaratives art 208 ann II
02721010	Droit - TVA - Affaires annulées
02722010	Droit - TVA- Art. 272-3- Refus de déduction de TVA
02722015	Droit - Carrousel TVA - refus de déduction - art 272-3
02751010	Droit - TVA - Régime suspensif - Article 275
02771010	Droit - TVA - Article 277
02772010	Droit - TVA - Article 277 A
02781010	Droit - TVA brute - Taux erroné
02831010	Droit - TVA - Article 283-3 et 4
02831015	Droit - Carrousel TVA - art 283-3 et 4
02832010	Droit - TVA- Art. 283-4bis- Solidarité paiement de la TVA
02832015	Droit - Carrousel TVA - solidarité paiement - art 283-4 bis
02832020	Droit-TVA autoliquidation sous traitance-art 283-2 nonies
02841010	Droit - TVA - Régularisation - Article 284-I
02841015	Régularisation TVA déduite art 207 II à IV ann II



02841020	Droit - TVA - Régularisation - Article 284-II à IV
02841025	Reversement TVA déduite art 207 VI ann II
02851010	Droit - TVA - Article 285
02852010	Droit - TVA - Droits d'auteur - Article 285 bis
02871010	Droit - TVA - TVA nette établie par le service L66
02891010	Droit - TVA - Représentant fiscal - Article 289 A-I
02931010	Droit - TVA - Franchise
02951010	Droit - TVA - Régimes spéciaux - Article 295
02961010	Droit - TVA - Régimes spéciaux - Article 296
02972010	Droit - TVA - Régime de la marge - Art. 297 A à 297 F
02972015	Droit - TVA - régime de la marge art 297 A à 297 F - Véhicules occasion
02981010	Droit - TVA-Exploitants agric. Art.298 bis à 298 quinquies
02981020	Droit - TVA - Produits pétroliers - Article 298
02982010	Droit-TVA Acquisit° intra moyen de transp. TVA déduite après paiement Art 298 sexies
02982015	Droit-TVA Acquisit° intra moyen de transp. TVA déduite sur notification Art 298 sexies
02984010	Droit - TVA - Articles 298 quaterdecies à 298 sexdecies



Tableau A3 – Sélection des variables par la méthode ascendante (année 2012)
Modèle effectif x régime

Variabiles	Entrée dans le modèle	Score X ²	P> X ²
Effectif * régime	1	125 524,8	<.0001
Catégorie juridique	2	21 258,1	<.0001
Export > 0 (régime normal)	3	4 536,6	<.0001
Secteur d'activité	4	2 897,6	<.0001
TVA nette / TVA brute	5	2 576,7	<.0001
Acquisition intracommunautaire > 0	6	964,1	<.0001
Crédit reporté / TVA nette	7	146,4	<.0001

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Tableau A4 – Probabilité d'être contrôlée- paramètres estimés (année 2012)
Modèle effectif x régime

Variable	Paramètres estimés	Écart-type	P> X ²
Constante	-2.99	0,008	<0,0001
Tranche d'emploi salarié moyen			
Régime normal			
Moins de 4	-0,03	0,007	<0,0001
4 à moins de 10	0,33	0,008	<0,0001
10 à moins de 29	0,69	0,009	<0,0001
Supérieur ou égal à 29	1,37	0,010	<0,0001
Régime simplifié			
Moins de 1	-1,10	0,010	<0,0001
1 à moins de 2	-0,86	0,014	<0,0001
2 à moins de 4	-0,48	0,013	<0,0001
Supérieur ou égal à 4	Réf.		
Secteur d'activité			
Activités financières/assurance/information/communication	0,33	0,011	<0,0001
Activités immobilières	-0,03	0,012	0,0185
Activités spécialisées	0,16	0,008	<0,0001
Commerce	-0,21	0,007	<0,0001
Construction	0,21	0,008	<0,0001
Industrie	-0,10	0,010	<0,0001
Autres	Réf.		
Catégorie juridique			
Société commerciale	0,55	0,005	<0,0001
Autres	Réf.		
Ent. avec acquisition intracommunautaire			
	0,14	0,004	<0,0001
Ent. exportatrice			
	0,27	0,005	<0,0001
Ratio TVA nette / TVA brute			
Moins de 80%	0,03	0,006	<0,0001
Supérieur ou égal à 80%	-0,37	0,008	<0,0001
Nul	Réf.		
Ratio Crédit reporté / TVA nette			
Moins de 10%	0,00	0,006	0,7872
Supérieur ou égal à 10%	0,05	0,005	<0,0001
Nul	Réf.		

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes



Tableau A5 – Sélection des variables par la méthode ascendante (année 2012)
Modèle base imposable x régime

Variables	Entrée dans le modèle	Score X ²	P> X ²
Base imposable * régime	1	155 217,2	<0,0001
Catégorie juridique	2	15 494,2	<0,0001
Secteur d'activité	3	2 838,9	<0,0001
TVA nette / TVA brute	4	3 242,0	<0,0001
Export > 0 (régime normal)	5	2 326,4	<0,0001
Acquisition intracommunautaire > 0	6	162,1	<0,0001
Crédit reporté / TVA nette	7	76,2	<0,0001

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

Tableau A6 – Probabilité d'être contrôlée- paramètres estimés (année 2012)
Modèle base imposable x régime

Variable	Paramètres estimés	Écart-type	P> X ²
Constante	-3,01	0,008	<0,0001
Tranche de base imposable			
Régime normal			
Moins de 320k€	-0,26	0,008	<0,0001
320k€ à moins de 1,1M€	0,36	0,008	<0,0001
1,1M€ à moins de 4,1M€	0,79	0,008	<0,0001
Supérieur ou égal à 4,1M€	Réf.		
Régime simplifié			
Moins de 70k€	-1,43	0,012	<0,0001
70k€ à moins de 170k€	-0,86	0,012	<0,0001
170k€ à moins de 350k€	-0,40	0,012	<0,0001
Supérieur ou égal à 350k€	0,2638	0,012	<0,0001
Secteur d'activité			
Activités financières/assurance/information/communication	0,32	0,011	<0,0001
Activités immobilières	-0,02	0,012	0,1367
Activités spécialisées	0,16	0,008	<0,0001
Commerce	-0,33	0,007	<0,0001
Construction	0,11	0,008	<0,0001
Industrie	-0,10	0,010	<0,0001
Autres	Réf.		
Catégorie juridique			
Société commerciale	0,52	0,005	<0,0001
Autres	Réf.		
Ent. avec acquisition intracommunautaire	0,06	0,004	<0,0001
Ent. exportatrice	0,23	0,005	<0,0001
Ratio TVA nette / TVA brute			
Moins de 80%	-0,03	0,006	<0,0001
Supérieur ou égal à 80%	-0,36	0,008	<0,0001
Nul	Réf.		
Ratio Crédit reporté / TVA nette			
Moins de 10%	-0,01	0,006	0,0507
Supérieur ou égal à 10%	0,04	0,005	<0,0001
Nul	Réf.		

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes



Tableau A7 – Différences de caractéristiques des entreprises du régime réel normal contrôlées et non contrôlées – critère de taille mesuré par la base imposable

	Non contrôlées	Contrôlées
Tranche d'emploi salarié moyen		
Moins de 320k€	59,46	25,00
320k€ à moins de 1,1M€	21,94	25,00
1,1M€ à moins de 4,1M€	13,21	25,00
Supérieur ou égal à 4,1M€	5,39	25,00
Secteur d'activité		
Activités financières/assurance/information/communication	6,50	9,66
Activités immobilières	26,78	7,84
Activités spécialisées	17,05	16,31
Autres	7,86	5,19
Commerce	24,92	31,14
Construction	10,43	14,79
Industrie	6,46	15,07
Catégorie juridique		
Autres	41,68	10,87
Société commerciale	58,32	89,13
Ratio TVA nette / TVA brute		
Nul	10,52	14,45
Moins de 80%	57,53	75,27
Supérieur ou égal à 80%	31,95	10,29
Ent. exportatrice	9,95	28,18
Ent. avec acquisition intracommunautaire	16,02	36,59
Ratio Crédit reporté / TVA nette		
Nul	52,85	43,87
Moins de 10%	17,33	19,48
Supérieur ou égal à 10%	29,82	36,65

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes



Tableau A8 – Différences de caractéristiques des entreprises du régime simplifié contrôlées et non contrôlées – critère de taille mesuré par la base imposable

	Non contrôlées	Contrôlées
Tranche d'emploi salarié moyen		
Moins de 70k€	53,38	25,00
70k€ à moins de 170k€	25,65	25,00
170k€ à moins de 350k€	14,31	25,00
Supérieur ou égal à 350k€	6,67	25,00
Secteur d'activité		
Activités financières/assurance/information/communication	3,52	5,36
Activités immobilières	21,79	9,08
Activités spécialisées	12,81	16,00
Autres	10,95	6,84
Commerce	29,21	33,56
Construction	15,86	23,77
Industrie	5,85	5,40
Catégorie juridique		
Autres	56,64	23,54
Société commerciale	43,36	76,46
Ratio TVA nette / TVA brute		
Nul	18,04	20,46
Moins de 80%	58,05	66,99
Supérieur ou égal à 80%	23,91	12,55
Ent. avec acquisition intracommunautaire	8,81	14,90
Ratio Crédit reporté / TVA nette		
Nul	74,26	67,28
Moins de 10%	8,45	11,09
Supérieur ou égal à 10%	17,29	21,63

Source : données DGFIP, calculs Insee/Cour des Comptes

