

Rapport

# Fraude

fiscale, sociale,  
aux prestations

sociales :

ne pas

se tromper

de cible

Et ils sont  
où les vrais  
fraudeurs ?

**Signataires :**



**Soutiens :**



# Fraude

fiscale, sociale, aux prestations sociales :

## ne pas se tromper de cible



Et ils sont  
où les vrais  
fraudeurs?

### Synthèse

*Les néolibéraux matraquent que la fraude sociale serait plus préoccupante, voire plus importante, que la fraude fiscale. En réalité, leur discours est motivé par leur idéologie et leur volonté de discréditer la redistribution sociale en stigmatisant «l'assistanat». La fraude sociale relève essentiellement du travail non déclaré (dont sont victimes les travailleurs qui, de fait, sont privés de droits sociaux) et de réseaux organisés. Mais tous les travaux sérieux le montrent : la fraude fiscale demeure incomparablement plus élevée que la fraude sociale, dont une part minoritaire est constituée de la fraude aux prestations sociales.*

*Certes, la succession d'affaires révélant l'ampleur de l'évasion fiscale et la réaction des populations qui placent la justice fiscale comme l'une des priorités ont poussé les gouvernements à prendre des mesures. Celles-ci ont été nombreuses, tant au plan international que national. Mais pendant*

*que de petits pas sont réalisés, la fraude fiscale continue bel et bien de se développer et de se sophistiquer...*

*Si l'on assiste à un renforcement du «contrôle social», pour leur part, les résultats de la lutte contre la fraude fiscale baissent fortement. Pour le pouvoir, c'est la preuve que son action est efficace et que la fraude baisse. Mais les données parlent d'elles-mêmes : en réalité, les redressements issus du contrôle fiscal baissent en raison d'une part, de la baisse des effectifs des services de contrôle fiscal et d'autre part, de dispositifs qui affaiblissent la lutte contre la fraude fiscale. Et ce, alors que le nombre de foyers fiscaux et le nombre d'entreprises soumises tant à l'impôt sur les sociétés qu'à la TVA augmente. Par conséquent, le «taux de couverture du tissu fiscal» (c'est-à-dire le nombre de contrôles rapporté à une population donnée : entreprises ou ménages) chute fortement.*

*Entre 2008 et 2019 (soit l'année précédant la crise sanitaire au cours de laquelle le nombre de contrôles s'est effondré du fait du confinement et des restrictions sanitaires), le nombre de contrôles «sur place» est passé de 52 010 à 45 114 soit une baisse de 13,25 %. Le nombre de contrôles sur pièces (les CSP) est passé de 1 000 532 à 441 544, soit une baisse de 55,86 %. Les résultats financiers du contrôle fiscal ont baissé également de 11,28 %. Ils passent (en droits et en pénalités) de 15,63 à 13,86 milliards d'euros et, pour les seuls droits (le montant de l'impôt éludé), ils baissent de 10,11 %, soit de 12,73 à 11,45 milliards d'euros. Après une année 2020 marquée par une chute d'activité due aux mesures de restrictions face à la crise sanitaire, l'année 2021 confirme cette tendance globale à la baisse avec un résultat global de 13,4 milliards d'euros.*

*Parmi les raisons de cette chute spectaculaire figure la baisse des effectifs au sein de la Direction générale des finances publiques. Depuis la fin des années 2000, les services de contrôle ont donc perdu au moins entre 3 000 et 3 500 emplois, peut-être même plus de 4 000. Le contrôle «so-*

*cial» est pour sa part privilégié par les pouvoirs publics et les tenants des politiques néolibérales : on assiste à un renforcement du contrôle des chômeurs et chômeuses tandis que les effectifs alloués au contrôle des prestations sociales ne baissent pas, voire augmentent.*

*La réalité de l'évolution de la fraude fiscale et du contrôle fiscal est donc bien souvent à l'opposé des discours officiels et des tentatives de manipulation de celles et ceux qui la minimisent et préfèrent évoquer la fraude aux prestations sociales. De fait, la fraude fiscale reste systémique et coûte toujours un «pognon de dingue». Pour en finir avec ce fléau, nous mettons un certain nombre de propositions en débat. Elles portent, tant au plan national qu'international, sur le renforcement des moyens législatifs, juridiques, matériels et humains de l'ensemble des services engagés dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. L'objectif est de s'attaquer véritablement à ce fléau pour rétablir la justice fiscale et dégager des recettes publiques afin de faire face aux besoins sociaux, environnementaux et économiques.*

# Sommaire

## Introduction

### I. Fraude fiscale vs fraude sociale ?

1. L'évasion et la fraude fiscales, un « pognon de dingue »
2. Quid de la fraude sociale ?
3. Les autres travaux confirment l'ampleur de la fraude fiscale

### II. L'évitement de l'impôt et ses conséquences...

1. Les différentes formes d'évitement de l'impôt
2. Quelles conséquences ?

### III. Quels moyens pour combattre la fraude fiscale ?

1. De nouvelles mesures, oui, mais...
2. Essoc, un changement d'approche et d'orientation du contrôle fiscal
3. Une lutte contre la fraude enserrée et enfermée ?

### IV. Quels résultats de la lutte contre la fraude fiscale ?

1. Le nombre de contrôles et les résultats orientés à la baisse
2. Quelles tendances par impôt ?
3. Une baisse globale sur fond de fraude systémique
4. Une montée en puissance des régularisations et du « partenariat »
5. La chute des effectifs de l'administration fiscale
6. Une réponse pénale sans moyens à la hauteur

### V. Et du côté du « contrôle social » ?

1. Des moyens préservés...
2. Vers un durcissement du contrôle des personnes sans emploi

### V. Comment plus et mieux combattre la fraude fiscale ?

1. Améliorer les moyens législatifs et juridiques
2. Renforcer les moyens humains des services engagés contre l'évasion et la fraude fiscales
3. Donner des moyens matériels et organisationnels adaptés
4. Agir au niveau international

## Annexes

# Introduction

Toute fin de quinquennat appelle à en dresser le bilan. Et d'une certaine manière, en matière d'évasion et de fraude fiscales, le quinquennat d'Emmanuel Macron aura été « riche »...

Comme les précédents, il aura connu son lot d'affaires d'évasion fiscale révélées au grand public. En témoignent les Pandora papers, Openlux, l'ISF Gate ou les suites de Cum ex files notamment, pour ne citer que celles qui ont marqué l'année 2021.

Comme les précédents, il aura été marqué par des lois, inévitablement accompagnées de déclarations solennelles consistant à jurer la main sur le cœur que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales était une priorité du pouvoir.

Et comme les précédents, il aura été marqué par un profond décalage entre les paroles et les actes. Mais, si les autres quinquennats auront connu ce genre de décalages, la période 2017-2022 aura toutefois été assez remarquable de ce point de vue...

La période récente a également été marquée par la tentative de plusieurs personnalités de minimiser l'importance de la fraude fiscale et, inversement, de maximiser celle de la fraude sociale, notamment de la fraude aux prestations sociales. Cette polémique est nourrie par des personnalités acquises aux thèses néolibérales et conservatrices qui prônent la déréglementation, la réduction de l'action publique et de la protection sociale (pour mieux en privatiser des pans entiers) et qui dénoncent sans relâche l'as-

sistanat pour mieux tenter de décrédibiliser toute forme de redistribution sociale. Il s'agit pour ces personnalités de réduire les prestations sociales, notamment l'indemnisation du chômage, les pensions de retraite et les minima sociaux et de renforcer le contrôle social plutôt que le contrôle fiscal...

Mais les faits sont têtus. Les données parlent d'elles-mêmes. Tous les travaux sérieux menés sur ces sujets le montrent : la fraude fiscale est incomparablement plus élevée que la fraude aux recettes sociales, elle-même étant beaucoup plus importante que la fraude aux prestations sociales, réelle ou supposée, mais trop souvent fantasmée. La tentative de stigmatiser la redistribution sociale, les chômeurs et les chômeuses ainsi que « l'assistanat » échoue donc devant la réalité.

Il est essentiel de revenir sur l'ensemble de ces questions pour y voir plus clair et distinguer le vrai du faux. C'est le but du présent rapport, inédit à bien des égards car signé par plusieurs organisations, qui revient sur les principaux enjeux touchant à l'importance de la fraude fiscale, sur la polémique entourant l'évaluation de la fraude sociale, sur l'évolution de la lutte contre la fraude fiscale et sur les propositions mises en débat pour en finir avec l'évasion et la fraude fiscales.

Au fond, l'enjeu peut se résumer en deux questions : faut-il réduire les droits des bénéficiaires de prestations sociales et renforcer leur contrôle ou renforcer la lutte contre la fraude fiscale ? Nos organisations répondent fermement oui à la seconde...

# I. Fraude fiscale vs fraude sociale ?

Ces dernières années, les travaux concernant l'estimation des pertes de recettes se sont multipliés. Outre que les affaires se sont succédées et ont conduit des économistes et des ONG à travailler davantage cette question, les méthodes permettant d'évaluer ces pertes ont progressé. Ces travaux confirment que la fraude fiscale est tout à la fois plus élevée, plus sophistiquée et plus complexe que la fraude « sociale ».

Le gouvernement, ainsi que plusieurs personnalités hostiles à l'intervention de l'État dans l'économie et partisan.es des politiques néolibérales, auront tout tenté afin de minimiser et de décrédibiliser les estimations de la fraude fiscale afin de déplacer le débat sur la fraude aux prestations sociales<sup>1</sup> et, ainsi, dénoncer « l'assistanat » et la redistribution sociale. Gérald Darmanin, alors ministre de l'action et des

comptes publics, et quelques personnalités ont ainsi contesté l'ampleur de la fraude fiscale. Un rapport de l'Assemblée nationale a voulu maximiser l'ampleur de la fraude aux prestations sociales tandis que début 2021, le Sénat travaillait à une proposition de loi sur le même sujet<sup>2</sup>. Manifestement, l'offensive idéologique se voulait globale...

Vaines tentatives de leur part : les faits sont têtus et les différents travaux approfondis et basés sur des méthodes différentes montrent tous que la fraude fiscale est colossale et qu'elle est incomparablement plus coûteuse que la fraude sociale, elle-même relevant essentiellement de la fraude aux cotisations sociales<sup>3</sup>. La fraude aux prestations sociales est en effet très minoritaire. Le panorama présenté ici le confirme clairement.

## I. L'évasion et la fraude fiscales, un « pognon de dingue »

### **L'évitement de l'impôt pratiqué au niveau international fait « système »**

Élaboré par « Global Tax Justice Alliance », « Public Service Internationale » (fédération de 700 syndicats dans 154 pays) et « Tax Justice Network », le rapport « Justice fiscale : état des lieux 2021 » estime, à partir de données de l'OCDE, que les pertes fiscales annuelles mondiales liées aux abus fiscaux transfrontaliers des multinationales et des particuliers s'élèvent à 483 milliards de dollars américains. Les multinationales

transfèrent chaque année 1190 milliards de leurs profits vers les paradis fiscaux. Et pour les chercheurs du FMI, au niveau mondial, les pertes indirectes sont au moins trois fois plus importantes que les pertes directes. Les pertes fiscales globales (directes et indirectes) seraient donc supérieures à 1000 milliards de dollars par an (40 milliards de dollars pour la France). L'axe principal de l'évasion fiscale des multinationales est constitué par la « toile d'araignée » des îles britanniques, des Pays-Bas, Luxembourg et de la Suisse, responsables de la moitié de

1. Rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, 8 septembre 2020.
2. Voir le dossier législatif sur le site du Sénat : [http://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/202102/lutter\\_contre\\_les\\_fraudes\\_sociales.html](http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/202102/lutter_contre_les_fraudes_sociales.html)
3. Dans son rapport intitulé, « La fraude fiscale nuit gravement » (novembre 2019), le syndicat Solidaires Finances Publiques répondait à ceux qui minimisaient l'estimation d'au moins 80 milliards d'euros de fraude fiscale : <https://solidairesfinancespubliques.org/le-syndicat/nos-publications/1709-rapport-la-fraude-fiscale-nuit-gravement-2/viewdocument/1709.html>

ces pertes. Ciblé sur l'international, ce rapport confirme, à l'instar des travaux de Gabriel Zucman, que 40 % des profits des multinationales sont abusivement logés dans les paradis fiscaux.

S'agissant des particuliers, Gabriel Zucman<sup>4</sup> et l'Observatoire européen de la fiscalité estiment que le montant du patrimoine financier détenu par les particuliers dans les paradis fiscaux représentait 7900 milliards d'euros en 2017, soit 8 % du PIB mondial. Les pertes de recettes fiscales en découlant s'élevaient alors à environ 155 milliards d'euros par an dans le monde (un montant légèrement inférieur à l'estimation du rapport précité qui l'évalue à 171 milliards d'euros). L'Europe est particulièrement touchée par cette évasion fiscale avec 11 % de sa richesse nette totale placée dans les paradis fiscaux, soit 2300 milliards d'euros (un montant équivalent au produit intérieur brut de la France). Et encore ne s'agit-il ici que de certaines pratiques mises en œuvre au plan international.

### **L'impôt sur les sociétés est contourné à grande échelle**

Les multinationales choisissent-elles leur taux réel d'imposition sur leurs bénéfices? Tout porte à le croire. Dans leur «planification fiscale», elles tiennent en effet compte des différents régimes fiscaux et des dispositions contenues dans les conventions fiscales bilatérales, des accords passés entre  tats portant sur le traitement des doubles impositions (un même revenu ou un même bénéfice ne pouvant être imposé deux fois, même dans deux pays différents) et sur la coopération contre la fraude fiscale. Ce faisant, elles adoptent leur structuration et organisent leurs flux internes afin de minimiser leur charge fiscale, soit légalement (on parle alors d'optimisation fiscale, parfois d'optimisation «agressive») même si cela est injuste socialement, soit illégalement (ce qui relève de la fraude).

Or, plus de la moitié du commerce mondial relève des «prix de transfert», c'est-à-dire des

transactions internes aux groupes. En théorie, il n'y a rien d'illégal à cela, à condition toutefois de respecter certaines règles. Le prix payé par une société à une autre société du même groupe doit par exemple correspondre à une transaction et une activité économique réelles et au prix «du marché». Or, c'est loin d'être toujours le cas, et il suffit qu'une infime minorité de ces prix soit manipulés pour qu'une fraude massive s'organise.   titre d'exemple, un prix payé par une société établie en France est déductible de son bénéfice imposable en France. S'il est artificiellement et frauduleusement majoré (ce qui revient à abaisser le bénéfice imposable, donc l'impôt dû, en France), il s'agit d'une fraude. Le nombre très élevé de «prix de transfert», la complexité des montages et la difficulté d'obtenir des renseignements fiables permettant de démontrer qu'ils sont manipulés rend la lutte contre cette forme de fraude très ardue.

C'est d'autant plus difficile lorsqu'on a affaire à des actifs immatériels, couverts par la propriété intellectuelle, aisément délocalisables vers des pays à fiscalité faible, voire nulle. Or, la valeur de certaines entreprises, notamment les entreprises numériques, est parfois essentiellement constituée d'éléments de propriété intellectuelle. Délocaliser ces éléments revient par conséquent à délocaliser leurs profits. En outre, dans de nombreux pays et de nombreuses conventions fiscales, les redevances de propriété intellectuelle bénéficient de régimes fiscaux privilégiés, à l'origine présentés comme permettant de favoriser la recherche et l'innovation. Il est ainsi usuel pour les groupes internationaux de transférer leurs droits de propriété intellectuelle à une filiale installée dans un territoire à faible fiscalité, chargée de centraliser les redevances internes au groupe concerné. L'imposition peut même être négative dans le cas d'un remboursement de crédit d'impôt.

Au final, par le jeu d'écritures comptables et financières multiples passées entre différentes entités, filiales et holdings d'un même groupe de sociétés, les multinationales abaissent for-

4. Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations*, Enquête sur les paradis fiscaux,  ditions Seuil, octobre 2017.

tement leur taux réel d'imposition, souvent en mêlant l'optimisation agressive et la fraude issue de différentes formes de manipulation des prix de transfert. Il s'ensuit des pertes colossales en matière d'impôt sur les sociétés provenant de ces montages, parfois légaux en apparence, mais couvrant des pratiques frauduleuses. Car c'est là l'une des subtilités de ce que l'on nomme «évasion fiscale». Les multinationales, comme certaines personnalités et responsables politiques, acquiescent à la thèse du «moins d'impôt» (prioritairement pour les riches et les grandes entreprises), estiment que ces montages sont légaux. De fait, ils le sont parfois et sont d'ailleurs souvent déclarés aux administrations fiscales, au moins pour une partie. Mais cela n'en fait pas des montages légaux pour autant. Un montage déclaré peut parfaitement cacher une manipulation de prix de transfert, autrement dit, une fraude. Invoquer que toute cette ingénierie fiscale est légale est donc excessif et faux.

### **La fraude à la TVA est préoccupante**

La fraude à la TVA occupe une place particulière dans la fraude fiscale. Selon la Commission européenne, les États membres de l'Union européenne ont subi une perte de recettes de la TVA de 134 milliards d'euros en 2019, ce qui représenterait 13,9 milliards d'euros de pertes pour la France (pour un rendement net de TVA de 129,9 milliards d'euros). Tendanciellement, les pertes de recettes en matière de TVA représentent entre 10 et 15 % de la TVA nette réellement perçue par l'État soit, selon les estimations récentes, soit 12,78 à 20 milliards d'euros par an pour la France. Une estimation proche de celle de la Cour des comptes de 15 milliards d'euros<sup>5</sup>. Pour le commissaire européen chargé de l'économie Paolo Gentiloni<sup>6</sup> : « *Les chiffres de cette année correspondent à une perte de plus de 4 000 euros par seconde. Ces pertes sont inacceptables pour les budgets nationaux et signifient que les citoyens ordinaires et les entreprises seront sollicités pour compenser*

*le manque à gagner par l'intermédiaire d'autres impositions destinées à financer les services publics vitaux.* »

Cette perte provient de la fraude carrousel à la TVA intra-communautaire, de faillites frauduleuses, d'insolvabilités organisées, de non-reversement de la TVA, parfois d'erreurs, etc. Cette estimation ne tient cependant pas compte de certaines situations légales en apparence, mais frauduleuses dans les faits comme par exemple le non-respect des règles relatives aux régimes d'exonérations et de franchises de TVA (c'est le cas des sociétés «micro» qui, sans le déclarer, dépassent les seuils et devraient être redevables de la TVA).

### **Les différentes formes de fraudes demeurent importantes**

Au-delà de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, de manière simplifiée et générale, les principales techniques de fraudes concernent tous les impôts. On citera notamment les pratiques suivantes :

- sous évaluation de revenus ou du patrimoine imposable ;
- absence de déclaration de revenus, du bénéfice ou du patrimoine imposable ;
- domiciliation fictive à l'étranger et/ou fausse citoyenneté étrangère ;
- non-reversement de l'impôt (qu'une déclaration ait été faite ou non) ;
- fausse facturation destinée à déduire du bénéfice des charges à tort par exemple ;
- escroquerie à la TVA, fraude à la TVA intra-communautaire (fraude carrousel) ;
- manipulation de prix de transfert pour délocaliser artificiellement des bénéficiaires vers un État présentant un faible taux d'imposition ;
- déduction non justifiée du bénéfice imposable de certaines charges ou minoration de produits ;
- perception frauduleuse de crédits d'impôt, car ne respectant pas les conditions assorties ;

5. Rapport de la Cour des comptes, « La fraude aux prélèvements obligatoires », décembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-12/20191202-rapport-fraude-aux-prelevements-obligatoires.pdf>

6. Voir l'article sur l'écart de TVA le site de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/vat-gap\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_fr)

- non-respect des conventions fiscales internationales ;
- non-déclaration d'extension d'un bien ayant un impact sur la valeur locative cadastrale, etc.

## 2. Quid de la fraude sociale ?

La fraude sociale relève essentiellement de la fraude aux cotisations sociales, autrement dit de la non-déclaration ou de la sous-évaluation des revenus du travail ainsi que du travail non déclaré. Les estimations sont diverses. En 2014, la Cour des comptes estimait la fraude sociale à plus de 20 milliards d'euros<sup>7</sup>. Dans son rapport de 2019 consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires, elle mentionne une estimation de l'Acoss (devenue en 2021 Urssaf caisse centrale) de 8,4 milliards d'euros, qu'elle juge toutefois sous-évaluée.

S'agissant de la fraude aux prestations sociales, dont les conservateurs et les néolibéraux n'ont cessé de souligner l'ampleur pour mieux minimiser la fraude fiscale, les travaux montrent qu'elle reste peu élevée. Cela n'est guère étonnant : les outils de contrôle (comme les échanges de renseignements avec l'administration fiscale) se sont développés et sont nettement plus efficaces contre cette fraude de proximité, la plupart du temps « localisable », que face aux montages fiscaux internationaux... Au titre des prestations versées en 2018, la Cnaf estime la fraude, détectée ou non, à 2,3 milliards d'euros, soit 3,2 % du montant des prestations versées. Selon elle, cette fraude se concentre sur le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, les prestations familiales étant moins touchées<sup>8</sup>. Ces chiffres contredisent donc les estimations fantaisistes de la fraude aux prestations sociales promues par les adversaires de la redistribution sociale.

Ceux-ci avancent souvent le chiffre de 75,3 millions de prétendus assurés sociaux sur 67,1 millions d'habitants<sup>9</sup>. Dans un rapide raccourci, ils estiment que la proportion déterminée par un rapprochement entre le nombre des préten-

due « faux assurés sociaux » sur la population d'une part, et l'ensemble des dépenses d'assurance maladie d'autre part, revient à établir une fraude d'environ 50 milliards d'euros. Une méthode pour le moins expéditive assortie d'une minimisation de la fraude fiscale : selon les mêmes voix, la fraude fiscale serait à peine plus élevée que les résultats du contrôle fiscal, ce qui reviendrait à dire que les services de l'État détectent l'essentiel de la fraude fiscale, ce qui est bien évidemment parfaitement faux.

Mais à y regarder de plus près, le chiffre de 75,3 millions de prétendus « faux assurés sociaux » est surévalué. Sur la base des travaux des organismes de Sécurité sociale, la Cour des comptes en a détecté rapidement 2,9 millions de moins. De surcroît, cet apparent « surplus » ne correspond pas à une ouverture de droits, mais relève d'une base statistique, le Sniiram, gérée par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), utilisée pour le pilotage des consommations de soins et non pour enregistrer des bénéficiaires de l'Assurance maladie. La Direction de la Sécurité sociale (DSS) précise que cette base comprend, sur les 2,9 millions de « surplus », plus de 2,4 millions de bénéficiaires correspondant aux titulaires, résidant à l'étranger, d'une pension de retraite ou d'une rente AT-MP, aux assuré-es expatrié-es affilié-es à la caisse des Français.es de l'étranger, aux salarié-es détaché-es à l'étranger par leur employeur et aux ayants droit de ces deux dernières catégories. Rien d'illégal donc... Elle note également que figurent dans cette base des assuré.es en fin de droit (1,3 million). Il reste donc un peu moins de 460 000 personnes dans cette base statistique qui demeurent inexpliquées. 270 000 seraient des « rattachements obsolètes » selon la Direction de la Sécurité sociale ainsi que 380 000 personnes décédées,

7. Rapport de la Cour des comptes, « Sécurité sociale », septembre 2014 : [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport\\_securite\\_sociale\\_lutte\\_fraudes\\_cotisations.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_securite_sociale_lutte_fraudes_cotisations.pdf)

8. Rapport de la Cour des comptes, « La lutte contre les fraudes aux prestations sociales », septembre 2020 : [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200908-rapport-Lutte-contre-fraudes-prestations-sociales\\_o.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200908-rapport-Lutte-contre-fraudes-prestations-sociales_o.pdf)

9. Charles Prats, *Le cartel des fraudes 2*, éditions Ring, 2021.

mais dont l'information du décès n'a pas pu être prise en compte.

Finalement, parmi ces 72,4 millions de personnes au RNIAM au 1<sup>er</sup> janvier 2020, seuls 460 000 environ au grand maximum seraient « inexplicables », affirment la CNAM et la DSS pour qui « *C'est une erreur de penser que le surnombre d'assurés sociaux traduit forcément de la fraude. C'est un sujet qui relève davantage de la gestion du répertoire. En effet, l'écart présenté ne veut pas dire versement de prestations à mauvais droit. Sur ce point, la politique de contrôle de l'Assurance Maladie vise justement à contenir le risque éventuellement constaté<sup>10</sup>.* ». En considérant ces 460 000 situations, en admettant qu'elles ouvrent des droits et en leur appliquant la dépense moyenne annuelle de santé (4 200 euros en France<sup>11</sup>), l'éventuelle fraude afférente atteint au grand maximum 1,9 milliard d'euros. Loin, très loin des estimations fantaisistes avancées par les pourfendeurs de la protection sociale. Et encore ce chiffre est-il sans doute plus faible puisque dans ce « surplus », peu de droits sociaux sont ouverts...

Par ailleurs, la fraude aux prestations sociales, très minoritaire au sein de la fraude sociale, provient également de fausses déclarations de bénéficiaires qui ne devraient pas l'être, de la fraude aux travailleurs détachés, mais aussi, à l'instar de la fraude à la TVA par exemple, de réseaux organisés. En d'autres termes, ce type de fraude sociale n'a rien à voir avec une préten-

due dérive de « l'assistanat »...

De manière générale, la fraude sociale relève très majoritairement de la fraude aux cotisations sociales, autrement dit des revenus et du travail non déclarés. Selon un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) de février 2021, le poids de l'économie souterraine s'élèverait à 12,6 % du produit intérieur brut (PIB) en France<sup>12</sup> (la moyenne de l'Union européenne serait de 17,9 %). Au total, le manque à gagner en matière de cotisations sociales est estimé entre 4,4 et 5,7 milliards d'euros en 2016 selon l'Acoss, la caisse nationale des Urssaf. Un montant auquel il faut ajouter le manque à gagner provenant du travail déclaré, mais dont la rémunération ne l'est pas entièrement, probablement sous-estimé au regard des autres estimations relatives à la fraude sociale.

Enfin, la « fraude aux finances publiques » a également consisté pour certaines entreprises à demander frauduleusement le bénéfice du fonds de solidarité, au point que 2500 plaintes pénales auraient été déposées par l'administration fiscale<sup>13</sup>. De manière générale, la fraude aux aides publiques est très développée, même si elle est rarement évoquée dans le débat public : selon le Ministère de l'Économie, des Finances et de la relance, les contrôles menés depuis la crise sanitaire ont permis d'identifier 8 000 entreprises qui ont reçu des aides indûment. De quoi recentrer utilement le débat sur « l'assistanat »...

### **3. Les autres travaux confirment l'ampleur de la fraude fiscale**

Saisie par le Premier ministre le 9 mai 2019 pour tenter de clore la polémique dans laquelle s'était enlisé Gérald Darmanin, la Cour des comptes a publié un rapport en décembre 2019 sur la

fraude aux prélèvements obligatoires<sup>14</sup>. Réputée pour être attachée à la précision des comptes, la Cour pouvait difficilement, en quelques mois, procéder à une estimation globale « à l'euro

10. Fraude : est-il vrai que la France compte plus de 75 millions d'assurés sociaux pour 67 millions d'habitants ? *Libération*, 30 novembre 2021.

11. OCDE, « Health at a Glance », 2019, OECD indicators.

12. Rapport du COE, « Le travail non déclaré », février 2019 : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/coe-rapport-travail-non-declare-fevrier-2019.pdf>

13. Communiqué de presse du Ministère de l'Économie, des Finances et de la relance du 3 mars 2022.

14. Rapport de la Cour des comptes, « La fraude aux prélèvements obligatoires », décembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fraude-aux-prelevements-obligatoires>

près» d'une fraude évolutive, diverse et complexe. En matière fiscale, il n'est donc pas surprenant que son évaluation ne concerne que la TVA. Le rapport avance une fourchette large des pertes en matière de TVA : 12 à 20 milliards d'euros de perte, soit un ordre de grandeur moyen de 15 milliards d'euros. Peu de temps après, la Cour des comptes a publié un rapport sur la fraude aux prestations sociales<sup>15</sup> dans lequel elle rappelle que « *s'agissant des prestations légales versées en 2018 (enquête PBDF effectuée en 2019), la Cnaf a estimé à 2,32 Md€ le montant des indus frauduleux* ». Précisons que ces « indus » ne sont pas tous frauduleux, mais peuvent relever d'erreurs de part et d'autre...

Dans un rapport de janvier 2013, le syndicat Solidaires Finances Publiques estimait la fraude fiscale entre 60 et 80 milliards d'euros<sup>16</sup>. À l'automne 2018, un nouveau rapport du syndicat analysant les évolutions tendanciennes de la fraude procédait à une actualisation de cette estimation aux environs de 80 milliards d'euros, la barre symbolique des 100 milliards d'euros n'étant malheureusement pas inenvisageable<sup>17</sup>... Cette estimation s'inscrit dans la fourchette de l'estimation de la fraude au sein de l'Union européenne.

L'ensemble des fraudes aux recettes publiques (soit le total des recettes fiscales et sociales) au sein de l'Union européenne est en effet qualifié de « problème énorme » par la Commission européenne elle-même<sup>18</sup>. Selon les estimations publiées sur son site, elle représenterait 800 à 1000 milliards d'euros au sein de l'Union européenne à 28 (avant le Brexit). Rapportée au poids relatif de l'économie française dans celle de l'ex-UE à 28, cette estimation représente un peu plus ou moins de 118 milliards d'euros. Soit, finalement,

un peu plus que le total de la fraude fiscale (80 milliards d'euros minimum) et de la fraude sociale (20 à 25 milliards d'euros), ce qui conforte et crédibilise ces estimations. La France n'est pas la seule concernée : les estimations portant sur les pays européens et d'autres pays « occidentaux » sont élevées (voir en annexe).

Il n'y a rien de surprenant à ce que la fraude fiscale soit plus élevée que la fraude sociale. Les cotisations sociales ont une seule assiette : les revenus d'activité. Du côté fiscal, la diversité des impôts et assiettes (revenus d'activité, de remplacement ou de patrimoine, bénéfice, valeur du patrimoine, consommation, valeurs locatives cadastrales, etc.), le grand nombre de régimes et de mesures dérogatoires, la mobilité des capitaux, la globalisation financière ou encore l'ingénierie fiscale, comptable et financière, sont autant de facteurs qui expliquent sa diversité et son importance.

Ajoutons au surplus que, contrairement à l'idée fautive selon laquelle les « assistés-es » optimiseraient en quelque sorte les différentes aides et prestations sociales, l'un des grands soucis de la redistribution sociale réside dans le taux élevé de non-recours de personnes qui, pouvant bénéficier de prestations sociales, ne les réclament pas... 10 milliards d'euros ne seraient ainsi pas versés en raison du « non-recours »<sup>19</sup>.

En effet, selon une étude du site « Mesallocs<sup>20</sup> » (basée notamment sur l'exploitation des données de l'Insee et de Caisse d'allocations familiales), le taux de « non-recours » serait ainsi de :

- 37 % pour les aides au logement ;
- 35 % pour le revenu de solidarité active (RSA) ;
- 53 % pour la prime d'activité ;
- 61 % pour l'allocation adulte handicapé ;

15. Rapport de la Cour des comptes, « La lutte contre la fraude aux prestations sociales », septembre 2020 : [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200908-rapport-Lutte-contre-fraudes-prestations-sociales\\_o.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/20200908-rapport-Lutte-contre-fraudes-prestations-sociales_o.pdf)

16. Rapport de Solidaires Finances Publiques, « Evasion et fraude fiscales, contrôle fiscal », janvier 2013 : [http://archives.solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2013/120122\\_Rapport\\_fraude\\_evasionfiscale.pdf](http://archives.solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2013/120122_Rapport_fraude_evasionfiscale.pdf)

17. Rapport de Solidaires Finances Publiques, « Quand la baisse des moyens du contrôle fiscal entraîne une baisse de sa présence », octobre 2018 : <https://solidairesfinancespubliques.org/le-syndicat/nos-publications/999-rapport-quand-la-baisse-des-moyens-du-contrôle-fiscal-entraîne-une-baisse-de-sa-présence-chute-inquietante-de-la-couverture-du-tissu-économique-et-fiscal/viewdocument/999.html>

18. Voir l'article « Un problème énorme » sur le site de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/huge-problem\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/huge-problem_fr)

19. Voir le site [aide-sociale.fr](http://aide-sociale.fr)

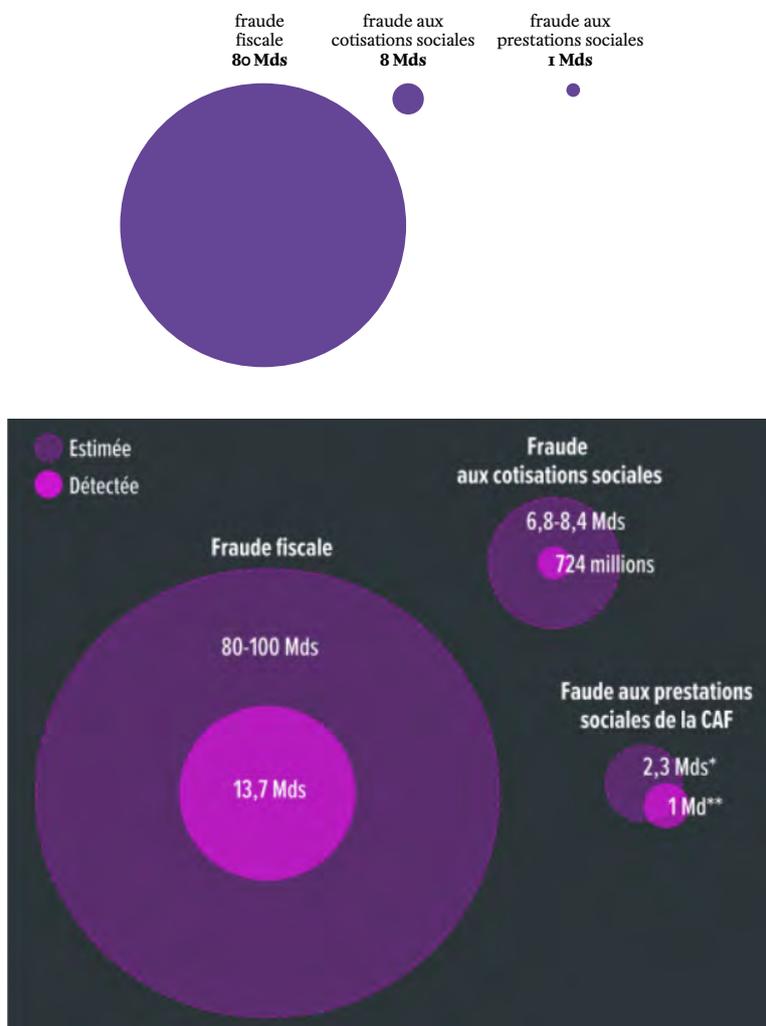
20. « Baromètre : le non-recours aux aides sociales », [mesallocs.fr](http://mesallocs.fr), 19 janvier 2022.

- 85 % pour l'allocation éducation enfant-handicapé ;
- 12 % pour l'allocation rentrée scolaire.

Le taux de non-recours serait également de 57 à 70 % pour l'Aide Complémentaire à la Santé et

de 21 à 34 % pour la Couverture Maladie Universelle Complémentaire<sup>21</sup>. Autrement dit, les économies réalisées par le non-recours dépassent de très loin la fraude réelle ou supposée aux prestations sociales.

### ***Fraude fiscale : les montants en jeu<sup>22</sup>***



21. Rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux du 26 octobre 2016 : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4158.asp>

22. Source : Alternatives économiques.

# II. L'évitement de l'impôt et ses conséquences...

*Concernant l'évitement de l'impôt, il importe de savoir de quoi l'on parle. Nous revenons donc ici sur les différents termes en présence et sur les différentes conséquences de l'évitement de l'impôt.*

## I. Les différentes formes d'évitement de l'impôt

En dehors de toute considération morale, et au seul regard du droit, l'évitement de l'impôt peut être légal ou non. La frontière entre la légalité et l'illégalité est cependant parfois floue. Certains montages présentent les apparences de la légalité, mais peuvent cacher un abus de droit (un procédé utilisant des moyens légaux, mais dont le but principal est d'éluider l'impôt, souvent en dehors de toute cohérence et réalité économiques), ce qui est très difficile à établir. En théorie, ce qui relève de l'utilisation de dispositifs légaux est qualifié d'optimisation fiscale, parfois assortie du terme « agressive », ce qui ne la rend pas pour autant socialement juste et acceptable pour autant.

De manière générale, l'optimisation « classique » consiste à utiliser des dispositifs afin de baisser l'impôt dû. Ces dispositifs légaux (niches fiscales, régimes dérogatoires) existent en matière d'imposition des bénéficiaires, des revenus, du patrimoine, etc. Rappelons pour mémoire que le coût budgétaire total des « niches fiscales » s'élève à 90 milliards d'euros en 2021, et à peine plus en 2022. Il existe par ailleurs d'autres dispositifs, non catalogués comme des « niches fiscales », mais considérés comme des modalités de calcul de l'impôt. Ces dispositifs, dits « déclassés », sont cependant coûteux. On en

dénombrerait 76 en 2017 (la dernière année qui les recensait) pour un coût budgétaire global de 22,64 milliards d'euros.

L'optimisation fiscale agressive, pour sa part, est sophistiquée et relève d'une ingénierie financière, comptable et fiscale qui demeure l'apanage des grands groupes et des riches particuliers. Elle permet ; à un groupe d'entreprise de baisser le taux effectif d'imposition du groupe en localisant les bénéficiaires dans des pays offrant des taux d'imposition faibles voire nuls (notamment les fameux « paradis fiscaux » ou à un particulier de localiser dans ces mêmes territoires des revenus ou une part de leur patrimoine. Pour cela, toutes les possibilités et les failles sont exploitées, qu'il s'agisse des conventions fiscales bilatérales (des accords passés entre les États qui prévoient le traitement fiscal des opérations transfrontalières), des régimes particuliers d'imposition (en matière de propriété intellectuelle notamment, avec les « patent box », qui prévoient des taux faibles sur les revenus de la propriété intellectuelle), des rescrits fiscaux (accords entre une entreprise et un État visant à baisser le taux d'imposition, également dénommés « tax rulings ») ou encore des possibilités de créer des structures particulières (sociétés-écrans, trusts, etc.).

Justifiée comme relevant de l'optimisation fiscale «agressive», de nombreux montages présentent les apparences de la légalité. Mais ils relèvent parfois de la fraude. Il en va ainsi lorsqu'un montage, certes déclaré à l'administration fiscale, est utilisé pour éviter l'impôt sans rap-

port avec une quelconque réalité économique. On parle alors d'abus de droit, donc de fraude, c'est-à-dire de non-respect du droit et d'illégalité. Qu'elle soit «nationale» ou internationale, la fraude prend diverses formes et concerne tous les impôts (voir plus haut).

## 2. Quelles conséquences ?

Les conséquences de la fraude fiscale sont multiples, elles sont tout à la fois :

- **budgétaires** : la fraude fiscale représente au moins 80 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales par an : des recettes qui seraient utiles pour financer l'action publique ;
- **sociales** : la fraude se traduit par une forte pression sur la redistribution sociale, pénalise les services publics et nourrit les inégalités de revenus, de patrimoines, territoriales, sociales, etc. Elle se reporte sur les ménages et les entreprises qui ne fraudent pas, sous diverses formes : report d'une partie de l'impôt fraudé (les contribuables honnêtes payant plus que de «raison»), dégradation de la qualité et de la

quantité de services publics, baisse du revenu disponible et du niveau de vie ;

- **environnementales** : la fraude fiscale nuit au financement de la transition écologique et empêche d'investir pour l'avenir ;

- **économiques** : la fraude fausse l'activité économique, puisque les fraudeurs sont artificiellement plus «compétitifs» et dégagent frauduleusement un supplément de revenu supérieur aux agents économiques honnêtes (personnes morales et/ou physiques) ;

- **et démocratiques** : la fraude nourrit la crise démocratique et l'affaiblissement du consentement à l'impôt, pilier de la vie en démocratie.

### **Qui sont les responsables de la fraude fiscale ?**

Répondre à cette question est plus complexe qu'il n'y paraît. Les agents économiques (ménages, entreprises) qui évitent illégalement l'impôt sont évidemment les principaux responsables puisqu'ils mettent en pratique une fraude qui leur bénéficie directement.

Mais la chaîne de responsabilité de la fraude fiscale, directe et indirecte, est longue... Dans les décisions fiscales qu'il prend, un gouvernement devrait en théorie tenir compte des risques de contournement et adapter tout à la fois sa législation fiscale et l'organisation de son contrôle. Ne pas faire ceci engage donc sa responsabilité.

Et bien évidemment, l'action de banques, d'institutions financières, de cabinets d'affaires, de comptables ou encore d'avocats est également décisive dans l'élaboration de la fraude, dans sa facilitation et dans la gestion du produit de la fraude, voire dans son blanchiment.

# III. Quels moyens pour combattre la fraude fiscale ?

*Comme les précédents, le gouvernement vante son action en matière de lutte contre la fraude fiscale. Déclarant assumer une approche selon laquelle il fallait notamment utiliser l'intelligence artificielle, punir les fraudeurs, mais savoir reconnaître le droit à l'erreur, le gouvernement a livré une vision très simple du contrôle fiscal. Son orientation est cependant plus complexe, et moins assumée...*

## I. De nouvelles mesures : oui, mais...

Dire que les pouvoirs publics n'ont rien fait serait faux. Depuis plusieurs années, de nombreuses dispositions législatives et juridiques ont été mises en œuvre, parfois positives. À titre d'exemple, après l'affaire Cahuzac, la loi votée en décembre 2013 a instauré le parquet national financier, elle a renforcé les sanctions, avec la majoration pour dépôt tardif de la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune (désormais impôt sur la fortune immobilière), portée de 10 à 40 % lorsque le dépôt fait suite à la révélation d'avoirs non déclarés à l'étranger. Ont également été modifiées les circonstances aggravantes du délit général de fraude fiscale et les sanctions correspondantes qui ont été portées à 2 millions d'euros et 7 ans d'emprisonnement.

La loi de 2018 relative à la lutte contre la fraude a également renforcé l'amende pour fraude fiscale : fixée à 500 000 euros, voire à 3 millions d'euros en cas de fraude fiscale aggravée, elle peut même être portée au double des sommes éludées pour les personnes physiques, et au quintuple pour les personnes morales. Un service d'enquêtes judiciaires des finances (une « police fiscale et douanière ») a été créé, regroupant le service national de douane judiciaire et des quelques dizaines d'officiers fiscaux judiciaires (fin 2020, une cinquantaine de dossiers

portant sur des affaires de fraude fiscale leur avait été transmis). D'autres mesures ont été prises comme la possibilité d'appliquer une amende aux intermédiaires fiscaux coupables d'avoir aidé leurs clients à se soustraire à leurs obligations fiscales en leur proposant des montages frauduleux ou abusifs. Par ailleurs, sauf décision contraire du juge pénal, les jugements de condamnation pour fraude fiscale sont désormais rendus publics. Le « verrou de Bercy » (le monopole de l'administration fiscale en matière de proposition de poursuite pénale pour fraude fiscale) a été aménagé. L'administration fiscale doit désormais transmettre obligatoirement au parquet les dossiers qui excèdent certains seuils. Enfin, le dispositif des « aviseurs fiscaux » a été pérennisé. Il permet aux services de recherche de la DGFIP de bénéficier de renseignements provenant de personnes qui disposent de renseignements précis sur des schémas de fraude.

Mais dans le même temps, de nouvelles procédures de transaction sont aussi possibles avec l'ouverture de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) à la fraude fiscale. Le nombre de CRPC augmente (de 9 en 2018 à 108 en 2020) et celui des CJIP de-

meure faible (1 à 2 par an en matière de fraude fiscale), quoique portant sur des affaires importantes (Google par exemple). L'objectif officiel est de traiter plus rapidement les dossiers et d'éviter le coût et la durée d'une instruction.

Mais il s'agit ici d'une justice négociée. La CJIP permet en effet aux personnes morales d'interrompre un procès pénal en échange du paiement d'une amende.

## **Les différents types de contrôle fiscal**

### Le contrôle sur pièces

Le contrôle sur pièces proprement dit est constitué par l'ensemble des travaux de bureau au cours desquels le service procède à l'examen critique des déclarations à l'aide des renseignements et documents figurant dans les différents dossiers qu'il détient, et, le cas échéant, établit les rehaussements ou dégrèvements justifiés. Le contrôle sur pièces a pour objet : de vérifier que tous les contribuables ont bien déposé leur déclaration ; de rectifier les erreurs, insuffisances, inexactitudes, omissions ou dissimulations dans les éléments servant de base au calcul de l'impôt, ces rehaussements étant opérés à partir de la déclaration elle-même et des documents figurant au dossier ou en la possession du service ; en matière d'impôt sur le revenu, de s'assurer que le revenu global défini est cohérent avec ce que l'on sait du contribuable, pour toutes les années non prescrites.

### Le contrôle sur place dit externe (la « vérification »)

La « vérification » est l'opération qui consiste à s'assurer de la sincérité d'une déclaration fiscale en la confrontant à des éléments extérieurs. Elle permet d'assurer les rehaussements nécessaires ou, le cas échéant, de prononcer les dégrèvements justifiés. La « vérification » peut être selon le cas : une vérification de comptabilité ; un examen de comptabilité ou un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP). Un ESFP peut être effectué à la suite d'une vérification de comptabilité, comme une vérification de comptabilité peut apparaître nécessaire au cours d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle ; une vérification de valeur déclarée (pour évaluer le patrimoine imposable) ou autre.

## **2. Essoc, un changement d'approche et d'orientation du contrôle fiscal**

Ces quelques avancées ont vite été contrebalancées... Présentée par le gouvernement comme le second pilier de son action en matière de lutte contre la fraude, la loi « Essoc » du 10 août 2018 (loi « Pour un État au service d'une société de confiance ») constitue une véritable réorientation du contrôle fiscal. Au-delà de ses dispo-

sitions visant à faciliter les régularisations ; l'approche générale consiste surtout à en finir avec le contrôle fiscal tel qu'il existe de longue date.

Parmi les dispositions de la loi Essoc, on citera par exemple la possibilité d'effectuer un recours hiérarchique en matière de contrôle sur pièces

ou encore la «garantie fiscale». Concrètement, tout point examiné n'ayant pas fait l'objet d'un redressement est considéré comme validé par l'administration. L'administration ne pourra plus y revenir lors d'un contrôle ultérieur portant sur les mêmes exercices. Cette «garantie fiscale» s'applique aussi bien aux entreprises à l'issue d'un examen ou d'une vérification de comptabilité, qu'aux particuliers, après un examen de la situation fiscale personnelle (ESFP). Mais pour se positionner clairement, encore faut-il que les vérificateurs aient toutes les informations nécessaires à l'examen des points en question, ainsi que le temps de les traiter. Ce qui n'est pas toujours le cas.

Plus largement, l'objectif de la loi Essoc est de privilégier l'accompagnement des entreprises ou des contribuables et de faire en sorte que dès l'engagement d'un contrôle fiscal (programmé en fonction d'anomalies détectées au préalable), ses conclusions, autrement dit les redressements qui pourrait en résulter, soient acceptés par le contribuable ou l'entreprise. Ceci revient à dire que c'est à l'administration fiscale de s'adapter au contribuable ou à l'entreprise faisant l'objet d'un contrôle. Un véritable renversement de perspective qui fait du contrôle fiscal un audit au service de la personne morale ou physique vérifié alors que le contrôle doit servir l'intérêt général (et pas les intérêts particuliers) et garantir l'application de la loi.

### **3. Une lutte contre la fraude enserrée et enfermée ?**

Outre les dispositions mentionnées ci-dessus, l'évolution du contrôle fiscal est également marquée par l'emploi de nouvelles procédures et de nouveaux outils. De manière générale, cette évolution conduit à intervenir moins sur place et à utiliser davantage le traitement des données par des algorithmes.

Paradoxalement, une partie des opérations de contrôle fiscal dit «sur place» est désormais menée... du bureau! La récente procédure d'examen de comptabilité s'effectue en effet sans contrôle sur place, par simple transmission des données comptables, mais selon la procédure de contrôle «sur place». Selon «Bercy», «*Cette procédure est moins intrusive pour l'entreprise et moins chronophage que la procédure de vérification de comptabilité sur place*<sup>23</sup>». Moins intrusive pour l'entreprise, cette procédure est cependant moins efficace : elle ne permet pas les mêmes investigations qu'un contrôle dans les locaux de l'entreprise. Vue comme une forme de simplification à l'avantage des entreprises, cette procédure tend malheureusement

à se substituer progressivement aux vérifications effectuées réellement dans les locaux de l'entreprise.

Par ailleurs, les pouvoirs publics vantent la montée en puissance de l'intelligence artificielle (IA) dans le traitement des données, censée permettre de mieux détecter les éventuelles fraudes. L'IA est utilisée pour traiter des données et permettre une amélioration de la programmation du contrôle fiscal, soit l'opération consistant à détecter des anomalies et à proposer l'engagement d'un contrôle fiscal externe, ou sur place. Mais ses résultats sont décevants.

En toute logique, par la quantité de données qu'elle traite, l'IA aurait dû apporter une véritable valeur ajoutée et produire des résultats supérieurs à la programmation classique effectuée par les agents de l'administration fiscale. Mais tel n'est pas le cas... Les données sont parlantes. En 2019, l'IA représentait 21,95 % du nombre de contrôles fiscaux, mais n'avait permis de récupérer que 785 millions d'euros<sup>24</sup>,

23. Article sur le site du Ministère de l'économie, des finances et de la relance, « L'examen de comptabilité, la procédure de contrôle fiscal à distance », 12 juillet 2019 : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/examen-comptabilite-contrrole-fiscal>

24. Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat sur les moyens du contrôle fiscal du 22 juillet 2020 : <http://www.senat.fr/rap/r19-668/r19-668I.pdf>

soit 5,66 % des résultats du contrôle fiscal externe (droits et pénalités) et 6,85 % en ne tenant compte que des droits nets. En 2021, l'IA était à l'origine de 45 % des contrôles fiscaux et ont permis de notifier 1,2 milliard d'euros de droits et pénalités, soit seulement 8,9 % des résultats

du contrôle fiscal. Un résultat bien décevant dont les pouvoirs publics semblent avoir du mal à tenir compte puisqu'ils veulent malgré tout que l'IA représente la moitié de la programmation du contrôle fiscal dès 2022...

## **Comment est sanctionnée la fraude fiscale ?**

Il existe différents types de sanctions, fiscales et pénales. Cette diversité est censée tenir compte de la gravité des faits afin de ne pas sanctionner de la même manière une fraude « simple » (absence de déclaration d'une partie du revenu portant sur un montant faible) et une fraude complexe (schéma international faisant intervenir des sociétés-écrans, des fausses factures et des sommes importantes).

Les sanctions fiscales sont des sanctions financières. Lors d'un rappel de l'impôt élué, les sanctions sont de 10 %, 40 % voire 80 % du montant de l'impôt élué. Ces différents taux tiennent compte de la gravité de la fraude (le taux de 80 % s'applique en cas d'activité occulte ou de manœuvre frauduleuse comme l'emploi de fausses factures par exemple). Des intérêts de retard de 0,20 % par mois de retard (soit 2,4 % sur 1 an) sont aussi appliqués.

En cas de fraude grave, des sanctions pénales sont également applicables en plus des sanctions fiscales. Elles peuvent aller jusqu'à 500 000 euros d'amende et 5 ans d'emprisonnement. En cas de fraude aggravée (comptes à l'étranger, sociétés-écrans...), elles vont jusqu'à 3 millions d'euros d'amende et 7 ans d'emprisonnement.

# IV. Quels résultats de la lutte contre la fraude fiscale ?

Les résultats financiers annuels du contrôle fiscal étaient auparavant présentés par la DGFIP et les ministres (de l'économie, de l'action et des comptes publics) sous l'angle des montants des droits et pénalités « notifiés » au contribuable (les « rappels » ou « redressements »). Mais depuis 2018, les pouvoirs publics ont fait le choix de présenter les résultats du contrôle fiscal sous l'angle des sommes encaissées au cours de l'année. Si les deux présentations sont intéressantes, omettre d'évoquer le montant global des redressements est trompeur. Il est certes utile de connaître le montant des recettes encaissées au titre du contrôle fiscal. Mais il faut cependant avoir une vision d'ensemble intégrant l'ensemble des résultats du contrôle, y compris lorsque des redressements font l'objet de recours ou, pour diverses raisons, ne sont pas recouverts.

Nous analyserons ici la période 2008-2019 pour laquelle nous disposons de données complètes tant en matière de résultats que de nombre de contrôles. Un rapide point sera cependant effectué sur les premiers résultats disponibles pour l'année 2021, rendus publics dans un communiqué du Ministère de l'Économie, des Finances et de la relance le 3 mars 2022.

L'évolution des moyens juridiques (les différentes lois) et matériels (comme l'outil numérique) est systématiquement présentée comme permettant d'améliorer la lutte contre la fraude. Logiquement, cela aurait dû se traduire par une hausse des résultats du contrôle fiscal, exprimés en « redressements fiscaux ». Or, ceux-ci révèlent une autre réalité : le taux de contrôle baisse, tout comme les résultats. Et ce, alors qu'on assiste à une évolution de la fraude fiscale.

## I. Le nombre de contrôles et les résultats orientés à la baisse

Entre 2008 et 2019, le nombre de contrôles « sur place » a baissé de 13,25 %, passant de 52 010 à 45 114. Par ailleurs, le nombre de contrôles sur pièces (les CSP) a également baissé de 55,86 %, en passant de 1 000 532 à 441 544 CSP.

Cette tendance à la baisse se vérifie dans la majorité des domaines :

- baisse de 31,41 % en matière d'impôt sur les sociétés, soit de 108 054 à 74 107 contrôles
- baisse de 56,8 % en matière de TVA, soit de 81 109 à 35 037 contrôles ;
- baisse de 59,07 % en matière d'impôt sur le re-

- venu, soit de 810 123 à 330 858 contrôles ;
- le nombre de rejets de demandes de remboursement de crédit de TVA a pour sa part augmenté de 23,75 %, mais reste faible en volume (le nombre de contrôles passe de 1246 à 1542).

Mécaniquement, les résultats financiers du contrôle fiscal baissent eux aussi, de 11,28 %. Ils passent (en droits et en pénalités), de 15,63 à 13,86 milliards d'euros. Pour les seuls droits (le montant de l'impôt élué), ils baissent de 10,11 %, soit de 12,73 à 11,45 milliards d'euros. Le

détail de l'évolution des résultats des redressements en droits nets (hors pénalités), tous types de contrôles confondus, est instructif :

- en matière d'impôt sur les sociétés, les résultats passent de 2,92 à 3,02 milliards d'euros, ils dépassent de peu 2008, qui était la plus mauvaise année de la période étudiée (voir ci-dessous) ;
- en matière de TVA, ils baissent fortement, de 2,71 à 1,76 milliard d'euros, alors que la TVA reste un impôt très fraudé, en atteste l'écart de TVA calculé au sein de l'Union européenne (voir ci-dessus) ;
- les rejets de remboursement de crédit de TVA passent de 1,59 à 1,69 milliard d'euros, une hausse plus faible que celle du nombre de contrôles ;
- en matière d'impôt sur le revenu, ils passent de 1,98 à 1,68 milliard d'euros ;
- les résultats des droits d'enregistrement s'effondrent et passent de 1,67 à 1,42 milliard d'euros ;
- les résultats du contrôle de l'ex-ISF et de l'IFI sont passés de 273 à 398 millions d'euros ;
- les résultats des contrôles des impôts locaux sont passés de 696 à 504 millions d'euros.

Après une année 2020 marquée par une chute

des résultats et du nombre de contrôles due au confinement avant un retour à une activité normale ensuite, 13,4 milliards d'euros ont été notifiés en 2021, ce qui représente tout de même une baisse de 460 millions d'euros par rapport à 2019.

En nombre de contrôles, sur la seule période 2017-2019 (soit la moitié du quinquennat Macron) :

- le nombre de contrôles effectués sur place est passé de 47 900 à 45 114, soit une baisse de 5,8 % ;
- le nombre total de contrôles sur pièces est passé de 658 456 à 441 544, soit une baisse de 32,9 % ;
- les résultats globaux (droits et pénalités) issus de l'ensemble des contrôles est passé de 17,9 milliards d'euros à 13,86 milliards d'euros, soit une baisse de 22,53 % (et de 25,13 % sur 2017-2021).

Si une partie de la baisse des résultats provient de la fin des « régularisations » traitées par le STDR, cela n'explique pas tout : c'est bien la baisse globale du nombre de contrôles qui en explique l'essentiel...

## 2. Quelles tendances par impôt ?

### **Impôt sur les sociétés (IS)**

2008, année de la crise financière systémique, a été la plus mauvaise année en matière de redressements effectués à l'IS, juste devant 2009 (année également marquée par la crise) et 2019, année pourtant faste en matière de bénéfices des entreprises. Mais en 2008, les redressements portant sur l'IS représentaient malgré tout 4,52 % des recettes totales de l'IS en 2008, un ratio supérieur à celui de 2019 (4,37 %). Sur la période, ce ratio a même dépassé 7 % en 2010 et en 2016. Les mauvais résultats de 2019 peuvent aussi être comparés avec ceux de 2012 (plus de 4 milliards d'euros), 2014 (3,8 milliards d'euros), 2015 (4,8 milliards d'euros) ou 2016 et 2017 (avec 4 milliards d'euros environ) : ramenée à ces années, la baisse est de l'ordre de 20 %.

Ces résultats doivent également être mis au regard du nombre de contrôles et du « taux de couverture » ; en forte baisse. Le nombre d'entreprises soumises à l'IS a en effet augmenté (de 1,5 million en 2008 à près de 2,5 millions en 2019) alors que le nombre de contrôles a baissé. Celui-ci, rapporté au nombre d'entreprises soumises à l'IS, détermine le taux de couverture des entreprises à l'IS : depuis 2008, il a fortement chuté. En matière de contrôle sur pièces, il est passé de 7,16 % en 2008 à 2,98 % en 2019. Autrement dit, une entreprise soumise à l'IS a une probabilité de faire l'objet d'un contrôle sur pièces tous les 33,5 ans.

Dans cette chute, nous revenons ici sur le contrôle fiscal portant sur les opérations internationales, particulièrement difficiles à mener, notamment en matière de la complexité des

manipulations de prix de transfert, lesquels représentent plus de la moitié du commerce mondial et dont la manipulation d'une faible partie génère une fraude très importante. En la matière, le total redressement représente 3,9 milliards d'euros en base en 2019. Un montant certes important, mais faible au regard de l'importance des prix de transfert. Le contrôle fiscal n'inquiète d'ailleurs manifestement pas les multinationales : le nombre d'accords pré-alables en matière de prix de transfert, censé sécuriser juridiquement les entreprises en amont de leur politique de prix de transfert, est très peu utilisé : on en dénombrait 7 en 2018, 16 en 2019 et 8 en 2020.

Le même constat s'impose en matière de contrôle du crédit d'impôt recherche (CIR). La hausse de la part de la dépense privée en R&D dans le PIB provient pour partie du détournement du CIR (au coût de 7,4 milliards d'euros pour 2022). Les grandes entreprises auraient tendance à surévaluer leurs dépenses de R&D pour bénéficier du CIR sans que leurs dépenses réelles d'investissements n'augmentent, comme le dénonçait la Cour des comptes dans un rapport retentissant de 2013<sup>25</sup>. La fraude au CIR reste cependant taboue : entre 2011 et 2016 (dernière année de statistiques connues), le nombre de contrôles avec rectifications (ou redressements) opérées sur le CIR suite aux contrôles fiscaux externes et aux contrôles du bureau est resté peu élevé : en 2016, on dénombrait moins de mille redressements pour plus de 24 000 entreprises bénéficiaires du CIR.

## **TVA**

En matière de TVA, la chute du taux de couverture du tissu fiscal (le nombre de contrôles rapporté au nombre d'entreprises soumises à TVA) est spectaculaire. La baisse du nombre de contrôles s'accompagne en effet d'une hausse du nombre d'entreprises soumises à TVA (4 millions en 2008 et 6,4 millions en 2019). Le taux de couverture chute ainsi de 1,18 % en 2008 à 0,66 % en 2019 en contrôle sur place et de 2,04 %

en 2008 à 0,57 % en 2019 en contrôle sur pièces. Autrement dit, une entreprise soumise à la TVA a une probabilité de faire l'objet d'un contrôle sur place tous les 151 ans et d'un contrôle sur pièces tous les 175 ans.

Les redressements notifiés en matière de TVA représentaient par ailleurs 2,59 % des recettes brutes de TVA (rejets de demandes de remboursement de crédit de TVA compris) en 2008 et 1,6 % en 2019. Il était supérieur à 2 % jusqu'en 2016 puis a singulièrement baissé en 2017 (1,86 %), 2018 (1,68 %) et 2019. La hausse du montant découlant des rejets de demandes de remboursements de crédit de TVA ne vient nullement corriger cette baisse avec des montants étrangement faibles compte tenu de l'importance de la TVA, de l'ampleur des estimations de la fraude à la TVA et des différents mécanismes de fraude dont elle est l'objet.

## **Impôt sur le revenu (IR)**

L'IR connaît le même sort que l'IS et la TVA. Le montant des redressements et le nombre de contrôles baissent fortement. Les redressements passent de 1,983 à 1,689 milliard d'euros entre 2008 et 2019. Le nombre de contrôles sur pièces chute de 810 123 en 2008 à 330 858 en 2019, ce qui représente une chute du taux de couverture du tissu fiscal (nombre de contrôles ramené au nombre de foyers fiscaux), lequel passe de 2,25 % en 2008 à 0,85 % en 2019. Un foyer fiscal peut faire l'objet d'un contrôle sur pièces tous les 44 ans.

Certes, on peut relever plusieurs explications à cela, à commencer par la baisse de la proportion de foyers imposables. On en dénombrait 19 716 millions en 2008 sur 36,03 millions de foyers fiscaux (soit 54,7 % de foyers imposables) et en 2019, 17,6 millions sur un total de 39,3 millions de foyers fiscaux (soit 44,78 % de foyers imposables). Par ailleurs, le préremplissage de la déclaration des revenus, engagé en 2006 sur les salaires et les pensions de retraite puis étendu aux revenus de capitaux mobiliers, a sans

25. « L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche », Rapport de la Cour des comptes du 11 septembre 2013.

doute eu un impact, puisqu'il n'était plus possible pour le contribuable de ne pas déclarer le bon montant.

Le basculement vers le prélèvement à la source (PAS) et la suppression du décalage d'un an entre paiement et déclaration expliquent également une part de cette baisse. Lors de la souscription de la déclaration des revenus de 2018, les contribuables ont ainsi dû, sous leur propre responsabilité, distinguer les revenus exceptionnels (soumis à taxation) des revenus courants dont l'imposition a été effacée par le Crédit d'Impôt Modernisation du Recouvrement (le CIMR). Le contrôle du CIMR doit se faire jusqu'en fin 2022. C'est donc en 2023 que l'on analysera réellement l'efficacité du contrôle du basculement vers le « PAS ».

Pour autant, tout ceci n'explique pas la baisse du taux de couverture du tissu fiscal. Il est là aussi impossible de penser que les suppressions d'emplois n'ont pas eu un impact sur cette baisse. Alors que dans la période, les plus hauts revenus continuaient à croître, on ne peut pas expliquer que la procédure d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP, une procédure particulière de contrôle fiscal externe des ménages qui concerne les dossiers les plus significatifs) ait connu une chute aussi importante : on en dénombrait 4 166 en 2008 contre 2 646 en 2019, soit une chute de 36,48 %. Une chute importante qui s'accompagne d'une chute du rendement des ESFP, passé de 384 millions d'euros en droits et 160 millions d'euros en pénalités en 2008 à 271 millions d'euros en droits et 126 millions d'euros en pénalités 2019.

### **Impôts patrimoniaux : ISF/IFI et droits d'enregistrement**

Les résultats du contrôle de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) sont marqués par un bon spectaculaire du ratio déterminé par les résultats du contrôle sur les recettes globales de l'IFI. Mais ce bon ne doit tromper

personne et s'explique ainsi.

Même après la fin de l'ISF, il reste possible de procéder à des redressements d'ISF sur la période non prescrite. Ces redressements, notifiés alors que l'IFI était en place, portent tant sur l'immobilier que sur les autres actifs (immobiliers, financiers et mobiliers) qui entraînent dans la base de l'ISF. Ce ratio a donc intégré durant plusieurs années les résultats de contrôle de l'ISF et de l'IFI ramené aux maigres recettes de l'IFI.

A contrario, ces résultats montrent une continuité malgré la transformation de l'ISF et IFI. Le contrôle de l'ex-ISF portait notamment sur la partie immobilière de son assiette. Il était plus difficile de contrôler la valeur des titres financiers, notamment de ceux logés à l'étranger<sup>26</sup> et, le cas échéant, ceux provenant de sociétés établies en France, mais non cotées (le contrôle des titres cotés étant plus aisé).

Par ailleurs, ces résultats ont intégré les régularisations du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) qui, s'il n'a pas pris en compte de nouvelle demande après le 31 décembre 2017, aura traité près de 50 000 dossiers pour un résultat financier global de près de 10 milliards d'euros. Ce résultat s'est étalé de juin 2013, date de création du STDR jusqu'en 2018 voire 2019, le temps de traiter les demandes reçues avant le 31 décembre 2017 (voir annexes). Notons par ailleurs que le STDR traitait des demandes de régularisations pouvant également porter sur d'autres impôts, comme l'impôt sur le revenu.

Ces résultats intègrent enfin les régularisations « hors STDR » qui, tous les ans, sont effectuées après une relance des services de la DGFIP et font désormais partie des pratiques courantes des contribuables et des entreprises).

Enfin, en matière de droits d'enregistrement (des impôts portant sur la patrimoine lors de ventes d'immeubles ou de la cession de parts

26. Voir notamment Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations, enquête sur les paradis fiscaux*, Éditions du Seuil, 2017.

sociales par exemple), la tendance est également clairement à la baisse : le ratio du montant

des redressements sur le montant des recettes chute de 8,33 % en 2008 à 3,29 % en 2019.

### **3. Une baisse globale sur fond de fraude systémique**

Il n'est guère étonnant de constater que la baisse des résultats du contrôle accompagne celle du nombre de contrôles. Bien que les pouvoirs publics ne cessent de vanter un meilleur ciblage des contrôles fiscaux et les nouvelles mesures qu'ils ont prises (en matière de plate-formes numériques et de e-commerce par exemple), le lien entre ces deux baisses est étroit et l'effet est mécanique.

La chute des effectifs est plus importante que la baisse du nombre de contrôles et des résultats afférents. Cela s'explique pour partie ainsi : il n'est pas faux de considérer que certaines mesures se sont révélées intéressantes, ont en quelque sorte contribué à « limiter la casse » et, donc, ont freiné la chute. Il en va ainsi de la re-

connaissance du rôle des aviseurs, de l'amélioration de certaines procédures permettant d'élargir des recherches pour obtenir de meilleurs renseignements préalablement à un contrôle, de mesures relatives au e-commerce, etc.

Cela s'explique aussi par le fait que la fraude fiscale se développe encore : de nouvelles formes de fraude s'ajoutent aux formes « traditionnelles » de fraude comme la fraude à la TVA via les néobanques, entre autres. De fait, la baisse des résultats procède d'une baisse du nombre de contrôles et non d'une baisse de la fraude. Les discours relativisant l'ampleur de la fraude n'ont aucun fondement. Celle-ci demeure très préoccupante, elle est élevée et fait toujours « système ».

### **4. Une montée en puissance des régularisations et du « partenariat »**

L'évolution marquante des résultats du contrôle est l'explosion des régularisations en contrôles sur pièces (effectués sur dossiers du bureau) et en contrôles fiscaux externes (menés soit sur place soit du bureau, comptabilité à l'appui), qui passent de 3895 en 2013 à 43 000 en 2021. De son côté, l'accompagnement des entreprises,

notamment des PME, évolue lentement : en 2021, 827 PME ont bénéficié d'un accompagnement fiscal personnalisé et près de 55 grands groupes réunissant 2500 sociétés sont engagés dans un partenariat avec la Direction générale des finances publiques. L'impact de la loi « Es-soc » est palpable.

### **5. La chute des effectifs de l'administration fiscale**

Pour effectuer des recherches, contrôler les dossiers et vérifier les données, la comptabilité et les actes juridiques, il faut des personnels. Ceux en charge de la lutte contre la fraude fiscale travaillent au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ainsi que dans certains services spécialisés, les magistrats étant chargés de sanctionner les cas présentés

comme les plus graves après un contrôle fiscal.

Or, depuis 2002, les services de la DGFIP subissent d'importantes suppressions d'emplois. Si dans un premier temps, elles ont relativement épargné les services de contrôle, tel n'est plus le cas depuis plusieurs années. Le nombre d'agent.es affecté.es dans les différents services

de contrôle de la DGFIP<sup>27</sup>, qui était de 13 336 «équivalents temps plein travaillé» (ETPT) en 2010 est passé à 12 575 en 2014<sup>28</sup> et à 10 252 en 2017<sup>29</sup>, soit 3 100 emplois en moins. De son côté, la Cour des comptes estime que 1 733 emplois ont été supprimés entre 2012 et 2016 dans les services de contrôle fiscal<sup>30</sup>. Selon le rapport

d'activité de la DGFIP de 2020, 9 % des effectifs relèvent du contrôle fiscal, soit environ 9 000 agents.es. Depuis la fin des années 2000, les services de contrôle ont donc perdu au moins entre 3 000 et 3 500 emplois, peut-être même plus de 4 000...

## **6. Une réponse pénale sans moyens à la hauteur**

La justice, dont le rôle a été renforcé en 2013 avec la création du parquet national financier et en 2018 avec l'assouplissement du «verrou de Bercy», souffre également du manque de moyens. C'est d'autant plus vrai que le nombre de dossiers transmis par la Direction générale des finances publiques aux autorités judiciaires suite à un contrôle fiscal a augmenté, passant de 1 095 en 2017 à 1 826 en 2019 et à 1 620 en 2021.

Dans une allocution en ouverture du colloque sur «la convergence des moyens de lutte contre les fraudes fiscales et sociales», François Molins, procureur général près la Cour de cassation, déclarait ceci : «*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. Notre système pêche en effet par incohérence dans la mesure où l'État ne se donne pas les moyens suffisants pour appliquer la politique publique ambitieuse et légitime qu'il poursuit. 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) : face à l'évolution aussi bien quantitative que qualitative des infractions, l'organisation et les moyens consacrés pour lutter contre elles font apparaître des faiblesses qui contribuent à expliquer le caractère partiel et tardif de la réponse pénale. 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<sup>31</sup>». Le constat parle de lui-même...*

27. Soit l'ensemble des services de contrôle : programmation, recherche, contrôle sur pièces et contrôle sur place. Le nombre de vérificateurs qui effectuent du contrôle sur place est pour sa part inférieur à 5 000.

28. Rapport d'information du Sénat précité.

29. Rapport de la Commission des finances du Sénat du 24 novembre 2016 : <http://www.senat.fr/rap/l16-140-316/l16-140-316.html>

30. Rapport de la Cour des comptes, «La DGFIP, dix ans après la fusion», juin 2018 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-dgfiip-dix-ans-apres-la-fusion>

31. Voir l'allocution sur le site de la Cour de cassation : <https://www.courdecassation.fr/toutes-les-actualites/2019/05/10/la-convergence-des-moyens-de-lutte-contre-les-fraudes-fiscales-et>

# V. Et du côté du « contrôle social » ?

*La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est en proie à de nombreux obstacles du fait de la diversité des impôts et de la complexité des schémas employés. Ces obstacles sont également politiques et proviennent également de la priorité donnée par les pouvoirs publics à la lutte contre la fraude sociale et les différentes formes de « contrôle social »...*

## I. Des moyens préservés...

Selon la Caisse des allocations familiales (CAF)<sup>32</sup>, chargée du contrôle des prestations familiales et sociales, en 2020, près de 36,6 millions de contrôles ont été réalisés, 36 917 cas de fraudes ont été détectés (soit une proportion de 0,1 % de fraudeurs au regard du nombre de contrôles) et 0,27 % des allocataires ont été considérés comme fraudeurs sur les 13,8 millions d'allocataires. Des proportions très faibles qui montrent à quel point le discours sur la fraude aux prestations sociales est outrancier et trompeur... Un nouveau service a été créé pour combattre les formes de fraude les plus graves, notamment celles commises en bande organisée.

Selon le rapport de décembre 2019 de la Cour des comptes<sup>33</sup>, « la lutte contre les fraudes aux prestations mobilisait en 2019 près de 4 000 agents en équivalent temps plein (ETP) dans les branches du régime général et à Pôle emploi. Ces effectifs sont stables ou en augmentation, malgré la baisse globale des effectifs des organismes sociaux ». Si les organismes sociaux ont effectivement perdu des emplois, le « contrôle social » a été pour sa part relativement préservé alors que le contrôle fiscal voyait ses effectifs chuter. La gestion des effectifs n'est donc pas la même qu'au sein de l'administration fiscale. Pôle Emploi a d'ailleurs fait passer les équipes de contrôleurs de 300 à 600 agents et vise à terme 1 000 contrôleurs pour augmenter le nombre de contrôles à 500 000 par an,

alors que de nombreux postes sont supprimés sur des missions pourtant utiles de Pôle Emploi.

La Cour relève par ailleurs que, « En 2019, les CAF ont effectué 33,4 millions de contrôles susceptibles d'entraîner le constat d'indus ou de rappels. 14,7 millions de ces contrôles ont concerné des bénéficiaires du RSA. » Ces contrôles ont débouché sur des indus ou des rappels dans moins de 2 % des cas. Par ailleurs, « Les contrôles sur place, qui permettent d'appréhender le plus largement la situation du foyer, ont ainsi couvert uniquement 5 % des foyers titulaires du RSA ». En d'autres termes, le nombre de contrôles est incomparablement plus élevé que le nombre de contrôles fiscaux, tout comme le « taux de couverture » de la population. Pour autant, on est bien loin d'une fraude massive. Les données le montrent : le prétendu fléau est un phénomène ultra-minoritaire, voire marginal.

Si certaines voix se plaignent à tort du caractère intrusif du contrôle fiscal, elles omettent curieusement de formuler la même critique en matière de « contrôle social ». Or, ces contrôles sont souvent difficiles pour les assuré.es sociaux. Les contrôles de la CAF, en augmentation constante, sont notamment fondés de manière arbitraire sur des algorithmes flous et des scores de risques discriminatoires et créent de nombreux problèmes pour des assuré.es sociaux/ales qui n'ont

32. Dossier de la CAF, « La politique de prévention et de lutte contre la fraude des CAF en 2020 », 17 juin 2021.

33. Rapport de la Cour des comptes, « La fraude aux prélèvements obligatoires », décembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-12/20191202-rapport-fraude-aux-prelevements-obligatoires.pdf>

pas du tout fraudé, mais se retrouvent victimes de contrôles abusifs.

Les méthodes de recouvrement sont pour leur part souvent plus expéditives qu'en matière fiscale. Les caisses d'allocations familiales qui réclament des trop-perçus (les indus) aux allocataires se remboursent parfois en pratiquant des retenues mensuelles sur les prestations, parfois illégalement et sans que les allocataires ne soient

informés de l'existence des indus et donc de la possibilité d'effectuer une contestation.

Précisons enfin que 1421 poursuites pénales ont été engagées, soit à peu près autant qu'en matière de fraude fiscale, mais pour des montants bien inférieurs : le préjudice moyen de la fraude était est de 6640 euros en 2019 alors que le seuil de transmission automatique au parquet en matière de fraude fiscale est de 100000 euros.

## **2. Vers un durcissement du contrôle des personnes sans emploi**

Quant aux personnes sans emploi, elles ont du souci à se faire... Début novembre 2021, la ministre du Travail Élisabeth Borne a en effet annoncé que Pôle emploi allait intensifier ses contrôles auprès des personnes demandeuses d'emploi afin de vérifier que celles-ci soient bien en situation de recherche «active» d'emploi. 250000 contrôles étaient programmés en six mois, soit une augmentation de 25 % par rapport aux 400000 réalisés sur l'année 2019.

Les effectifs de Pôle emploi n'étant pour leur part ni baissés ni renforcés, la stratégie du gouvernement vise en réalité à contrôler une période d'indemnisation moins longue. Il s'agit notamment de mener un contrôle plus strict sur l'application des nouvelles mesures décidées en 2021 dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage. Les contrôles ne cibleront pas seulement les personnes qui recherchent un emploi dans les secteurs dits «en tension» (la restauration, l'industrie, l'artisanat ou le BTP), mais aussi d'autres demandeurs d'emploi.

Ce renforcement des contrôles s'inscrit dans la droite ligne des déclarations d'Emmanuel Macron, qui, le mardi 9 novembre 2021, a souhaité que Pôle emploi examine les 300000 offres qui ne trouvent pas preneur (alors qu'en réalité, seules 157000 offres d'emplois seraient non pourvues selon Pôle emploi, soit moins de 5 % des offres) et les chômeurs/chômeuses qui ne démontreraient pas une recherche active d'emploi, une notion pour le

moins toute relative. Pour les néolibéraux de tout poil, le contrôle social est décidément prioritaire sur le contrôle fiscal. Le message est donc clair, sachant que les sanctions vont d'un mois de radiation de la liste des demandeurs d'emploi à la suppression pure et simple de l'allocation chômage.

Si comparaison ne rime pas forcément avec raison, l'évolution du contrôle fiscal et celle du contrôle social n'est pas la même. Pourtant, les chiffres et les travaux sur l'importance des fraudes sont connus. Cela n'empêche pas les tenants du néolibéralisme de vouloir poursuivre leur entreprise d'affaiblissement et de réorientation du contrôle fiscal et, parallèlement, de renforcement du «contrôle social». L'offensive est ciblée en toute connaissance de cause : elle est donc bel et bien idéologique.

C'est d'autant plus anormal que certains bénéficiaires potentiels d'aides, de prestations ou de minima sociaux n'en demandent par le versement. Une récente étude a montré qu'au total, 10 milliards d'euros ne seraient pas versés alors que des personnes y auraient droit. Ces données confirment ce que la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques avait déjà relevé dans un rapport de 2020<sup>34</sup>. Une somme largement supérieure à l'estimation de la fraude aux prestations sociales...

En matière de contrôle social, l'urgent est donc plutôt à s'assurer que toutes les personnes ayant droit à des aides les perçoivent...

34. Dossiers de la Drees, «Le non recours aux prestations sociales», n° 57, juin 2020.

# VI. Comment plus et mieux combattre la fraude fiscale ?

Détecter, combattre et sanctionner la fraude fiscale, plus et mieux que ce qui a été fait jusque là, n'est plus une option, mais une nécessité tout à la fois budgétaire, sociale, écologique, économique et démocratique. Il s'agit de dégager des recettes qui échappent illégalement aux budgets publics, d'améliorer l'activité économique et l'emploi, d'instaurer une véritable justice fiscale et sociale (en renforçant les services publics par exemple), de financer la transition écologique et d'améliorer le consentement à l'impôt, base de toute démocratie digne de ce nom.

Si la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales recèle une dimension internationale, au plan national, la France dispose de marges de manœuvre qui ne sont pas pleinement utilisées. Il s'agit donc d'agir sur plusieurs leviers : les moyens législatifs et juridiques, les moyens humains et les moyens matériels. Sans prétendre ici à l'exhaustivité, nous livrons plusieurs pistes et propositions qui amélioreraient nettement l'efficacité de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

## I. Améliorer les moyens législatifs et juridiques

### **Abroger la garantie fiscale, réviser Essoc**

Plusieurs dispositions de la loi dite « Essoc » doivent être abrogées. Il en va ainsi de la « garantie fiscale » qui peut être utilisée par des entreprises afin de « sécuriser » un montage complexe. Concrètement, lors d'un contrôle, elles peuvent demander une validation de certains montages à la DGFIP afin que celle-ci ne puisse pas les remettre en cause à l'avenir. Or, compte tenu de la baisse des effectifs, la DGFIP n'a pas forcément le temps de vérifier si un montage est légal ou frauduleux. Sécuriser l'action de l'État en matière de lutte contre la fraude passe donc par la suppression de la « garantie fiscale ».

### **Réduire le nombre de « niches fiscales »**

Les « niches fiscales » sont toutes assorties de conditions qui ne sont pas toujours respectées.

Une « revue des niches fiscales » permettrait d'en réduire le nombre et le coût, ce qui réduirait au passage les possibilités de bénéficier des niches à tort et de manière frauduleuse.

### **Mieux coordonner les services et les administrations (fiscales, douanières et judiciaires)**

Les services de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale ont chacun une forte technicité qu'il faut préserver. Cela n'empêche pas une meilleure coordination entre eux, qui pourrait notamment passer par la création d'une base de données commune à Tracfin, aux services de contrôle de la DGFIP et à la DNRED (le service de renseignements des douanes), de sorte que toute information collectée soit accessible aux autres.

## **Améliorer l'information et la capacité d'agir des administrations fiscales, douanières et judiciaires**

Plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer l'information des services de l'État engagés dans la lutte contre la fraude fiscale. Nous en citerons 4 ici.

- La déclaration (reporting) pays par pays actuellement en vigueur s'applique au-delà de certains seuils, soit aux groupes établis en France qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes consolidé supérieur à 750 millions d'euros. Ce seuil doit être abaissé pour éviter que des groupes se restructurent afin de passer «sous les radars». La publicité de ce reporting demeure par ailleurs une demande légitime.
- L'abaissement des seuils doit également concerner la déclaration des prix de transfert pour couvrir davantage d'entreprises.
- La transmission de la comptabilité analytique aux administrations fiscales doit être obligatoire.
- Enfin, il faut harmoniser les délais de prescription (soit la période sur laquelle l'administration fiscale peut effectuer des redressements)

sur les délais comptables (avec un allongement possible pour les fraudes transitant par les paradis fiscaux).

## **Une politique de la sanction selon le principe de la riposte graduée**

Toute fraude doit être sanctionnée sur la base d'une sanction adaptée à sa gravité et à son ampleur. Il existe un éventail de sanctions allant de la pénalité de 10 % calculée sur l'impôt élué jusqu'à la prison ferme. Les récentes mesures permettant de sanctionner les organisateurs de la fraude sont un point positif dont il faut tirer le bilan afin de voir si elles sont appliquées, ce qui ne semble pas le cas à l'heure de la publication de ce rapport. Un contrôle et un bilan de l'application des sanctions de 40 et de 80 % sont également nécessaires.

De manière générale, lutter contre la fraude doit permettre de recouvrer l'impôt élué ainsi que les sanctions, fiscales et pénales le cas échéant, et doit s'accompagner d'une politique de la sanction qui permette de sanctionner la fraude et de la dissuader.

## **2. Renforcer les moyens humains des services engagés contre l'évasion et la fraude fiscales**

La DGFIP a perdu de très nombreux emplois dans tous ses services, y compris les services de contrôle. Pour une lutte contre la fraude fiscale efficace, il faut donc non seulement renforcer les services de contrôle, mais aussi les services qui gèrent les dossiers des particuliers et des entreprises. Ceux-ci constituent en effet le premier niveau de contrôle et, par la tenue des dossiers, ils permettent une fiabilisation des données, indispensable au contrôle. Au sein des services de contrôle, aucun ne doit être délaissé : un renforcement des moyens humains doit concerner les services de recherche et de programmation (qui détectent la fraude en amont d'un contrôle), les services de contrôles sur pièces et sur place ainsi que plusieurs services

assurant le suivi des opérations de contrôle et, par exemple, les liaisons avec la justice.

Les Douanes participent à la lutte contre la fraude financière et fiscale et doivent également être renforcées, tout comme les services spécialisés (au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de la relance ou au sein du ministère de l'Intérieur). Le renforcement des moyens humains doit également concerner les services de la justice dans leur ensemble comme dans les services spécialisés (le parquet national financier par exemple). Ce renforcement doit donc concerner l'ensemble des services engagés dans la lutte contre la fraude, la corruption, le blanchiment, etc.

### **3. Donner des moyens matériels et organisationnels adaptés**

#### **Identifier les bénéficiaires effectifs**

L'un des enjeux majeurs consiste à identifier les personnes, physiques ou morales, qui détiennent ou possèdent une société-écran ou un compte bancaire protégé par l'anonymat. Il s'agit là aussi de promouvoir la mise en place d'un instrument multilatéral en matière d'échange automatique de données bancaires et juridiques, éventuellement à partir de registres publics. Il faut donc qu'un véritable registre des bénéficiaires effectifs des trusts et des diverses sociétés-écrans soit créé en France, ce qui passe par dresser le bilan de celui qui a été instauré en 2016 et dont il reste à vérifier la fiabilité.

#### **Algorithmes : en plus et pas à la place des agents**

Comme exposé ci-dessus, l'utilisation de l'intelligence artificielle n'a pas encore donné tous les résultats escomptés. Et comme cela a toujours été le cas au sein de l'administration fiscale, les pouvoirs publics se sont empressés de supprimer des emplois en arguant que le « numérique » ferait mieux... De manière générale, cet outil est intéressant, mais il doit venir en appui des services de recherche, de programmation et de contrôles sans pour autant les remplacer. C'est un point important à réaffirmer pour garantir une bonne exploitation des données par les services.

Pour que ces technologies atteignent les objectifs fixés en matière d'amélioration de la détection de la fraude et du contrôle fiscal, plusieurs améliorations méritent d'être apportées et doivent évoluer sur la base de points d'étape périodiques. Le renforcement des services en emplois et une meilleure formation est indispensable pour la fiabilité, l'exhaustivité, l'exploitation des données, leur analyse et leur mise en adéquation avec le tissu économique. Il faut également améliorer la coordination entre le traitement des données et la programmation pour faciliter l'exploitation des données et permettre un « retour » afin de mieux orienter la

détection de la fraude. Enrichir et décloisonner les données permettrait par ailleurs un accès plus facile aux agents, moyennant une formation adaptée. Il s'agit également d'orienter le datamining vers le traitement des données (du registre des bénéficiaires effectifs, des déclarations pays par pays, des registres des commerces d'autres pays), de mieux exploiter les données extérieures aux déclarations fiscales (pour avoir une vision plus globale des entreprises et des particuliers prenant en compte les éléments de contexte : patrimoine et comportement des dirigeants, antécédents fiscaux...) et d'améliorer l'échange automatique d'informations en termes de qualité des données, de rythme d'échanges et de nature des informations.

#### **Pour une « police fiscale » unie**

Durant une longue période, les procédures permettant de prouver la fraude reposaient sur une procédure administrative, le contrôle fiscal. Mais il manquait un échelon, celui des pouvoirs de police judiciaire. En 2010 a été créée la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), rattachée au ministère de l'Intérieur. La loi anti-fraude de 2018 a ensuite instauré le Service d'enquête judiciaire des finances (SEJF) qui rassemble des officiers douaniers judiciaires du Service national de douane judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires, rattaché au Ministère de l'économie, des finances et de la relance. Il existe donc deux formes de « police fiscale ». Les pouvoirs publics arguent que la BNRDF est destinée à traiter davantage de dossiers de blanchiment de fraude fiscale tandis que le SEJF se concentrerait sur la fraude en tant que telle. Or, le blanchiment ne représente qu'environ 20 % du nombre total de dossiers de la BNRDF, constitués essentiellement de dossiers de fraude fiscale proprement dite (qu'il y ait ou non « blanchiment » du produit de la fraude). L'unification des deux « polices fiscales » au sein du SEJF est désormais une nécessité.

## 4. Agir au niveau international

### **Un cadastre financier, européen, voire mondial**

Le cadastre financier est une nécessité absolue. Il s'agit par cette mesure d'étendre les registres immobiliers actuels aux actions, aux obligations et aux parts de fonds d'investissement. L'objectif est ainsi d'identifier les bénéficiaires réels : « *Un cadastre financier communautaire, fondé sur les normes comptables et financières les plus avancées : voici un service public qu'une Union européenne qui se voudrait championne de la transparence financière devrait offrir.*<sup>35</sup> »

### **Pour une taxation unitaire**

Une véritable taxation unitaire « par le haut » s'impose pour tenir compte de la réalité économique, en particulier celle des multinationales qui, par leurs montages, parviennent en quelque sorte à « choisir » leur niveau réel d'imposition, toujours inférieur aux taux nominaux de l'impôt sur les sociétés. Concrètement, il s'agit de consolider l'ensemble des bénéfices (éventuellement diminué des pertes réelles d'exploitation), puis de répartir ce bénéfice entre les pays suivant une clef de répartition tenant compte de l'activité réelle : chiffre d'affaires, immobilisation, nombre de salarié-es<sup>36</sup>.

### **Harmoniser la TVA au sein de l'Union européenne**

Le régime actuel, dit transitoire, de la TVA intracommunautaire date de 1993... Les États membres ne sont jamais réellement parvenus à instaurer un régime définitif, en dépit de la fraude au système actuel. À partir de 2017, la Commission a présenté une série de propositions législatives découlant d'un plan d'action présenté en avril 2016. En 2018, le Conseil a

adopté une directive fixant un taux normal de TVA minimum permanent de 15 % et a adopté des actes législatifs portant sur : des « solutions rapides » visant à améliorer le fonctionnement de l'actuel régime de TVA dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau régime ; la TVA sur les publications électroniques et la coopération administrative transfrontière dans le domaine de la TVA. En novembre 2019, le Conseil a adopté de nouvelles mesures visant à moderniser les règles en matière de TVA pour le commerce électronique. Le processus d'harmonisation globale de la TVA n'a que trop traîné... Cette harmonisation est nécessaire pour neutraliser la fraude sans toutefois empêcher de baisser le poids de la TVA, impôt injuste, dans les recettes publiques.

### **Pour un véritable statut des lanceurs d'alerte**

La révélation des affaires de fraude fiscale a mis en lumière l'utilité des lanceurs d'alerte. Pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans toute démocratie ouverte et transparente. La reconnaissance qui leur est accordée et l'efficacité de leur protection en droit et en pratique contre toutes sortes de représailles constituent un véritable "marqueur" démocratique, ainsi qu'une question de droits fondamentaux (liberté d'expression et d'information)*<sup>37</sup> ». Des avancées ont été enregistrées avec la loi « Sapin 2 »<sup>38</sup>, qui a chargé le Défenseur des Droits de suivre l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte. Mais ce dernier estime que la France est « *au milieu du gué* » et prône une « *protection effective à ceux qui prennent des risques pour dénoncer des atteintes à l'intérêt général*<sup>39</sup> ».

35. Tribune collective, « Après l'enquête Openlux, l'appel de 14 économistes et personnalités à créer d'urgence un cadastre financier européen », *Le Monde*, 9 mars 2021.

36. Voir le rapport d'Attac, « La taxation unitaire pour lutter contre l'évasion fiscale des multinationales », 15 juillet 2019 : <https://france.attac.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/la-taxation-unitaire-pour-lutter-contre-l-evasion-fiscale-des-multinationales>

37. *Discussion par l'Assemblée* le 1<sup>er</sup> octobre 2019, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur : M. Sylvain Waserman). Texte adopté par l'Assemblée le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

38. Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique de 2016.

39. Propos de Jacques Toubon, alors Défenseur des Droits, lors d'un colloque organisé en décembre 2019 sur les lanceurs d'alerte.

Fin 2021 et début 2022, les discussions sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ont été rudes, les tentations de la vider de son contenu étant vives. Si, le 1<sup>er</sup> février 2022, l'accord trouvé entre députés et sénateurs a été salué par la Maison des Lanceurs d'alerte, plus que jamais, l'objectif demeure de mieux informer et protéger les lanceurs d'alerte et celles et ceux qui pourraient l'être<sup>40</sup>.

### **Pour une meilleure coopération internationale**

Sous le contrôle des Parlements, national et européen, ainsi que des ONG et des citoyens (grâce à des travaux publics), il est indispensable de suivre systématiquement l'évolution de la coopération internationale, fiscale et pénale internationale. L'information doit concerner le nombre d'opérations, les délais moyens de réponse pertinente aux demandes de renseignements, la mise en œuvre des gels et saisies et les sanctions. L'objectif est de s'assurer du niveau et de l'efficacité de la coopération internationale en matière fiscale, douanière et judiciaire.

Pour améliorer l'exercice du contrôle fiscal, qui reste organisé dans chaque pays au plan national, il faut aller plus loin dans la coopération et la fluidité transfrontalières. Un droit de suite permettrait ainsi de contrôler, sans engager de nouvelle procédure, une filiale (ou une entité contrôlée) établie dans un État A d'une entreprise contrôlée dans un État B. Un premier pas pourrait être fait avec une plus importante utilisation de procédures existantes, comme le contrôle multilatéral coordonné qui permet aux administrations de différents États d'intervenir simultanément dans différentes entités d'un groupe multinational sur les prix de transfert ou la TVA intracommunautaire. Cette procédure est peu utilisée : en 2018, elle n'a été engagée qu'à 16 reprises par l'administration fiscale française.

### **Une vraie liste noire des paradis fiscaux assortie de mesures anti-abus**

La communauté internationale se contente trop souvent d'établir des « listes noires » de territoires non coopératifs alors que cette politique du « name and shame » a montré son inefficacité. Ces listes se vident en effet progressivement, aucun grand « paradis fiscal » n'y figure et elle n'est pas assortie de disposition véritablement dissuasive. Il faut donc une nouvelle génération de « listes ».

Les critères devant présider à une véritable liste noire, en Europe et au plan national, doivent être d'une part la coopération effective et d'autre part, l'écart d'imposition. Sur la base d'une liste noire conforme à la réalité fiscale, il est possible de prévoir une inversion de la charge de la preuve pour les pays qui y figurent. Un tel dispositif serait particulièrement efficace. En effet, les flux et transactions avec ces territoires seraient alors supposés relever de la fraude fiscale sauf si la preuve contraire est apportée. Au-delà, une surveillance accrue serait également organisée pour les opérations à destination des pays sur liste grise.

### **Adapter la gouvernance fiscale et financière mondiale (COP)**

En matière de fiscalité internationale, la G20 a mandaté l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Certes, le club des pays riches qu'est l'OCDE s'est ouvert à des pays en développement. Pour autant, cette question relève par nature de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui pourrait organiser une COP financière et fiscale mondiale. L'idée d'une telle « COP », défendue par le sénateur Alain Bocquet, rejoint la revendication de l'ONG Tax Justice Network de créer une structure sous l'égide de l'ONU dont le but serait de favoriser l'émergence d'une fiscalité mondiale en faveur du financement de l'action publique, équitablement répartie entre les agents économiques à raison de leurs facultés.

40. Communiqué de la Maison des Lanceurs d'Alerte, « Les lanceurs d'alerte ne seront plus seuls », 1<sup>er</sup> février 2022.

Plus largement, la proposition de Thomas Piketty d'instaurer des impôts supranationaux sur la fortune et les bénéfices des entreprises (sur la base d'une taxation unitaire) participe de la même logique d'adaptation au fonctionnement de l'économie mondiale<sup>41</sup>.

Enfin, une véritable taxe sur les transactions financières (TTF) reste une urgence légitime et souhaitable. L'application d'une TTF, avec un

taux fixé au minimum à 0,1 % sur chaque opération par exemple, découragerait la spéculation à court terme, tout en ayant une incidence négligeable sur les investissements à long terme. Cette taxe rééquilibrerait les marchés financiers en rompant avec la mentalité court-termiste qui a contribué à leur instabilité. Elle permettrait de réduire la taille et l'instabilité des marchés financiers : un premier pas pour réduire durablement le pouvoir de la finance.

---

41. Thomas Piketty, *Le capital au 21<sup>e</sup> siècle*, Éditions du Seuil, 2013.

# Annexes

## Annexe I : La fraude aux recettes publiques à l'étranger

<i>Pays</i>	<i>Estimation basse</i>	<i>Estimation moyenne</i>	<i>Estimation haute</i>
France *	80 milliards d'euros	117,9 milliards d'euros	125 milliards d'euros
États-Unis (1)	/	689 milliards de dollars	/
Australie (1)	/	2,8 milliards de dollars	/
Canada (2)	9 milliards de dollars	/	48 milliards de dollars
Suisse (3)	/	18 milliards de francs suisse	/
Allemagne (4)	125,1 milliards d'euros	150 milliards d'euros	165 milliards d'euros
Grande Bretagne (5)	82 milliards d'euros	/	87,5 milliards d'euros
Belgique (6)	20 milliards d'euros	28 milliards d'euros	30,4 milliards d'euros
Italie (7)	122 milliards d'euros	132 milliards d'euros	180 à 190 milliards d'euros
Portugal (8)	11 milliards d'euros	/	31 milliards d'euros
Espagne (5)	/	60 milliards d'euros	/
Pologne (5)	/	34,6 milliards d'euros	/
Pays-Bas (5)	/	22,2 milliards d'euros	/
Grèce (5)	/	19,9 milliards d'euros	/
Danemark (5)	/	17,5 milliards d'euros	/
Suède (9)	16,9 milliards d'euros	/	24 milliards de dollars
Roumanie (5)	/	16,2 milliards d'euros	/
Autriche (5)	/	12,9 milliards d'euros	/
Finlande (5)	/	10,7 milliards d'euros	/
Hongrie (5)	/	9,1 milliards d'euros	/
République Tchèque (5)	/	8,8 milliards d'euros	/
Irlande (5)	/	6,9 milliards d'euros	/
Slovaquie (5)	/	5,4 milliards d'euros	/
Bulgarie (5)	/	3,8 milliards d'euros	/
Croatie (5)	/	3,5 milliards d'euros	/
Lituanie (5)	/	3,1 milliards d'euros	/
Slovénie (5)	/	2,6 milliards d'euros	/
Lettonie (5)	/	1,7 milliard d'euros	/
Chypre	/	1,6 milliard d'euros	/
Luxembourg (5)	/	1,6 milliard d'euros	/
Estonie (5)	/	1,4 milliard d'euros	/
Malte (5)	/	0,9 milliard d'euros	/

Tableau repris du rapport du syndicat Solidaires Finances Publiques, «La fraude fiscale nuit gravement», novembre 2019.

\* Estimation basse : total des estimations de Solidaires Finances Publiques (estimation basse de 60 milliards d'euros de fraude fiscale) et de la Cour des comptes (estimation basse de 20 milliards d'euros de fraude sociale). Estimation moyenne : Université de Londres (fraude aux prélèvements obligatoires). Estimation haute : total des estimations de Solidaires Finances Publiques (estimation haute de 100 milliards d'euros de fraude fiscale) et de la Cour des comptes (estimation haute de 25 milliards d'euros de fraude sociale).

(1) CBC et Toronto Star, article publié sur [ici.radio-canada](http://ici.radio-canada) le 7 novembre 2017.

(2) Conférence Board du Canada, mentionné dans l'article au (1).

(3) Évasion, fiscale, la bataille des chiffres, *Le Temps*, 24 octobre 2012.

(4) Estimation basse : SPD, parti social-démocrate; Estimation moyenne : SPD. Estimation haute : tax justice network.

(5) Étude de l'Université de Londres (année de référence 2015) publiée le 23 janvier 2019.

(6) Estimation basse : écolo, La fraude fiscale coûte plus de 20 milliards d'euros par an aux contribuables belge, article du 27 juin 2018. Estimation moyenne : Le droit, l'employé, CNE, décembre 2017. Estimation haute : tax justice network.

(7) Estimation : basse : Confédération syndicale du patronat. Estimation moyenne : Sénat italien. Estimation haute : Ministère du Trésor (180) et tax research LLP (190).

(8) Estimation basse : Étude de l'Université de Londres. Estimation haute : La Tribune, le Portugal lutte contre l'évasion fiscale avec... une loterie, article du 4 avril 2014.

(9) Estimation basse : Université de Londres; Estimation Haute : CBC et Toronto Star, article publié sur [ici.radio-canada](http://ici.radio-canada) le 7 novembre 2017.

## Annexe 2 : Évolutions des résultats du contrôle fiscal (en millions d'euros)

Compte tenu de la chute d'activité due à la crise sanitaire, les évolutions en pourcentage se font ici sur la période 2008-2019.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2008/2019 en %
Droits nets notifiés <sup>(1)</sup>	12 738	12 380	13 113	13 479	14 369	14 286	15 334	16 121	15 292	13 981	12 916	11 450	8 876	-10,11
Pénalités (y compris les intérêts de retard)	2 895	2 770	2 889	2 929	3 767	3 714	3 964	5 072	4 175	3 922	3 235	2 419	1 343	-16,44
Total des droits et des pénalités	15 633	15 150	16 002	16 408	18 136	18 136	19 298	21 194	19 467	17 903	16 151	13 869	10 219	-11,28
<b>Détail des droits nets par impôt :</b>														
Impôt sur les sociétés	2 926	3 011	3 912	3 624	4 082	3 433	3 809	4 837	4 029	3 930	3 652	3 020	1 997	+3,21
Impôt sur le revenu	1 983	1 954	1 940	1 978	2 070	2 136	2 146	2 300	2 213	2 164	2 171	1 689	1 094	-14,82
Taxe sur la valeur ajoutée	2 715	3 011	2 508	2 763	3 235	2 709	2 361	2 235	2 267	2 129	2 000	1 760	913	-35,17
Remboursements de crédit de TVA	1 595	1 188	1 661	1 466	1 345	1 708	1 296	1 513	1 617	1 602	1 507	1 697	1 749	+6,39
Droits d'enregistrement	1 679	1 430	1 414	1 450	1 525	1 460	1 590	1 261	1 326	1 133	947	1 242	1 427	-26,02
Impôt de solidarité sur la fortune devenu Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	273	257	282	306	383	421	381	357	336	347	408	398	352	+45,78
Impôts locaux	696	795	579	584	436	428	509	510	680	593	533	504	348	-27,58
Impôts divers <sup>(2)</sup>	871	734	817	1 309	1 293	1 991	1 604	1 194	1 222	1 115	1 072	917	997	+5,28
STDR	-	-	-	-	-	-	1 914	2 654	2 476	1 316	939	358	0	/

(1) À compter de 2019, les montants ne sont plus les montants notifiés mais ceux faisant l'objet d'une demande de mise en recouvrement.

(2) Dont la CSG, la contribution pour le remboursement de la dette sociale, la contribution à l'audiovisuel public et les taxes annexes sur le chiffre d'affaires. Source : rapports d'activité de la DGFIP, Documents de politique transversale sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales annexé aux PLF 2020, 2021 et 2022).

## Annexe 3 : Évolution des montants recouvrés suite à contrôle fiscal de 2013 à 2019 (en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montants globaux recouvrés	10,1	10,4	12,2	11,1	9,4	8,7	12	7,79	10,7
Montants nets du STDR et de la CJIP	10	8,5	9,5	8,6	8,1	7,8	11,12	nd	7,8
Dont STDR	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,9	0,35	nd	nd
Dont CJIP	/	/	/	/	/	/	0,53*	nd	nd

(Source : Cour des comptes sauf \*, ministère de l'action et des comptes publics)

## Annexe 4 : Montant des droits nets notifiés et des pénalités subséquentes entre 2010 et 2021 (en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Droits nets notifiés	13,1	13,5	14,4	14,3	15,3	16,1	15,3	14,0	12,9	11,4	8,87	nd
Pénalités (y compris intérêts de retard)	2,9	2,9	3,8	3,7	4,0	5,0	4,2	3,9	3,2	2,4	1,34	nd
<b>Total des droits et des pénalités (STDR* compris)</b>	<b>16,0</b>	<b>16,4</b>	<b>18,1</b>	<b>18,0</b>	<b>19,3</b>	<b>21,2</b>	<b>19,5</b>	<b>17,9</b>	<b>16,2</b>	<b>13,9</b>	<b>10,2</b>	<b>13,4</b>
Dont crédits d'impôts ou taxes non remboursés	/	/	/	/	/	1,6	1,7	1,8	1,6	1,8	1,67	nd
Dont montants notifiés en attente de confirmation des instances consultatives	/	/	/	/	/	3,3	3,2	2,7	2,0	0	nd	nd
<b>Droits et pénalités notifiés mis en recouvrement (STDR compris)</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>16,3</b>	<b>14,5</b>	<b>13,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,1</b>	<b>8,2</b>	<b>nd</b>

(Source : rapport du Sénat pour la période 2010-2019 et Ministère de l'économie, des finances et de la relance pour 2020 et 2021)

## Annexe 5 : Récapitulatif des droits nets notifiés ces dix dernières années par type d'imposition (en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impôt sur les sociétés	3,912	3,624	4,082	3,433	3,809	4,837	4,029	3,930	3,652	3,020
Impôt sur le revenu	1,940	1,978	2,070	2,136	2,368	2,789	2,817	2,454	2,412	1,781
TVA	2,508	2,763	3,235	2,709	2,361	2,235	2,267	2,129	2,000	1,760
Remboursements de crédit de TVA	1,661	1,466	1,345	1,708	1,296	1,513	1,617	1,602	1,507	1,697
Droits d'enregistrement	1,414	1,450	1,525	1,460	2,051	1,726	1,635	1,353	1,071	1,282
IFS devenu IFI en 2018	0,282	0,306	0,383	0,421	1,208	1,016	0,637	0,627	0,524	0,429
Impôts locaux	0,579	0,584	0,436	0,428	0,509	0,510	0,680	0,593	0,533	0,504
Impôts divers	0,817	1,309	1,293	1,992	1,732	1,495	1,610	1,293	1,217	0,976
<b>Total</b>	<b>13,113</b>	<b>13,48</b>	<b>14,369</b>	<b>14,287</b>	<b>15,334</b>	<b>16,121</b>	<b>15,292</b>	<b>13,981</b>	<b>12,916</b>	<b>11,449</b>

(Source : rapport du Sénat)

## Annexe 6 : Résultats du contrôle fiscal rapportés aux recettes des impôts (montants en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution % 2008/2019
Impôt sur les sociétés : recettes brutes	64.619	51.050	51.404	54.737	58.664	60.625	57.304	59.749	56.616	64.773	63.976	69.047	65.621	+6,85
Redressements impôt sur les sociétés	2 926	3 011	3 912	3 624	4 082	3 433	3 809	4 837	4 029	3 930	3 652	3 020	1 997	+3,21
<b>% des redressements sur recettes IS</b>	<b>4,52</b>	<b>5,89</b>	<b>7,61</b>	<b>6,62</b>	<b>6,95</b>	<b>5,66</b>	<b>6,64</b>	<b>8,09</b>	<b>7,11</b>	<b>6,06</b>	<b>5,7</b>	<b>4,37</b>	<b>3,04</b>	<b>-3,31</b>
Impôt sur le revenu : recettes brutes	59.198	55.057	55.101	58.545	65.510	72.519	75.389	75.897	76.554	77.622	79.215	87.954	97.777	+48,57
Redressements impôt sur le revenu	1 983	1 954	1 940	1 978	2 070	2 136	2 146	2 300	2 213	2 164	2 171	1 689	1 094	-14,81
<b>% des redressements sur recettes IR</b>	<b>3,34</b>	<b>3,54</b>	<b>3,52</b>	<b>3,37</b>	<b>3,16</b>	<b>2,94</b>	<b>2,84</b>	<b>3,03</b>	<b>2,89</b>	<b>2,78</b>	<b>2,74</b>	<b>1,92</b>	<b>1,11</b>	<b>-42,51</b>
TVA : recettes brutes	165.872	159.912	160.901	168.166	173.374	172.541	178.159	184.666	190.155	200.247	208.386	216.702	212.520	+30,64
Redressements TVA	2 715	3 011	2 508	2 763	3 235	2 709	2 361	2 235	2 267	2 129	2 000	1 760	913	-35,17
Montant des remboursements de crédit TVA	48.258	49.668	43.433	46.872	51.262	49.232	49.579	51.732	52.284	53.332	54.927	59.598	62.801	+23,49
Redressements Remboursements de crédit de TVA	1 595	1 188	1 661	1 466	1 345	1 708	1 296	1 513	1 617	1 602	1 507	1 697	1 749	+6,39
<b>% des redressements sur remboursements de crédit TVA</b>	<b>3,3</b>	<b>2,29</b>	<b>3,82</b>	<b>3,12</b>	<b>2,62</b>	<b>3,47</b>	<b>2,61</b>	<b>2,92</b>	<b>3,09</b>	<b>3</b>	<b>2,74</b>	<b>2,84</b>	<b>2,78</b>	<b>-13,93</b>
<b>% des redressements sur recettes brutes de TVA (dont crédit de TVA)</b>	<b>2,59</b>	<b>2,62</b>	<b>2,59</b>	<b>2,51</b>	<b>2,64</b>	<b>2,56</b>	<b>2,05</b>	<b>2,02</b>	<b>2,04</b>	<b>1,86</b>	<b>1,68</b>	<b>1,6</b>	<b>1,25</b>	<b>-38,22</b>
Recettes brutes Droits d'enregistrement, timbre, autres	20.147	18.122	18.781	16.323	17.110	18.260	19.106	21.806	24.569	31.280	36.607	37.638	35.202	+86,81
Redressements Droits d'enregistrement, timbre, autres	1 679	1 430	1 414	1 450	1 525	1 460	1 590	1 261	1 326	1 133	947	1 242	1 427	-26,02
<b>% des redressements sur recettes droits d'enregistrement</b>	<b>8,33</b>	<b>7,89</b>	<b>7,52</b>	<b>8,88</b>	<b>8,91</b>	<b>7,99</b>	<b>8,32</b>	<b>5,78</b>	<b>5,39</b>	<b>3,62</b>	<b>2,58</b>	<b>3,29</b>	<b>4,05</b>	<b>-62,9</b>
Recettes impôt de solidarité sur la fortune, impôt sur la fortune immobilière depuis 2018	4.196	3.589	4.464	4.321	5.043	4.390	5.197	5.223	5.050	5.067	1.899	2.104	2.015	-49,85
Redressements ISF puis IFI	273	257	282	306	383	421	381	357	336	347	408	398	352	+45,78
<b>% redressements sur recettes ISF/IFI</b>	<b>6,5</b>	<b>7,16</b>	<b>6,31</b>	<b>7,08</b>	<b>7,59</b>	<b>9,58</b>	<b>7,33</b>	<b>6,83</b>	<b>6,65</b>	<b>6,84</b>	<b>21,48</b>	<b>18,91</b>	<b>17,46</b>	<b>+190,92</b>

(Source : rapports d'activité de la DGFIP, Documents de politique transversale sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales annexé aux PLF 2020, 2021 et 2022).  
Montants en millions d'euros.

### **Précisions méthodologiques :**

*Compte tenu de la chute d'activité due à la crise sanitaire, les évolutions exprimées en pourcentage se font ici sur la période 2008-2019, l'année 2020 étant cependant mentionnée pour mémoire puisqu'elle servira à l'avenir à déterminer si la chute due à la crise sanitaire a été compensée ou pas.*

*Pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, nous retiendrons les recettes brutes. En effet, les «redressements fiscaux» peuvent porter sur les revenus ou les bénéfices non déclarés, les charges non déductibles, etc., mais aussi sur le non-respect des conditions dont les «niches fiscales» sont assorties.*

*Sur la TVA, nous retiendrons les recettes brutes, tout en mentionnant les remboursements de crédit de TVA afin de calculer le taux sur les redressements qui les concernent spécifiquement.*

*Nous retenons ici les recettes réellement encaissées telles qu'elles figurent dans les lois de règlement. Toutefois, les recettes de TVA qui figurent ici proviennent des rapports d'activité de la DGFIP : ces données sont les plus complètes puisque, à la différence de l'analyse du seul budget de l'État, ces rapports d'activité englobent l'ensemble de la TVA encaissée, y compris celle destinée aux organismes de Sécurité sociale, aux régions et à l'Union européenne...*

## Annexe 7 : Évolutions du nombre de contrôles fiscaux

Compte tenu de la chute d'activité due à la crise sanitaire, les évolutions en pourcentage se font ici sur la période 2008-2019.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2008/2019 en %
<b>Nombre de contrôles sur place par type de contrôle</b>														
Contrôles sur place dont :	47.844	47.703	47.689	47.408	48.178	48.219	47.776	46.266	45.314	44.287	45.330	42.468	20.920	-11,23
- vérifications générales	39.359	39.435	39.267	38.574	39.469	40.077	39.981	39.016	38.240	36.759	32.798	26.387	12.999	-32,95
- vérifications simples et ponctuelles	8.485	8.268	8.425	8.834	8.709	8.142	7.795	7.250	7.074	6.893	6.202	9.158	4.484	+1,7
- examen de comptabilité	/	/	/	/	/	/	/	/	/	635	3.102	2.216	953	/
-contrôle sur pièces suite à 3909	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	3.228	4.707	2.484	/
Examen de la situation fiscale personnelle	4.166	3.912	3.883	4.033	4.159	4.159	3.964	3.902	3.557	3.613	3.134	2.646	1.311	-36,48
Total des contrôles sur place	52.010	51.615	51.572	51.441	52.337	52.378	51.740	50.168	48.871	47.900	48.464	45.114	22.231	-13,25
<b>Nombre de contrôles sur pièces par impôt</b>														
Impôt sur les sociétés	108.054	94.898	77.781	71.487	75.024	78.408	71.178	67.210	70.729	73.533	88.867	74.107	93.030	-31,41
Impôt sur le revenu	810.123	742.511	697.513	686.442	658.298	683.080	635.507	628.113	569.221	539.807	516.687	330.858	240.103	-59,07
Taxe sur la valeur ajoutée	81.109	77.046	69.832	63.570	61.143	60.078	55.322	57.545	50.755	43.707	38.242	35.037	23.583	-56,8
Remboursements de crédit de TVA rejetés	1.246	861	1.375	1.210	1.127	1.490	1.106	1.318	1.449	1.409	1.343	1.542	1.676	+23,75

(Source : rapports d'activité de la DGFiP, Documents de politique transversale sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales annexé aux PLF 2020, 2021 et 2022)

## Annexe 8 : Évolutions de la couverture du tissu fiscal

Compte tenu de la chute d'activité due à la crise sanitaire, les évolutions en pourcentage se font ici sur la période 2008-2019.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2008 /2019 en %
<b>Nombre d'entreprises à l'impôt sur les sociétés (IS) et à la TVA et d'avis d'impôt sur le revenu</b>														
Nombre d'entreprises à la TVA	4.028.333	4.197.711	4.574.355	4.827.797	5.028.831	5.185.402	5.349.155	5.443.278	5.570.478	5.749.852	6.024.249	6.401.698	6.803.648	+58,91
Nombre d'entreprises à l'IS	1.507.926	1.569.926	1.644.321	1.726.051	1.807.584	1.879.808	1.955.392	2.020.532	2.097.619	2.204.018	2.330.478	2.484.894	2.633.686	+64,78
Nombre d'avis d'impôt sur le revenu	36036164	36390347	36599197	36962517	36389256	36720036	37119213	37429451	37683595	37889181	38332982	38575314	39331689	+7
<b>Couverture du tissu fiscal en contrôles sur place par type de contrôle</b>														
Contrôles sur place (total)	47.844	47.703	47.689	47.408	48.178	48.219	47.776	46.266	45.314	44.287	45.330	42.468	20.920	-11,23
<b>Couverture des entreprises (sur nombre entreprises soumises à TVA)</b>	<b>1,18 %</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,04 %</b>	<b>0,98 %</b>	<b>0,95 %</b>	<b>0,93 %</b>	<b>0,89 %</b>	<b>0,85 %</b>	<b>0,81 %</b>	<b>0,77 %</b>	<b>0,75 %</b>	<b>0,66 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>-44</b>
Examen de la situation fiscale personnelle	4.166	3.912	3.883	4.033	4.159	4.159	3.964	3.902	3.557	3.613	3.134	2.646	1.311	-36,48
<b>Couverture des ménages</b>	<b>0,0115 %</b>	<b>0,0107 %</b>	<b>0,0106 %</b>	<b>0,0109 %</b>	<b>0,011 %</b>	<b>0,011 %</b>	<b>0,010 %</b>	<b>0,010 %</b>	<b>0,009 %</b>	<b>0,009 %</b>	<b>0,008 %</b>	<b>0,007 %</b>	<b>0,003 %</b>	<b>-45</b>
<b>Couverture du tissu fiscal en contrôles sur pièces par impôt</b>														
CSP Impôt sur les sociétés	108.054	94.898	77.781	71.487	75.024	78.408	71.178	67.210	70.729	73.533	88.867	74.107	93.030	-31,41
Couverture des entreprises à l'IS	7,16 %	6,04 %	4,73 %	4,14 %	4,15 %	4,17 %	3,64 %	3,32 %	3,37 %	3,33 %	3,81 %	2,98 %	3,53 %	-58,3
CSP Impôt sur le revenu	810.123	742.511	697.513	686.442	658.298	683.080	635.507	628.113	569.221	539.807	516.687	330.858	240.103	-59,07
Couverture des ménages	2,25 %	2,04 %	1,9 %	1,85 %	1,81 %	1,86 %	1,71 %	1,67 %	1,51 %	1,42 %	1,34 %	0,85 %	0,61 %	-62,2
CSP Taxe sur la valeur ajoutée	81.109	77.046	69.832	63.570	61.143	60.078	55.322	57.545	50.755	43.707	38.242	35.037	23.583	-56,8
Remboursements de crédit de TVA rejetés	1.246	861	1.375	1.210	1.127	1.490	1.106	1.318	1.449	1.409	1.343	1.542	1.676	+23,75
Couverture des entreprises à la TVA	2,04 %	1,85 %	1,55 %	1,34 %	1,24 %	1,18 %	1,05 %	1,08 %	0,93 %	0,78 %	0,65 %	0,57 %	0,37 %	-72

(Source : rapports d'activité de la DGFiP, Documents de politique transversale sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales annexé aux PLF 2020, 2021 et 2022)

**Précisions méthodologiques :**

*Pour calculer le nombre total de contrôles sur place, nous avons additionné toutes les formes de ce type de contrôle : vérifications générales, vérifications simples, examen de comptabilité et les contrôles réalisés sur pièces, mais faisant suite à une proposition dite « 3909 » visant initialement un contrôle sur place et comptabilisé dans les données de la DGFIP comme un contrôle sur place.*

*L'examen de situation fiscale personnelle est une forme de contrôle sur place qui concerne les ménages.*

*Les autres formes de contrôle sur place concernent les entreprises de toutes tailles : sociétés soumises à l'IS ou sociétés soumises à l'impôt sur le revenu (IR, dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux par exemple). Ces contrôles concernent les vérifications de comptabilité. Nous avons choisi ici de rapporter le nombre de ces contrôles au nombre d'entreprises soumises à la TVA puisque les rapporter au nombre d'entreprises soumises à l'IS aurait occulté toutes les entreprises soumises à l'IR.*

*Concernant le taux de couverture des entreprises à la TVA, nous avons additionné les contrôles sur pièces relatifs à la TVA et ceux débouchant sur un rejet des demandes de remboursement de crédit de TVA.*

**Signataires :**



**Soutiens :**

