

**Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.**

RAPPORT PARTICULIER N°4

**Fraude et évitement en matière d'imposition des
revenus des personnes physiques**

**Alexandre Jehan, conseiller référendaire en service extraordinaire
à la Cour des comptes**

**Clément Puechbroussou, premier conseiller au tribunal
administratif de Montreuil**

**Avec la collaboration de
Victor Woillet, stagiaire**

Septembre 2024

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 7 |
| SYNTHÈSE DU RAPPORT | 9 |
| SYNTHÈSE DES CONSTATS ET DES PROPOSITIONS..... | 12 |
| 1. LA FRAUDE ET L'ÉVITEMENT DES PARTICULIERS : DES FRONTIÈRES FLOUES, UN PHÉNOMÈNE MULTIFORME ET NON CHIFFRE À L'ÉCHELLE NATIONALE..... | 17 |
| 1.1. Fraude et évitement : deux notions différentes mais souvent confondues, en raison de frontières difficiles à appréhender | 17 |
| 1.1.1. <i>La fraude se définit légalement comme une violation délibérée de la réglementation en vigueur.....</i> | <i>17</i> |
| 1.1.2. <i>L'évitement est une notion beaucoup plus large, fréquemment confondue avec la fraude et recouvrant plusieurs concepts aux frontières poreuses.</i> | <i>20</i> |
| 1.2. Les schémas de fraude en matière d'imposition des personnes physiques recouvrent des réalités disparates allant du travail dissimulé aux montages internationaux les plus complexes | 21 |
| 1.2.1. <i>L'absence de déclaration ou la minoration déclarative</i> | <i>22</i> |
| 1.2.2. <i>Le recours à des montages ou à des mécanismes fiscaux complexes</i> | <i>26</i> |
| 1.3. Une estimation de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques qui reste encore à construire à l'échelle nationale..... | 35 |
| 1.3.1. <i>Contrairement à de nombreux pays, la France ne dispose d'aucune évaluation de l'écart fiscal des particuliers, alors qu'elle estime depuis plusieurs années le manque à gagner lié à la fraude sociale.....</i> | <i>35</i> |
| 1.3.2. <i>Si l'estimation de l'écart fiscal sur l'imposition des personnes physiques peut reposer sur une pluralité de méthodes, le recours à une méthode dite « ascendante » appuyée sur des contrôles aléatoires est le plus conseillé.</i> | <i>40</i> |
| 1.3.3. <i>La mise en œuvre pratique de la première estimation de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques nécessitera des travaux sur plusieurs années.....</i> | <i>46</i> |
| 2. LA PREVENTION DES COMPORTEMENTS D'ÉVITEMENT DES PARTICULIERS : UN AXE À RENFORCER POUR AMÉLIORER LE CONSENTEMENT À L'IMPOT..... | 50 |
| 2.1. Un approfondissement conséquent de la coopération internationale en matière fiscale ayant permis le recul de l'évasion fiscale, des avancées à attendre en matière de transparence des avoirs des particuliers | 50 |
| 2.1.1. <i>Un essor incontestable des échanges d'informations en matière fiscale à l'échelle internationale, qui s'est traduit par un recul de la dissimulation d'avoirs à l'étranger</i> | <i>50</i> |
| 2.1.2. <i>Malgré ces avancées, des enjeux demeurent en termes d'effectivité de la transparence des avoirs de personnes physiques détenus à l'étranger.....</i> | <i>58</i> |
| 2.2. Un nécessaire encadrement des régimes dérogatoires internationaux visant à attirer les hauts revenus | 65 |
| 2.2.1. <i>Les régimes préférentiels relatifs à l'imposition des personnes physiques se sont multipliés à l'échelle internationale en vue d'attirer certains profils recherchés, en particulier les personnes dotées de très hauts revenus</i> | <i>66</i> |
| 2.2.2. <i>Le droit français prévoit un principe de taxation des revenus mondiaux en matière d'IR et de de CSG pour les individus y ayant leur domicile fiscal, mais sa portée est limitée.....</i> | <i>68</i> |
| 2.2.3. <i>Dans ce contexte, l'adoption d'un cadre international apparaît essentielle pour permettre de lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des personnes physiques</i> | <i>75</i> |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.2.4. | <i>Des travaux pourraient être engagés à l'échelle internationale pour encadrer les schémas d'optimisation les plus dommageables en matière d'impôt sur le revenu, sur le modèle mis en œuvre pour l'impôt sur les sociétés.....</i> | 80 |
| 3. | LA CHAÎNE DU CONTRÔLE DES PERSONNES PHYSIQUES : DES AVANCÉES CERTAINES, UNE MISE EN ŒUVRE À PERFECTIONNER..... | 82 |
| 3.1. | Les résultats des contrôles et du recouvrement : une stratégie générale basée sur un meilleur ciblage des contrôles, mais des marges de progrès qui demeurent en termes de recouvrement..... | 82 |
| 3.1.1. | <i>Une stratégie de contrôle fondée sur un ciblage davantage orienté via la programmation par datamining.....</i> | 82 |
| 3.1.2. | <i>Des marges de progrès demeurent en termes de performance du recouvrement fiscal et social.....</i> | 90 |
| 3.2. | L'organisation des contrôles : des différences d'organisation marquées entre les administrations sociales et fiscales, qui appellent une meilleure coordination interservices et interministérielle..... | 99 |
| 3.2.1. | <i>Une organisation de l'administration fiscale très différente de celle de l'administration sociale.....</i> | 99 |
| 3.2.2. | <i>Une coordination interministérielle des acteurs du contrôle qui s'est améliorée avec la création de la MICAF, mais qui reste encore à développer au niveau local.....</i> | 102 |
| 3.2.3. | <i>Une coordination à renforcer entre les services de contrôle et de recouvrement des deux réseaux, DGFIP et Urssaf, pour garantir un suivi efficace de la lutte contre la fraude sur toute la chaîne du contrôle.....</i> | 106 |
| 3.3. | Les moyens du contrôle fiscal : un incontestable développement des nouvelles technologies pour mieux détecter la fraude et programmer les contrôles, mais qui reste à davantage évaluer et à articuler avec une réflexion sur les ressources humaines dévolues au contrôle..... | 114 |
| 3.3.1. | <i>La détection de la fraude : de nouveaux outils au service du contrôle fiscal.....</i> | 114 |
| 3.3.2. | <i>L'exploitation des données fiscales à des fins de lutte contre la fraude : des enjeux d'accès effectif et de qualité de la donnée qui invitent à mieux évaluer l'incidence des échanges d'informations.....</i> | 119 |
| 3.3.3. | <i>La programmation des contrôles a su tirer parti de l'exploitation de données de masse, mais son efficacité reste encore difficile à évaluer.....</i> | 127 |
| 3.3.4. | <i>Une adéquation des moyens humains aux enjeux du contrôle fiscal qui reste à clarifier.....</i> | 134 |
| 4. | LES SUITES JURIDICTIONNELLES DONNÉES AU CONTRÔLE FISCAL DES PERSONNES PHYSIQUES : DES LEVIERS D'ACTION À RENFORCER, UNE COORDINATION À PARFAIRE..... | 143 |
| 4.1. | Un rôle renforcé pour la dissuasion pénale par la levée du « verrou de Bercy », des conséquences qui restent à tirer en termes de moyens pour faire face à l'afflux de dossiers induit par cette réforme..... | 143 |
| 4.1.1. | <i>La levée du « verrou de Bercy » s'est traduite par un quasi-doublement du nombre de dossiers de fraude fiscale transmis au parquet, qui se confirme année après année.....</i> | 143 |
| 4.1.2. | <i>Des conséquences qui restent à tirer en termes de moyens humains pour faire face à l'afflux de dossiers induit par cette réforme, sous peine de prescription d'une large part d'entre eux.....</i> | 146 |

| | |
|--|------------|
| 4.2. Si les peines liées à la fraude fiscale ont été significativement alourdies, leur application concrète reste mesurée, la coordination des juges de l'impôt et du juge répressif restant à parfaire..... | 148 |
| 4.2.1. <i>Dotée d'un arsenal répressif conséquent, la France doit désormais asseoir le caractère dissuasif des peines sur leur prononcé effectif.....</i> | 148 |
| 4.2.2. <i>Une coordination entre juge de l'impôt et juge pénal à parfaire.....</i> | 150 |
| 4.3. Une culture commune entre magistrats judiciaires et administratifs pourrait être développée par des formations partagées et le développement de passerelles facilitées entre ces fonctions | 156 |
| 4.4. Un contentieux du recouvrement passablement complexe et qui reste à unifier autour du seul juge de l'impôt pour les créances fiscales | 157 |
| ANNEXE 1 – LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS | 159 |
| ANNEXE 2 – SERVICES IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DU CONTRÔLE FISCAL DES PARTICULIERS..... | 164 |
| ANNEXE 3 – LISTE DES ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX..... | 165 |
| ANNEXE 4 – INDEX..... | 170 |
| ANNEXE 5 – LETTRE DE MISSION DU RAPPORT PARTICULIER N°4..... | 172 |

INTRODUCTION

« De tous les délinquants, celui qui fraude le fisc ou la sécurité sociale est certainement celui qui bénéficie de la plus grande mansuétude de la part du grand public. La littérature, le cinéma, la télévision ne se sont pas privés de le représenter sous des dehors sympathiques et astucieux, confrontés à des vérificateurs et des contrôleurs acariâtres, inquisiteurs et tatillons »¹. C'est par ces mots que s'ouvrait le premier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, en 2007.

Force est de constater que la perception de la fraude et les moyens investis pour lutter contre la fraude ont depuis lors considérablement évolué.

La chaîne pénale de la lutte contre la fraude fiscale s'est profondément transformée avec la transmission automatique des cas de fraude les plus graves au parquet, et l'arsenal dont dispose le juge pénal s'est largement renforcé et continue de se développer, avec la création de plusieurs incriminations pénales nouvelles de lutte contre la fraude adoptées à la faveur de la loi de finances pour 2024².

Des échanges automatiques et sur demande d'information ont été développées dans plus de 100 pays au niveau mondial, sous l'égide notamment de l'OCDE, du G20 et de l'UE.

Les outils utilisés par la direction générale des finances publique et par l'Urssaf Caisse nationale pour mieux détecter la fraude et programmer les contrôles se sont indiscutablement modernisés, faisant profondément évoluer les métiers et la structure du contrôle.

Surtout, la perception de l'opinion publique a considérablement changé : en 2023, 55 % des Français interrogés par le Conseil des prélèvements obligatoires soutenaient une augmentation des moyens alloués à la lutte contre les différents types de fraude (tandis que seuls 10 % souhaitaient les diminuer) et 79 % d'entre eux considéraient que « payer ses impôts et cotisations sociales constitue un acte citoyen »³.

Malgré ces évolutions décisives et bienvenues, de nombreux défis demeurent dans la mise en œuvre pratique et concrète de la lutte contre la fraude.

Les contours et la composition de l'évitement – c'est-à-dire de l'ensemble des attitudes qui, sans être nécessairement de la fraude, conduisent à minorer son niveau de prélèvements obligatoires (optimisation fiscale, exil fiscal, irrégularités fiscales, etc.) – ont profondément évolué, avec de nouvelles pratiques de fraude apparues à la faveur du développement numérique, en particulier parmi les entreprises individuelles.

L'écart fiscal – soit l'ensemble du « manque à gagner » lié à l'absence de respect de la législation fiscale – n'est toujours pas estimé dans sa globalité et de façon récurrente au niveau national, notamment sur le périmètre relatif à l'imposition des personnes physiques, contrairement à de nombreux autres pays membres de l'OCDE.

Alors que les pratiques fiscales dommageables – c'est-à-dire des dispositifs fiscaux mis en place par les législations nationales mais susceptibles de porter atteinte à une concurrence fiscale équitable et de distordre les flux d'investissements financiers internationaux – sont désormais étroitement suivies à l'échelle internationale en matière d'impôt sur les sociétés, tel n'est pas le cas pour les impôts ne pesant que sur les personnes physiques (impôt sur le revenu, CSG, CRDS). Cette situation s'est traduite par la multiplication de régimes fiscaux préférentiels pour certaines personnes physiques au profil « recherché » (personnes fortunées, cadres dirigeants, artistes, sportifs, etc.), notamment en Europe, qui a facilité l'évitement fiscal des plus aisés. Malgré leur caractère légal, ces pratiques peuvent affecter l'équité devant l'impôt et ainsi fragiliser son acceptabilité.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, mars 2007, p.1.

² Délit autonome de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale, peine complémentaire de privation temporaire du droit de percevoir certains crédits et réductions d'impôts, « sanction balai » sur les fraudes.

³ Conseil des prélèvements obligatoires, « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023 », *Les notes du CPO*, n°7, janvier 2024, p.5.

Bien qu'essentielles au bon fonctionnement de la chaîne du contrôle, les suites des échanges d'informations à l'échelle internationale ainsi que les résultats des méthodes de croisement de données à des fins de détection et de programmation fiscale ne sont pas encore pleinement évalués, alors même que les premiers résultats présentés par ces outils apparaissent plutôt convaincants.

De même, malgré les efforts engagés par l'administration, des conséquences restent encore à tirer de la transmission automatique des cas de fraude les plus graves au procureur de la République, en termes de moyens techniques et humains pour répondre à l'afflux induit par cette réforme.

Enfin, dans la phase ultime et décisive que constitue le recouvrement, si des avancées notables ont été réalisées en termes de coordination interministérielle notamment au niveau national avec le développement des groupes opérationnels nationaux de lutte anti-fraude, des marges de progrès demeurent pour faciliter les échanges entre les administrations fiscales et sociales au niveau central.

Dans ce cadre, le présent rapport se propose de revenir sur les avancées réalisées en matière de lutte contre la fraude depuis le dernier rapport du CPO et d'examiner les réformes susceptibles d'être encore menées.

Après une rapide présentation des principales notions (1.1), le rapport examine les frontières des phénomènes de fraude et d'évitement des personnes physiques, en passant en revue les schémas les plus sophistiqués comme les plus simples ancrés dans la vie quotidienne, ainsi que leurs évolutions les plus récentes, à la faveur notamment du développement du numérique (1.2). Dans un contexte marqué par l'instauration d'un Conseil d'évaluation des fraudes dédié à ce sujet par le ministre des comptes publics, il présente en outre un état des lieux de la mesure de l'écart fiscal à l'échelle internationale et étudie les moyens de renforcer son estimation en matière d'imposition des personnes physiques (1.3).

Le rapport étudie également, d'une part, les mécanismes développés pour mieux lutter contre la fraude à l'échelle internationale et les réformes annoncées en la matière (2.1) et, d'autre part, les moyens de mieux encadrer les comportements d'évitement relatifs à l'imposition des personnes physiques, notamment via un meilleur suivi des dispositifs préférentiels (2.2).

Le rapport se consacre ensuite à une étude de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal, de la programmation des contrôles jusqu'au recouvrement. Après une présentation des résultats sur 10 ans des contrôles et des actions de recouvrement réalisés par la DGFIP et le réseau des Urssaf (3.1), il présente les leviers permettant de renforcer la coordination entre ces deux administrations (3.2) avant d'étudier les moyens techniques et humains affectés à la lutte contre la fraude (3.3).

Enfin, le rapport s'intéresse aux suites juridictionnelles données au contrôle fiscal des personnes physiques, en présentant les évolutions profondes intervenues dans le traitement juridictionnel de la fraude et les moyens de les développer via un renforcement de la coopération entre les juges et une simplification du contentieux du recouvrement (4).

En cohérence avec les autres travaux du Conseil des prélèvements obligatoires engagés simultanément⁴ sur l'imposition des personnes physiques, le champ de ce rapport se concentre – lorsque cela est possible au regard des données désagrégées disponibles – sur les fraudes et l'évitement relatifs à l'impôt sur le revenu, à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et à la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

⁴ Cf. rapport de synthèse sur le sujet de l'égalité devant l'imposition des personnes physiques, ainsi que les rapports particuliers n° 1, 2, 3 et 5.

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Par lettre du 19 juin 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a chargé les rapporteurs d'étudier la question de l'évitement et de la fraude en matière d'imposition des revenus des personnes physiques.

L'intérêt du CPO pour les enjeux de la fraude aux prélèvements obligatoires et de ses mécanismes de contrôle n'est pas nouveau. C'est d'ailleurs à ce thème qu'il a consacré son premier rapport, en mars 2007.

Pour autant, de nombreux changements sont intervenus depuis lors.

D'une part, les types de fraudes se sont diversifiés – notamment s'agissant des revenus des personnes physiques – et les outils pour y répondre se sont profondément modernisés, avec le développement à l'échelle internationale des échanges d'informations fiscales et la refonte des outils de la programmation et du contrôle fiscal. D'autre part, de nouveaux régimes fiscaux préférentiels se sont développés, en particulier dans le domaine de la fiscalité des personnes physiques où ils demeurent moins suivis à l'échelle internationale : ces régimes facilitant l'optimisation fiscale individuelle, bien que légaux, peuvent cependant poser des problèmes d'équité devant l'impôt, invitant ainsi à un meilleur suivi, préalable à un encadrement, à l'image de ce qui a été développé depuis les années 2010 en matière d'impôt sur les sociétés.

Pour ces différentes raisons, le présent rapport étend le champ d'analyse retenu en 2007 pour traiter de l'ensemble des pratiques d'évitement fiscal, c'est-à-dire de l'ensemble des attitudes qui – sans nécessairement relever de la fraude – conduisent à réduire le niveau de prélèvements obligatoires (optimisation fiscale, exil fiscal, irrégularités fiscales, etc.). À l'inverse, il resserre ce champ d'analyse autour des seules personnes physiques, eu égard aux enjeux particuliers qui se posent en matière d'évitement, mais aussi de moyens de lutte contre la fraude. En cohérence avec les précédents travaux du CPO, ce rapport se concentre ainsi sur les fraudes et l'évitement relatifs à l'impôt sur le revenu, à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et à la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

Il arrive à la conclusion que si d'incontestables avancées ont été réalisées durant la décennie 2010 en termes de lutte contre la fraude, plusieurs orientations et mesures restent encore à adopter pour pleinement en exploiter les résultats attendus et – en-deçà de la fraude – mieux encadrer certains comportements d'évitement des personnes physiques.

La transparence sur les comportements d'évitement en matière d'imposition sur les revenus des personnes physiques gagnerait à être renforcée, pour mieux prévenir les plus dommageables d'entre eux (parties 1 et 2).

Au-delà des aspects de la fraude déjà recensés en 2007, qui mêlent fraude du quotidien tenant à une absence de déclaration et schémas complexes et souvent internationaux, de nouvelles formes d'activités occultes sont apparues chez les personnes physiques, à la faveur du développement de l'économie numérique, notamment en lien avec les plateformes et les actifs numériques ou crypto-actifs.

Ce phénomène multiforme reste cependant difficile à chiffrer et donc à appréhender. En effet, si des travaux d'estimation du travail dissimulé ont été engagés par les Urssaf, il n'existe pas à ce jour d'estimation précise de l'ensemble du « manque à gagner » lié à l'absence de respect de la législation fiscale – aussi désigné sous le nom d'« écart fiscal » – par les personnes physiques, dans l'ensemble de ses dimensions. Alors que l'engagement de cette estimation a récemment été prévu par le Gouvernement, le présent rapport présente les bonnes pratiques existantes à l'international et les étapes d'une mise en œuvre concrète de ce projet d'ampleur en ce qui concerne l'imposition des revenus des personnes physiques.

En outre, si des mesures importantes ont été adoptées à l'échelle de l'Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe (OCDE) et de l'Union européenne (UE) pour réguler les pratiques d'optimisation les plus agressives en matière d'imposition sur les sociétés (programme *Base Erosion and profit Shifting* ou BEPS), des fragilités demeurent – notamment en termes de transparence des bénéficiaires effectifs – et invitent à compléter le cadre existant, en lien avec la liste des États et territoires non-coopératifs établie par l'Union européenne.

En parallèle, les régimes préférentiels relatifs à l'imposition des personnes physiques se sont multipliés ces dernières années, notamment en Europe. Bien que légaux, ces régimes – ciblant sous des angles divers les bases mobiles que constituent les contribuables disposant de revenus élevés – tendent à fragiliser l'acceptabilité de l'impôt. Un renforcement de leur encadrement apparaît souhaitable, notamment en assurant leur suivi à l'échelle de l'OCDE et, le cas échéant, la suppression des plus agressifs d'entre eux.

Alors que les méthodes et les moyens de la chaîne de contrôle de l'imposition des personnes physiques ont profondément évolué pour mieux contrer la fraude, plusieurs améliorations restent à apporter pour garantir leur pleine effectivité (partie 3).

Les méthodes de contrôle fiscal ont connu une incontestable modernisation durant les années 2010, avec le développement à grande échelle d'échanges d'informations à l'international et le recours à la collecte et au traitement de données automatisées pour mieux détecter la fraude et cibler les contrôles ainsi que la création d'un cadre juridique pour faciliter le recueil d'informations de la part d'aviseurs. Pour autant, les indicateurs relatifs au recouvrement de la fraude n'ont que peu progressé depuis le milieu de la décennie 2010.

Dans ce cadre, une meilleure coordination des services de contrôle devrait être encouragée. En effet, si la coordination interministérielle a pu être approfondie autour de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), la coordination entre, d'une part, les services de contrôle et de recouvrement de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, d'autre part, les services de la DGFIP et ceux des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), peut sans doute être encore renforcée. Un tel rapprochement procéderait notamment de l'amélioration des systèmes d'information correspondants pour faciliter le suivi des dossiers sur l'ensemble de la chaîne de contrôle et de la simplification des échanges d'informations et de l'ouverture de bases de données aux différents services, dans un cadre respectueux des droits des contribuables.

En outre, le suivi des moyens accordés au contrôle pourrait être amélioré. D'une part, le suivi de l'utilisation des données obtenues dans le cadre des échanges de renseignements à l'échelle internationale pourrait être optimisé et l'évaluation des effets du *datamining* sur les résultats des contrôles et du recouvrement pourrait être approfondie. D'autre part, l'évolution rapide et la complexité des schémas de fraude exigent à la fois de maintenir un haut niveau d'expertise des agents chargés du contrôle, dans un contexte d'accélération du renouvellement des générations, et de recruter de nouveaux profils (*data scientists*, etc.) pour accroître l'efficacité de l'usage des nouveaux outils numériques de contrôle. Une attention particulière pourrait être portée dans les prochaines années à la part des moyens humains consacrée au contrôle dans l'ensemble des recrutements de la DGFIP, afin de la rapprocher de la moyenne de nos partenaires de l'Union européenne.

Dans un contexte marqué notamment par l'introduction de la transmission automatique au parquet des infractions fiscales les plus graves en 2019, plusieurs leviers restent à actionner afin de renforcer l'efficacité des suites pénales et pécuniaires données au contrôle (partie 4).

La levée du « verrou de Bercy » en matière de fraude fiscale constitue une inflexion profonde dans la lutte contre la fraude, induisant un quasi-doublement des saisines du parquet, notamment du parquet national financier, pour fraude fiscale. Si plusieurs mesures organisationnelles ont été prévues pour répondre à cette dynamique (création du service d'enquêtes judiciaires fiscales, développement des assistants spécialisés au sein des parquets et des formations de jugement répressives, possibilité de recourir à la reconnaissance préalable de culpabilité en matière de fraude fiscale, etc.), les efforts, en termes de ressources humaines au sein des parquets notamment, restent à amplifier pour accélérer le traitement des dossiers et assurer ainsi un temps d'instruction compatible avec les délais de prescription.

En outre, alors que la lutte contre la fraude mobilise à la fois le juge de l'impôt – en matière d'impôt ou de contribution dus et de sanctions fiscales (majorations, etc.) – et le juge répressif – en matière de sanctions pénales (amendes, peines de prison, etc.), l'action des deux ordres de juridiction pourrait être davantage coordonnée, afin d'assurer le respect du principe *non bis in idem*. L'émergence d'une culture commune devrait enfin être favorisée pour les magistrats impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale (juges de l'impôt administratifs ou civils en fonction de l'impôt ou de la contribution en cause, procureurs de la République, juges pénaux) au travers de modules de formation initiale ou continue communes et d'une facilitation des mobilités entre ces différentes fonctions au cours de leur carrière.

Enfin, des actions de simplification pourraient être engagées pour fluidifier le contentieux, passablement complexe, du recouvrement.

*

Une telle dynamique permettrait *in fine* de renforcer l'équité fiscale en assurant un véritable encadrement des pratiques d'évitement les plus dommageables, d'appuyer pleinement les efforts déployés par les administrations fiscales et sociales en faveur d'un contrôle plus efficace et mieux ciblé et, surtout, de sécuriser et de renforcer le rendement de la lutte contre les fraudes fiscales des personnes physiques, renforçant ainsi les ressources disponibles pour le financement des services publics indispensables à la collectivité et consolidant le consentement à l'impôt, socle essentiel de notre vie démocratique.

SYNTHÈSE DES CONSTATS ET DES PROPOSITIONS

I. Constats

Partie 1 - La fraude et l'évitement des personnes physiques : des frontières floues, un phénomène multiforme et non chiffré à l'échelle nationale

Constat n° 1 : Les schémas de fraude des particuliers présentent des réalités disparates, profondément renouvelées par les opportunités offertes par la transition numérique et l'instabilité de la législation fiscale, nécessitant de déployer des méthodes de contrôle variées et innovantes.

Constat n° 2 : Contrairement à de nombreux pays membres de l'OCDE, la France ne dispose pas de chiffrage de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques.

Partie 2 - La prévention des comportements d'évitement des particuliers : un axe à renforcer pour améliorer le consentement à l'impôt

Constat n° 3 : L'important développement des échanges d'information en matière fiscale à l'échelle internationale a permis un large renforcement de la transparence fiscale des avoirs détenus à l'étranger et a facilité le recouvrement d'avoirs dissimulés à l'étranger, principalement sur la base de régularisations spontanées.

Constat n° 4 : Malgré les initiatives portées par le Forum mondial et le Groupe d'action financière (GAFI), la transparence des bénéficiaires effectifs, instrument essentiel pour lutter contre la fraude des personnes physiques à l'échelle internationale, reste encore incomplète. L'adoption prévue d'un nouveau critère dans le Code de conduite pourrait accélérer la mise en œuvre pratique de cette transparence.

Constat n° 5 : Le champ des échanges d'informations peut encore être élargi en matière de fiscalité des personnes physiques, en particulier en ce qui concerne les crypto-actifs, en renforçant les obligations déclaratives pour mieux lutter contre le risque de fraude via des portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés et, de manière plus générale, contre les risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

Constat n° 6 : Alors qu'une nouvelle concurrence fiscale s'est développée à l'échelle internationale en matière d'imposition sur le revenu au bénéfice de certains particuliers, la modification des règles nationales de résidence fiscale n'apparaît pas en mesure de limiter à elle seule le risque d'une optimisation fiscale agressive en matière d'imposition des particuliers.

Constat n° 7 : La modification du réseau conventionnel français permettant de mettre en œuvre une mesure de rémanence fiscale constituerait une tâche complexe en raison de la nécessité de convaincre les autres États de la signer en leur montrant qu'il s'agit d'un avantage mutuel.

Constat n° 8 : Ni une harmonisation, même *a minima*, de l'*exit tax* au sein des États membres de l'Union européenne, ni l'instauration d'une taxe d'expatriation aux frontières de l'Union pour limiter les risques de fraude et de comportements d'évitement fiscal ne semblent pour l'heure réalistes.

Partie 3 – La chaîne du contrôle des personnes physiques : des avancées certaines, une mise en œuvre à perfectionner

Constat n° 9 : Les montants des redressements réalisés par le réseau des Urssaf ont fortement progressé en 2023 après une décennie de relative stabilité, ceux réalisés par la DGFIP ont connu une nette reprise depuis 2019 après plusieurs années de baisse.

Constat n° 10 : Des marges de progrès demeurent pour améliorer les résultats du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment pour les fraudes les plus complexes.

Constat n° 11 : Les contrôles afférents à la lutte contre le travail illégal (LCTI) restent encore peu suivis d'un recouvrement effectif par rapport aux autres contrôles engagés par le réseau des Urssaf, en raison notamment des difficultés posées par les entreprises éphémères.

Constat n° 12 : La mise en production des logiciels PILAT et RocSP, destinés à améliorer la coordination de la chaîne du contrôle fiscal, a pris du retard et des doutes subsistent sur leur capacité à garantir un suivi intégré du contrôle, de la programmation au recouvrement.

Constat n° 13 : Le contrôle de la fraude des personnes physiques se répartit principalement entre la DGFIP et le réseau des Urssaf, avec des différences importantes d'organisation interne liées notamment aux différences de schémas de fraude traités par ces deux réseaux. Longtemps insuffisante, la coordination en matière de contrôle s'est développée à l'échelle nationale avec la création de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) et la mise en place des groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF), mais elle reste à consolider sur la durée au niveau local, notamment en matière de recouvrement.

Constat n° 14 : Le développement des logiciels d'extraction et de structuration de données des sites Internet (*web-scraping*) permet à l'administration fiscale de mieux lutter contre les activités occultes et contre les divers manquements aux règles de domiciliation fiscale.

Constat n° 15 : Conçu pour permettre une sécurisation juridique des informations fiscales communiquées spontanément par des tiers, le dispositif des aviseurs fiscaux a fait la preuve de son efficacité dans la lutte contre les fraudes les plus importantes et apparaît désormais équilibré.

Constat n° 16 : Si les échanges internationaux de bonnes pratiques ont permis d'améliorer la qualité des données échangées, le manque d'indicateurs standardisés de performance retarde l'évaluation des résultats obtenus grâce à leur exploitation.

Constat n° 17 : L'usage du *datamining* pour la programmation des contrôles fiscaux et sociaux, initié à la fin des années 2010, devrait atteindre 50 % des contrôles fiscaux des particuliers d'ici 2027.

Constat n° 18 : Faute d'indicateurs suffisants à ce jour, les résultats du recours aux techniques de *datamining* sur les contrôles de la DGFIP restent plus difficiles à apprécier que ceux des Urssaf.

Constat n° 19 : Bien que le détail de l'affectation par type de mission des agents de la DGFIP soit difficile à évaluer précisément, les effectifs fléchés vers les missions du contrôle fiscal ont diminué durant la décennie 2010 de manière un peu plus rapide que celle de ses effectifs globaux. Au niveau international, de premières études – qui restent à consolider – semblent indiquer que la part affectée par la France aux effectifs de contrôle dans l'ensemble des effectifs affectés à des missions fiscales se situerait en dessous de la moyenne de l'UE.

Constat n° 20 : La gestion des ressources humaines en matière de contrôle fiscal est rendue plus complexe par des enjeux de renouvellement des générations. La forte augmentation de la part du *datamining* dans la programmation des contrôles nécessitera de concilier le recrutement de profils spécialisés dans l'analyse de données avec la préservation d'un haut niveau d'expérience et de qualification parmi les contrôleurs afin de garantir le maintien d'une programmation d'initiative locale.

Partie 4 – Les suites pénales données au contrôle fiscal des personnes physiques : des leviers d'action à renforcer, une coordination à parfaire

Constat n° 21 : La levée du « verrou de Bercy » a induit une hausse très conséquente des saisines du parquet (+ 89,3 % entre 2018 et 2022), soutenue par le caractère dynamique des dénonciations obligatoires. Malgré les mesures d'accompagnement (création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) devenu l'office national anti-fraude (ONAF) en 2024, élargissement du recours aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, etc.), seul un renforcement des moyens dévolus aux parquets et aux services d'enquête pourrait leur permettre de faire face à l'afflux de saisines en matière de fraude fiscale. À défaut, un grand nombre de ces dossiers pourraient être frappés de prescription, obérant le caractère dissuasif du dispositif retenu.

Constat n° 22 : En matière pénale, les sanctions prévues pour la fraude fiscale et la fraude fiscale aggravée ont connu un renforcement important ces dernières années.

Constat n° 23 : Un manque de coordination complique les relations entre le juge pénal et les juges de l'impôt dans le suivi des fraudes fiscales les plus graves. Une définition législative de la fraude grave n'apparaît cependant pas comme le vecteur le plus approprié pour renforcer la coordination. L'instauration d'une obligation pour le juge pénal de surseoir à statuer tant qu'une décision définitive du juge de l'impôt n'est pas intervenue doit également être écartée, en raison de l'allongement déraisonnable des délais de jugement qu'elle induirait.

Constat n° 24 : Alors que le nombre de contentieux du recouvrement est assez limité, il repose sur des lignes de partage complexes, impliquant à la fois le juge de l'impôt et le juge de l'exécution.

II. Orientations et propositions

Orientation 1 : Renforcer la connaissance des comportements d'évitement en matière d'imposition des personnes physiques et mieux prévenir les plus dommageables (parties 1 et 2)

Proposition n° 1 : Réaliser et rendre public à moyen terme un premier chiffrage de l'écart fiscal en matière d'imposition des particuliers fondé sur des contrôles aléatoires.

Proposition n° 2 : Finaliser l'inclusion dans les critères d'inscription sur la « liste noire » de l'Union européenne du non-respect de l'obligation de transparence des bénéficiaires effectifs, en lien étroit avec la notation établie par le Forum mondial.

Proposition n° 3 : Travailler – à moyen terme – à la révision du champ du cadre commun de déclaration des crypto-actifs au sein de l'OCDE et de l'UE, afin d'y inclure les données relatives aux portefeuilles de crypto-actifs hébergés en dehors des prestataires de services d'actifs numériques.

Proposition n° 4 : Procéder, dès que les données seront disponibles à cette fin, à une évaluation de la réforme de 2019 qui a assoupli l'*exit tax* française. Dans l'intervalle, publier l'instruction y afférente afin de faciliter sa bonne compréhension et son respect par les contribuables.

Proposition n° 5 : Sur le modèle des travaux déjà entrepris pour l'impôt sur les sociétés, établir – au niveau du Cadre inclusif de l'OCDE – un encadrement international des pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des personnes physiques et mettre en place une revue par les pairs de son application nationale, le cas échéant sanctionnée par la prise en compte des régimes les plus agressifs comme critère de l'inscription sur la « liste noire » des États et territoires non coopératifs de l'UE.

Orientation 2 : Renforcer l'adéquation des ressources aux enjeux du contrôle fiscal et la coordination entre la DGFIP et le réseau des Urssaf (partie 3)

Proposition n° 6 : Renforcer la coordination entre la direction générale des finances publiques et le réseau des Urssaf en matière de lutte contre la fraude, notamment en systématisant les échanges d'informations et en engageant une réflexion commune sur la manière d'accélérer l'ensemble de la chaîne de contrôle.

Proposition n° 7 : Assurer un suivi national approfondi de l'incidence des échanges d'informations fiscales à l'échelle internationale réalisés dans le cadre de la directive européenne sur la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC), en s'appuyant sur le cadre d'évaluation harmonisé qui devrait être prochainement défini par l'Union européenne.

Proposition n° 8 : Approfondir l'évaluation des effets du *datamining* sur les résultats du contrôle fiscal au sein de la DGFIP.

Proposition n° 9 : Renforcer la part des agents de la DGFIP affectés aux missions du contrôle fiscal, afin de se rapprocher de la moyenne de l'Union européenne et enrichir les dispositifs de formation initiale et continue en matière de lutte contre la fraude, en particulier pour les compétences liées à l'intelligence artificielle et à l'usage du *datamining*.

Orientation 3 : Améliorer l'efficacité des suites juridictionnelles données au contrôle des personnes physiques en fluidifiant les relations entre les juges de l'impôt et le juge pénal et en simplifiant le droit applicable (partie 4)

Proposition n° 10 : Adapter les moyens humains et techniques des juridictions et services d'enquêtes à l'augmentation des dénonciations au parquet, notamment en renforçant les effectifs des parquets, des assistants spécialisés au sein des juridictions et des services d'enquête judiciaire spécialisés.

Proposition n° 11 : Renforcer l'information réciproque du juge de l'impôt et du juge pénal quand ils sont saisis des mêmes faits de fraude fiscale.

Proposition n° 12 : Prévoir la diffusion de bonnes pratiques à destination des juges de l'impôt les invitant à prioriser les affaires en cas de procédure parallèle devant le juge pénal et, dans cette hypothèse, à se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés, à rebours du principe d'économie de moyens.

Proposition n° 13 : Développer les passerelles, tant en matière de formation que de parcours de mobilité, entre les juridictions administratives et judiciaires en matière fiscale pour faciliter la création d'une culture commune.

Proposition n° 14 : Réunifier le contentieux du recouvrement autour du juge de l'impôt pour la totalité des créances de nature fiscale.

1. La fraude et l'évitement des particuliers : des frontières floues, un phénomène multiforme et non chiffré à l'échelle nationale

1.1. *Fraude et évitement : deux notions différentes mais souvent confondues, en raison de frontières difficiles à appréhender*

« Je reviens sans Égisthe ; et Polyphonte est roi !
Cet heureux artisan de fraudes et de crimes,
et assassin farouche, entouré de victimes,
Qui, nous persécutant de climats en climats,
Sema partout la mort, attachée à nos pas :
Il règne ; il affermit le trône qu'il profane ;
Il y jouit en paix du ciel qui le condamne ! ».

Voltaire, *Mérope*, III, 1

Ces quelques alexandrins de Voltaire traduisent bien l'appréhension courante de la fraude, celle – selon le *Littré* – d'un « acte de mauvaise foi et de tromperie », d'une dissimulation condamnable moralement.

Or, comme le relevait déjà le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport de 2007⁵, « l'application de ce terme à des situations extrêmement variées et dont le degré de gravité peut être très différent n'est pas satisfaisante ». L'appréhension très générique du terme de « fraude » et la difficulté à le définir de manière constante peuvent en effet conduire à confondre la fraude – pénalement répréhensible – avec certains comportements tels que l'optimisation fiscale ou l'exil fiscal, qui le sont parfois moralement mais ne peuvent pas conduire en tant que tels à des sanctions pénales, voire avec des comportements d'erreurs ou d'incompréhension du droit.

Cette ambivalence de la notion n'est pas sans conséquence, dès lors que ces comportements appellent souvent des réponses différentes de la part des autorités publiques, en particulier en matière d'imposition des personnes physiques. C'est pourquoi le présent rapport propose de distinguer, en cohérence avec le rapport du CPO de 2007 précédemment cité, la fraude et l'évitement, ce second terme recouvrant de nombreux concepts aux contours poreux.

1.1.1. La fraude se définit légalement comme une violation délibérée de la réglementation en vigueur

Si la notion de fraude s'appréhende de manière générale comme une violation délibérée de la loi par le contribuable, sa définition peut cependant varier en fonction de la nature de l'impôt fraudé. La fraude fiscale – entendue comme la fraude relative aux impositions contenues dans le code général des impôts (notamment l'impôt sur le revenu et les impositions associées) – n'a pas les mêmes fondements juridiques que la fraude aux contributions sociales – entendue comme l'ensemble des prélèvements obligatoires (cotisations et impôts sociaux) régis par le code de la sécurité sociale (notamment la CSG et la CRDS).

⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007, p.2.

1.1.1.1. La fraude fiscale

Le *Vocabulaire juridique* de Cornu⁶ appréhende la fraude fiscale comme « *le fait d'échapper à l'impôt par des moyens répréhensibles, c'est-à-dire par des procédés ou des manipulations que la loi permet de réprimer* ». Il convient ainsi de revenir aux dispositions de l'article 1741 du code général des impôts (CGI), qui prévoit le délit général de fraude fiscale.

Article 1741 du code général des impôts (premier alinéa)

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

La fraude fiscale suppose ainsi l'existence préalable d'une obligation fiscale, un comportement intentionnel de la part du contribuable et l'usage de moyens frauduleux pour se soustraire à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts. L'article 1741 cite notamment l'omission déclarative, la minoration des éléments d'assiette, l'organisation de son insolvabilité ou l'engagement de manœuvres visant à faire obstacle au recouvrement de l'impôt par l'administration fiscale.

Par ailleurs, l'article 1729 du même code définit les pénalités susceptibles d'être appliquées en fonction des irrégularités fiscales commises par un contribuable.

Article 1729 du code général des impôts

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

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

Si les contentieux relatifs à l'article 1741 du CGI relèvent de la compétence du juge pénal, ceux relatifs à son article 1729 relèvent de la compétence du juge de l'impôt (juge civil ou administratif, en fonction de l'impôt concerné).

Dans une décision de 2018⁷, le Conseil constitutionnel a défini l'articulation de ces sanctions fiscales et pénales en matière de fraude, en précisant notamment que « *le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves* » et que « *aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi* ».

⁶ Cornu G., *Le vocabulaire juridique*, Association H. Capitant, PUF, coll. Quadrige, Grand dictionnaire, 11^e édition, 2016.

⁷ Cf. [Décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018](#).

Dans ce cadre, il relève cependant que le principe de nécessité des délits et des peines « *impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves d'omission déclarative frauduleuse. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention* ».

1.1.1.2. La fraude aux contributions sociales

Contrairement à la fraude fiscale, la fraude aux cotisations et impôts sociaux ne fait pas l'objet d'une définition spécifique en droit de la protection sociale. En effet, l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale (CSS) identifie les fraudes en matière sociale par renvoi à divers agissements frauduleux définis dans le même code ou dans d'autres codes.

Article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale

« Les fraudes en matière sociale mentionnées à l'article L. 114-16-1 sont celles définies par :

- les articles 313-1, 441-1, 441-6 et 441-7 du code pénal lorsqu'elles portent un préjudice aux organismes de protection sociale ;
- les articles L. 114-13, L. 114-18, L. 272-1, L. 377-5 et L. 583-3 du présent code ;
- l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- les articles L. 852-1 et L. 651-1 du code de la construction et de l'habitation ; (L. 114-17)
- les articles L. 5124-1, L. 5413-1, L. 5429-1, L. 5429-3 et L. 5522-28 du code du travail ;
- l'article 22 de la loi n° 68-690 du 31 juillet 1968 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;
- les articles 313-1, 313-3, 441-1, 441-6 et 441-7 du code pénal, lorsqu'elles visent à obtenir, faire obtenir ou tenter de faire obtenir le revenu de solidarité active prévu à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles ou la prime d'activité prévue à l'article L. 841-1 du présent code. ».

Si le champ de l'article L. 114-16-2 couvre une assez grande diversité de fraudes, notamment les fraudes aux prestations sociales, certains agissements énumérés portent plus spécifiquement sur la fraude aux cotisations et contributions sociales, dont notamment :

- la mise à disposition de moyens, services, actes ou instruments ayant pour but de permettre de se soustraire frauduleusement à la déclaration et au paiement de cotisations et contributions sociales dues (article L. 114-13 du CSS) ;
- la soustraction à l'obligation de s'affilier à un organisme de sécurité sociale et à la déclaration et au paiement des cotisations et contributions sociales dues (1° et 2° du II de l'article L. 114-18 du CSS).

La fraude est cependant définie par la doctrine⁸ en droit de la protection sociale comme « *toute action ou abstention licite ou illicite, le cas échéant assortie de manœuvres, accomplie de manière intentionnelle dans le dessein d'obtenir un avantage à caractère pécuniaire illégitime qui occasionne un dommage financier directement supporté par les organismes de protection sociale et met en cause le principe de solidarité* ».

En définitive, en droit de la protection sociale comme en droit fiscal, la fraude peut donc être appréhendée comme la violation intentionnelle d'une obligation légale, occasionnant un dommage aux finances publiques.

⁸ Zarli-Meiffret Delsanto K., *La fraude en droit de la protection sociale*, premier prix de thèse 2017 de la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille Université.

1.1.2. L'évitement est une notion beaucoup plus large, fréquemment confondue avec la fraude et recouvrant plusieurs concepts aux frontières poreuses

Au-delà de la fraude au sens strict telle que définie par le droit, de nombreux concepts peuvent s'appliquer pour caractériser les différentes attitudes conduisant à minorer le niveau de prélèvements obligatoires.

Ces différentes notions, qui peuvent être appréhendées sous le terme globalisant d'*évitement fiscal*, recouvrent des réalités et des comportements de nature et de gravité très variées. Ils appellent en outre bien souvent des réponses différentes de celles apportées à la lutte contre la fraude au sens strict : c'est notamment le cas des comportements d'exil fiscal, parfaitement légaux mais parfois moralement condamnables et pouvant fragiliser le consentement à l'impôt.

Très présents dans le débat public, l'usage de ces concepts n'est cependant pas aisé eu égard à leurs définitions variables et à la porosité qui peut exister entre eux. Par souci de cohérence et d'appui à la clarté du débat public, le présent rapport se réfère, pour partie, aux définitions données par le CPO en 2007⁹, puis par la Cour des comptes en 2019¹⁰. Le choix de se fonder sur ces définitions n'invalide pas pour autant les définitions portées par d'autres rapports.

Les *irrégularités* recouvrent l'ensemble des comportements, volontaires ou non, de bonne ou de mauvaise foi, qui aboutissent à diminuer le montant d'un prélèvement obligatoire du fait du non-respect du droit fiscal et social. Il s'agit de la traduction française de l'expression anglaise *non compliance*, telle que retenue par l'OCDE. La fraude est partie intégrante de cet ensemble, mais il existe également de nombreuses *irrégularités involontaires* (erreurs matérielles ou erreurs d'interprétation des règles applicables par le contribuable).

L'*optimisation fiscale*, notion définie par l'OCDE sous l'appellation de « planification fiscale », désigne le fait pour le contribuable de choisir, parmi les possibilités légales, celle qui apparaît la moins onéreuse. Elle s'appuie sur le principe affirmé de manière constante par la jurisprudence de « libre-choix par le contribuable de la voie la moins imposée » et peut résulter de l'application d'un dispositif de faveur prévu par la loi, en respectant les conditions. Si elle n'est donc pas pénalement répréhensible – contrairement à la fraude fiscale – cette pratique peut cependant soulever des questions d'équité lorsqu'elle dépasse une certaine ampleur ou qu'elle conduit à d'importantes pertes financières pour le Trésor. Un changement de législation peut néanmoins permettre de mettre fin aux pratiques les moins acceptables.

Cas particulier d'optimisation fiscale, l'*exil fiscal* consiste pour une personne physique en un transfert volontaire de sa résidence fiscale dans un autre État pour des motifs au moins partiellement fiscaux. Légal dès lors que le transfert est effectif, l'exil fiscal constitue une forme d'optimisation et donc d'évitement fiscal.

L'*évasion fiscale*¹¹ qualifie toute opération destinée à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine. Il revient *in fine* au juge d'apprécier si cette évasion est constitutive d'une optimisation fiscale régulière, ou si elle relève au contraire d'un comportement frauduleux. Les contours de cette catégorie sont cependant très poreux, l'optimisation pouvant apparaître comme sa version bénigne, tandis que l'abus de droit constitue sa forme la plus répréhensible.

⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

¹⁰ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

¹¹ Cette définition de l'évasion fiscale est reprise notamment de celle formulée la Cour des comptes. D'autres définitions existent cependant et appréhendent l'évasion fiscale comme un cumul de l'ensemble de l'optimisation et de la fraude.

Encadré 1 : L'abus de droit, un comportement distinct de la fraude fiscale, bien que faisant l'objet des mêmes majorations fiscales

Comme le précise le dictionnaire *Dalloz*, « l'abus de droit est le fait, pour une personne, de commettre une faute par le dépassement des limites d'exercice d'un droit qui lui est conféré, soit en le détournant de sa finalité, soit dans le but de nuire à autrui ».

En droit fiscal, cette notion est explicitée à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, qui prévoit que « afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ».

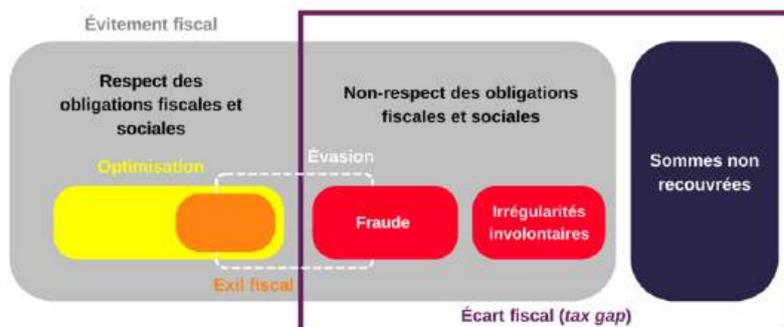
En lien avec ce caractère intentionnel, abus de droit et fraude sont assorties de pénalités fiscales identiques prévues à l'article 1729 du code général des impôts, prenant la forme d'une majoration de 80 % (sauf lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable qui a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire, auquel cas la majoration est ramenée à 40 %). La caractérisation de l'abus de droit relève de la seule compétence du juge de l'impôt, qui confirme, le cas échéant, la majoration retenue par l'administration dans la proposition de redressement.

La caractérisation d'un abus de droit ne donne pas automatiquement lieu à une saisine du parquet pour fraude fiscale (hypothèse de droits et majorations en jeu inférieurs à 100 000 euros et absence de dépôt de plainte volontaire par l'administration fiscale par exemple), même si c'est désormais souvent le cas du fait du mécanisme des dénonciations automatiques (voir *infra* tableau 2 et partie IV).

Enfin, l'*écart fiscal* constitue une estimation de la différence entre les montants effectivement recouvrés et ceux qui auraient dû être recouvrés si la législation avait été parfaitement respectée. Traduction de l'expression *tax gap* en anglais, il recouvre bien entendu les irrégularités mais aussi les autres sommes non recouvrées par l'administration fiscale, sans lien direct avec un comportement du contribuable (admission en non-valeur, etc.). Ce concept est plus largement détaillé dans la partie 1.3.

Le graphique suivant résume l'ensemble de ces notions clefs, au sens des définitions portées par le CPO. Il demeure cependant indicatif, en raison de la pluralité des définitions existantes.

Graphique 1 : Décomposition du phénomène d'évitement des prélèvements obligatoires



Source : Rapporteurs

1.2. Les schémas de fraude en matière d'imposition des personnes physiques recouvrent des réalités disparates allant du travail dissimulé aux montages internationaux les plus complexes

Au-delà de la définition juridique de la fraude présentée au point précédent, il est nécessaire d'appréhender sa nature économique. La fraude à l'imposition des personnes physiques concerne en effet à la fois les particuliers, mais également certaines entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu (notamment au titre des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles ou des bénéfices non commerciaux) et non à l'impôt sur les sociétés.

Sans prétendre à l'exhaustivité eu égard à cette diversité, le présent rapport distingue – de manière schématique – deux formes principales et historiques de fraude qui appellent des réponses différentes de la part des autorités. D'une part, la fraude « du quotidien » consistant en une absence de déclaration ou une minoration des données déclarées, dont le travail dissimulé constitue l'exemple le plus emblématique (1.2.1). D'autre part, le recours à des montages ou à des mécanismes fiscaux complexes (1.2.2). L'économie numérique a par ailleurs fait évoluer ces pratiques.

Le développement du pré-remplissage des déclarations fiscales – via le recours accru à des tiers déclarants, puis la mise en œuvre du prélèvement à la source – a cependant permis de limiter les risques de fraude pour une part importante des contribuables français (cf. 3.3.2.1).

1.2.1. L'absence de déclaration ou la minoration déclarative

1.2.1.1. Le travail dissimulé, illustration archétypale de la fraude « du quotidien »

Défini à l'article L. 8221-3 du code du travail, le travail dissimulé recouvre la dissimulation totale ou partielle d'une activité ou d'un emploi salarié, ainsi que le fait de recourir sciemment aux services d'une personne qui exerce un travail dissimulé. Si cette dissimulation affecte tout particulièrement l'imposition des personnes physiques (impôt sur le revenu, CSG, CRDS), elle conduit également à éluder ses cotisations sociales.

Au-delà du manque à gagner induit pour les finances publiques, le travail dissimulé crée une situation de concurrence déloyale au détriment des entreprises qui s'acquittent de leurs obligations fiscales ainsi que des risques élevés pour l'ensemble des salariés employés de cette manière, les employeurs recourant au travail dissimulé étant en général peu soucieux d'hygiène, de santé et de sécurité du poste de travail.

Comme le relevait déjà le Conseil des prélèvements obligatoires en 2007¹², le travail dissimulé ne saurait ainsi se réduire à sa seule dimension de fraude aux prélèvements obligatoires et constitue l'une des formes du travail illégal (avec l'emploi d'étrangers sans titre de travail, le prêt illicite de main d'œuvre, etc.). En dépit de ces enjeux, la mesure du travail dissimulé a été longtemps très approximative. Le Conseil national de l'information statistique a lancé fin 2015 un groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques, puis publié un rapport en 2017¹³. Conformément aux préconisations de ce rapport, le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) assure depuis cette date une fonction d'observatoire du travail dissimulé.

La dernière étude de cet observatoire¹⁴, publiée début 2024, **estime entre 8 et 10,1 Md€ le manque à gagner total** lié à ce phénomène au titre de l'année 2022, pour le secteur privé et sur le champ relevant de la compétence du réseau des Urssaf¹⁵. Si le taux de fraude moyen relatif au travail dissimulé par secteur économique en 2021 et 2022 est évalué par le HCFiPS entre 1,6 % et 2,1 %, les taux de fraude les plus élevés peuvent atteindre jusqu'à 8,2 % et sont constatés dans les secteurs de la construction et des hôtels-café-restaurants (HCR)¹⁶.

¹² Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007, p.77.

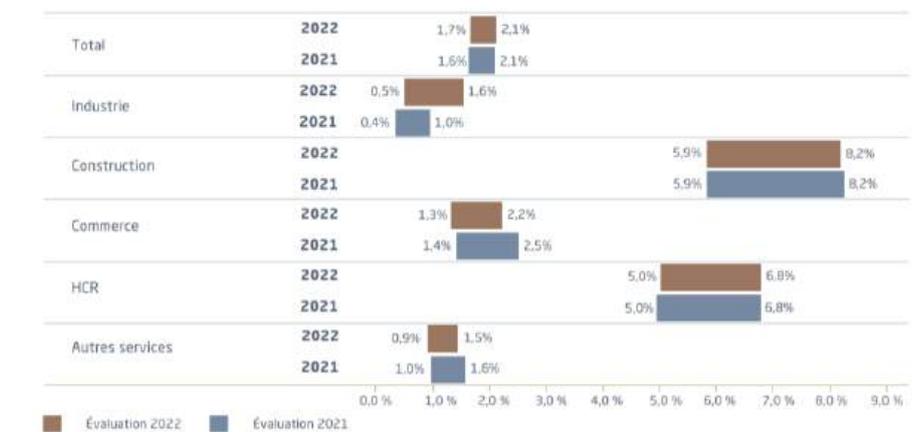
¹³ Cnis, *La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques*, juin 2017, n°145.

¹⁴ HCFiPS, *Observatoire du travail dissimulé – bilan 2023*, janvier 2024. Le champ des travaux de cet observatoire reprend celui couvert par les services de contrôle du réseau des Urssaf (hors secteur public). Cela exclut les impositions des personnes physiques dont le recouvrement est effectué par la direction générale des finances publiques, notamment l'impôt sur le revenu et la CSG sur le capital et les revenus des jeux.

¹⁵ Cotisations Unedic et Agirc-Arrco incluses.

¹⁶ HCFiPS, *Observatoire du travail dissimulé – bilan 2023*, janvier 2024, p.9 et suivantes.

Graphique 2 : Taux de fraude relatif au travail dissimulé par grand secteur en 2021 et 2022



Source : Observatoire du travail dissimulé / Urssaf Caisse nationale, 2023

1.2.1.2. L'émergence des plateformes numériques a renforcé la pratique du travail dissimulé notamment chez les travailleurs des plateformes

Depuis 2021, l'Observatoire du travail dissimulé réalise un exercice de chiffrage du manque à gagner pour la sécurité sociale lié au travail dissimulé parmi les travailleurs des plateformes. Pour procéder à ce chiffrage, l'Urssaf compare les données transmises chaque année par ces plateformes à l'administration fiscale dans le cadre prévu par la loi (cf. **encadré 2 infra**) avec celles déjà détenues dans son système d'information. Ce recoupement lui permet d'identifier les individus n'ayant pas accompli les obligations déclaratives s'imposant aux professionnels afin d'initier une demande de régularisation, puis – le cas échéant – de lancer une procédure de contrôle ou de lutte contre le travail illégal.

Encadré 2 : Une adaptation progressive des obligations déclaratives des plateformes du numérique pour améliorer la lutte contre le travail dissimulé

Dès 2016, l'article 87 de la loi de finances pour 2016 a prévu une obligation – codifiée à l'article 242 *bis* du CGI – pour les entreprises opératrices de plateformes d'informer clairement les vendeurs de leurs obligations fiscales et sociales. L'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude y a ajouté l'obligation pour ces opérateurs de plateforme d'identifier leurs utilisateurs résidant en France et de déclarer à l'administration fiscale les montants de revenus lorsque les ventes ou prestations de services réalisées en France dépassent certains seuils.

Cette obligation nationale de collecte des informations relatives aux plateformes a ensuite été élargie et harmonisée à l'échelle européenne par la directive (UE) n° 2021/514 du 22 mars 2021 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (dite « DAC 7 »). Introduit par la loi de finances pour 2022, l'actuel article 1649 *ter A* du CGI transpose cette directive en imposant à l'opérateur de plateforme l'obligation de souscrire auprès de l'administration fiscale une déclaration relative aux opérations réalisées par des vendeurs et prestataires par son intermédiaire. Cet article prévoit notamment que les opérateurs de plateformes établis en France doivent désormais déclarer à l'administration fiscale les opérations réalisées en France par les personnes physiques ou entités qui résident dans l'ensemble de l'Union européenne. Sont également soumis aux obligations d'identification et de déclaration les opérateurs de plateforme situés hors de l'Union européenne, dès lors qu'ils ne se sont pas acquittés de leurs obligations auprès d'un autre État membre.

Afin de permettre l'exploitation de ces données par le réseau des Urssaf, l'article L. 114-19-1 du code de la sécurité sociale prévoit que les données collectées par l'administration fiscale sont ensuite transmises chaque année à l'Urssaf Caisse nationale. C'est sur le fondement de ces données qu'elle réalise ensuite ses évaluations du travail dissimulé dans le domaine des plateformes. En outre, à l'échelle internationale, des contrôles fiscaux conjoints peuvent être prévus sur le fondement des dispositions de l'article 45 du livre des procédures fiscales.

Enfin, l'article 1649 AC du CGI encadre la manière dont ces obligations déclaratives sont effectuées afin de garantir leur compatibilité avec la protection des données personnelles.

Les derniers chiffres publiés par l'Observatoire du travail dissimulé¹⁷ sur le fondement de cette méthodologie¹⁸ permettent de relever des taux de dissimulation très élevés et préoccupants sur le champ des micro-entrepreneurs utilisateurs des plateformes. Pour l'année 2022, les montants de chiffres d'affaires non ou sous-déclarés ont été estimés par l'Urssaf à 927 M€, soit une part de cotisations éludées de 42 % en moyenne, qui représente un manque à gagner de 174 M€ pour les pouvoirs publics. Le taux de cotisations éludées varie cependant beaucoup selon le secteur, entre 12 % pour les « activités spécifiques, scientifiques et techniques » et 70 % pour les activités de livraison, comme le détaille le tableau suivant.

Tableau 1 : Chiffrage des cotisations éludées par les micro-entrepreneurs (ME) des plateformes pour l'année 2022

| Secteur d'activité (d'après l'APE du microentrepreneur) | Nombre de microentrepreneurs utilisateurs de plateformes (milliers) | Part de ME dont le CA déclaré à l'URSSAF est inférieur aux montants des plateformes (%) | Dont ME n'ayant rien déclaré à l'URSSAF (%) | Dont ME ayant sous-déclaré à l'URSSAF (%) | Chiffre d'affaires non déclaré (M€) | Cotisations éludées (M€) | Taux de cotisations éludées |
|---|---|---|---|---|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| TOTAL 2022 | 206,1 (100,0 %) | 69,3 | 38,5 | 30,8 | 927,4 | 173,9 | 42 % |
| Commerce | 19,0 (9,2 %) | 47,3 | 20,8 | 26,5 | 89,8 | 12,5 | 24 % |
| VTC | 19,5 (9,5 %) | 87,4 | 27,0 | 60,3 | 338,2 | 70,7 | 62 % |
| Livraison | 107,2 (52,0 %) | 83,6 | 49,1 | 34,4 | 364,1 | 66,2 | 70 % |
| Activité spécifique, scientifique & tech. | 16,8 (8,1 %) | 46,9 | 31,6 | 15,3 | 21,8 | 4,0 | 12 % |
| Autre | 43,6 (21,2 %) | 44,4 | 27,8 | 16,6 | 113,4 | 20,5 | 17 % |

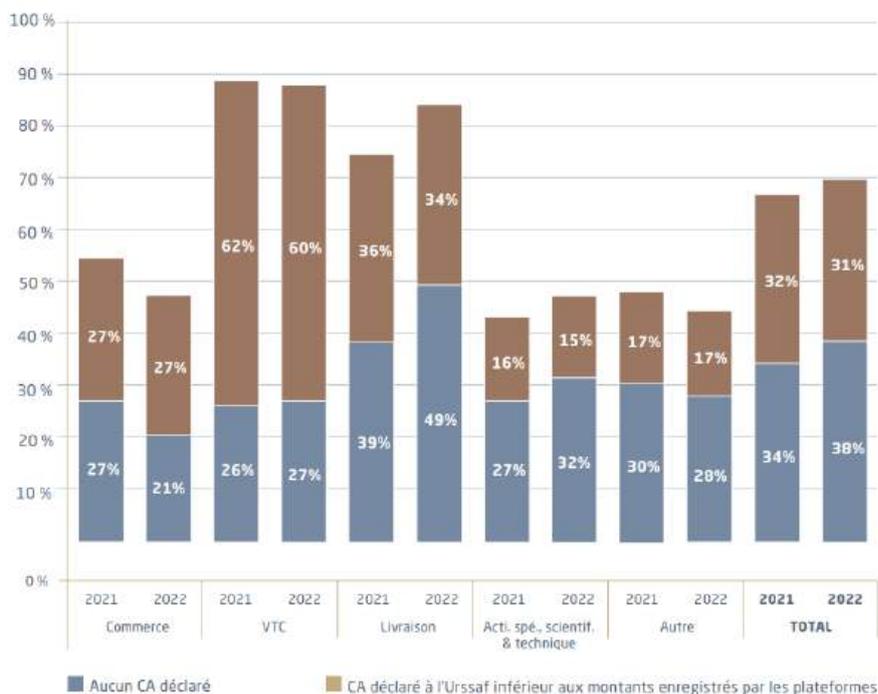
Source : Observatoire du travail dissimulé, 2023

De même, la part de l'absence de déclaration ou de la minoration déclarative chez les entrepreneurs des plateformes est très élevée. La part des micro-entrepreneurs des plateformes qui n'effectuent aucune déclaration à l'Urssaf atteignait 38 % en 2022 (contre 34 % en 2021) et celle déclarant un chiffre d'affaires inférieur à celui déclaré par les plateformes dans le cadre des obligations prévues à l'article 1649 *ter* A du CGI atteignait 31 % en 2022 (contre 32 % en 2021). Au total, tous secteurs confondus, 69 % des micro-entrepreneurs des plateformes ne respectaient pas en 2022 leurs obligations déclaratives auprès de l'Urssaf.

¹⁷ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Observatoire du travail dissimulé – Bilan 2023*, p.5.

¹⁸ Ce chiffrage ne doit pas être additionné à l'évaluation sur les micro-entrepreneurs issue des contrôles, l'Urssaf n'ayant pas reproduit en 2023 d'évaluation sur ce périmètre. Selon la dernière évaluation fournie (voir observatoire du travail dissimulé 2022), la part de cotisations éludées était comprise entre 17 % et 26 % en 2020, soit un montant de cotisations éludées de l'ordre de 570 M€ à 1 Md€ en 2020 (entre 1 Md€ et 1,5 Md€ en 2021, à taux de cotisations éludées inchangé).

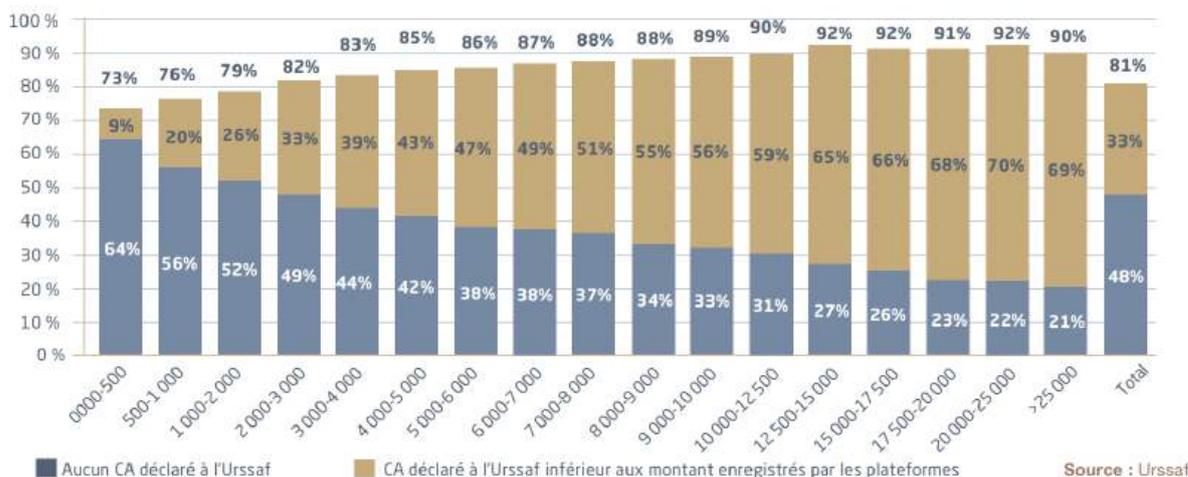
Graphique 3 : Part de micro-entrepreneurs n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par les plateformes



Source : Observatoire du travail dissimulé, 2023

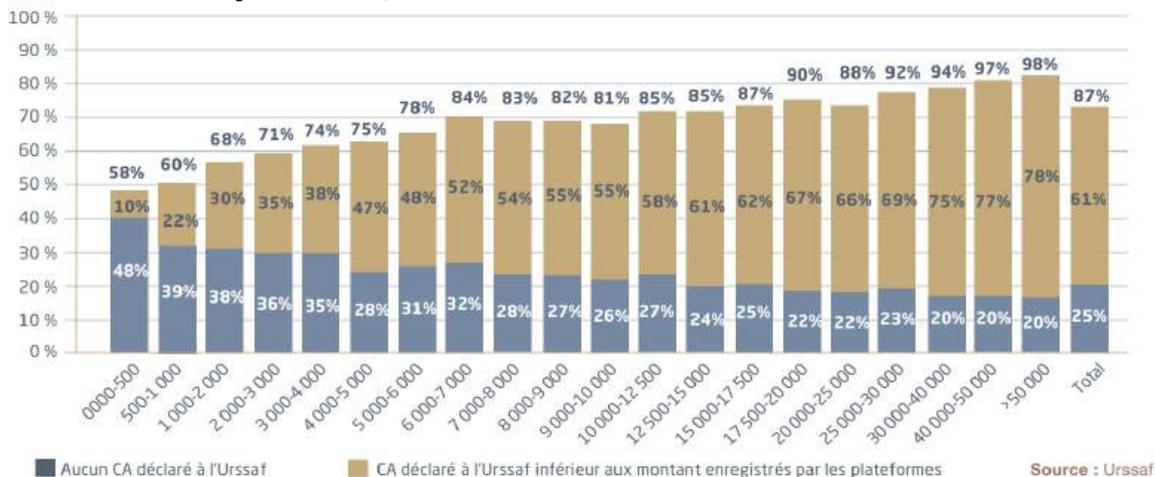
Deux secteurs se distinguent particulièrement dans les études menées par l'Urssaf : celui des véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) et celui de la livraison. Dans les deux cas, il est possible de relever que **la part des micro-entrepreneurs ne faisant aucune déclaration à l'Urssaf est la plus importante parmi les petits revenus (jusqu'à 500 € de chiffre d'affaires par an)**, tandis qu'à l'inverse la part des revenus sous-déclarés augmente avec le chiffre d'affaires.

Graphique 4 : Part de micro-entrepreneurs travaillant sur des plateformes de livraison n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par leurs plateformes, en fonction du chiffre d'affaires annuel de 2022



Source : Urssaf

Graphique 5 : Part de micro-entrepreneurs travaillant sur des plateformes de VTC n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par leurs plateformes, en fonction du chiffre d'affaires annuel de 2022



1.2.2. Le recours à des montages ou à des mécanismes fiscaux complexes

1.2.2.1. Les schémas relevant de l'abus de droit

À l'opposé de ces schémas de dissimulation qui présentent le plus souvent un degré de sophistication assez limité, des stratégies complexes et pouvant comprendre un élément d'extranéité sont mises en œuvre par les contribuables. Cette catégorie de fraude renvoie à l'usage de montages juridiques complexes pouvant mettre en jeu l'interposition d'entités intermédiaires en France ou à l'étranger qui, tout en respectant la loi, n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluider ou de diminuer la charge fiscale que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportée eu égard à sa situation ou à ses activités réelles.

En cas de désaccord entre l'administration fiscale et le contribuable sur la qualification d'abus de droit, le litige est soumis au comité de l'abus de droit fiscal, dont les avis rendus font l'objet d'un rapport annuel qui est rendu public. Ces avis permettent d'avoir un aperçu des principaux motifs de redressement pour abus de droit durant ces dernières années.

Un premier exemple de schéma contestable, reconnu comme pouvant relever de l'abus de droit par le Comité de l'abus de droit¹⁹ et également suivi par la cellule de renseignement financier Tracfin²⁰, est l'organisation d'une rémunération déguisée en franchise d'impôt au travers de plus-values réalisées sur des titres logés dans un plan d'épargne en actions (PEA)²¹. Dans ce schéma, un employé d'un groupe international acquiert des parts d'une société A de son groupe pour une somme modique. Ces parts sont ensuite rachetées par une société B de ce même groupe pour un montant significativement supérieur quelques années plus tard, permettant à l'employé de dégager d'importantes plus-values exonérées d'impôt sur le revenu. En définitive, un tel montage permet de rémunérer l'employé en franchise d'impôt sur le revenu sans que l'intérêt de l'opération n'apparaisse économiquement justifié pour le groupe.

¹⁹ Comité de l'abus de droit, *Rapport annuel 2022*, p. 22 et suivantes.

²⁰ Tracfin, *LCB-FT : état de la menace, 2022-2023*, p. 70 : [TRACFIN 2022 Tome3 Web.pdf \(economie.gouv.fr\)](https://www.economie.gouv.fr/Tracfin/Tracfin-2022-Tome3-Web.pdf).

²¹ Prévu par les articles L. 221-30 et suivants du code monétaire et financier, le PEA est un produit d'épargne ouvert aux particuliers et permettant d'acquérir un portefeuille d'actions d'entreprises européennes. Il permet la gestion d'un portefeuille d'actions en franchise d'impôts sur le revenu si aucun retrait n'est effectué pendant une période minimale de cinq ans à compter du premier versement, comme le prévoient les dispositions de l'article 157 du CGI.

Une autre illustration, avec une dimension plus internationale et reprise dans la carte des pratiques et montages abusifs mise en ligne par la DGFIP²², vise à rapatrier des avoirs étrangers non déclarés en franchise d'impôt. Dans ce schéma, un contribuable fiscalement domicilié en France et qui détient des avoirs non déclarés à l'étranger souscrit auprès d'un organisme établi hors de France un contrat d'assurance-vie et un emprunt *in fine*. La somme prêtée est placée sur le contrat d'assurance-vie, puis le souscripteur sollicite le rachat total ou partiel du contrat. Au terme de l'emprunt, le remboursement est effectué par le transfert au prêteur des avoirs à l'étranger non déclarés. En définitive, ce montage permet au contribuable de disposer en France de sommes correspondant aux avoirs occultes et en franchise d'impôts. Il peut ainsi être considéré comme relevant d'une situation d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du LPF.

Cependant, il est parfois très difficile de tracer une ligne claire entre fraude et optimisation, en particulier pour les cas d'abus de droit où la qualification de fraude dépend nécessairement d'une appréciation au cas par cas de l'intention portée par le contribuable. Cette porosité peut notamment s'observer pour le régime d'apport-cession prévu à l'article 150-0 B *ter* du CGI, qui a suscité un grand nombre de contentieux ces dernières années en raison du redressement de nombreux schémas fiscaux pour abus de droit par l'administration fiscale.

Encadré 3 : Des frontières souvent floues entre fraude et optimisation – L'exemple du régime de l'apport-cession de titres (article 150-0 B *ter* du code général des impôts)

L'article 150-0 B *ter* du CGI prévoit un report automatique de l'imposition de plus-values réalisées par un particulier dans le cadre d'un apport à une société soumise à l'impôt sur le revenu, à condition que la société bénéficiaire de l'apport soit contrôlée par le contribuable à la date de l'apport. Ces dispositions sont également applicables lorsque l'apport est réalisé avec soulte à condition que celle-ci n'excède pas 10 % de la valeur nominale des titres reçus. Ce report d'imposition prend fin notamment en cas de cession à titre onéreux des titres apportés dans un délai de trois ans à compter de l'apport, sauf lorsque la société bénéficiaire de l'apport cède les titres dans ces trois ans et prend l'engagement d'investir le produit de leur cession dans un délai de deux ans pour des activités opérationnelles.

Ce régime a pour objectif principal d'accompagner la restructuration d'entreprises ou l'engagement d'un nouveau projet entrepreneurial. Toute opération d'apport-cession engagée en ce sens respecte ainsi à la fois la lettre et l'esprit du législateur et peut être appréhendée comme relevant de l'optimisation fiscale.

L'administration fiscale a cependant identifié certains schémas qui reposent sur des opérations d'apport avec soulte, comme relevant de l'abus de droit²³. Par exemple, un particulier réalise un apport de droits sociaux, avec soulte, à une société redevable de l'impôt sur les sociétés. Le montant de la soulte est inférieur à 10 % de la valeur nominale des titres reçus. Les dividendes perçus par la société bénéficiaire de l'apport permettent ensuite de rembourser le montant de la soulte dû à l'apporteur. Ce procédé permet à l'apporteur, sous couvert d'une opération d'échange de droits sociaux avec soulte, de recevoir des liquidités en franchise d'impôt. En effet, en l'absence d'interposition de la société bénéficiaire de l'apport, les dividendes liés aux titres apportés auraient été soumis à l'impôt sur le revenu.

Ces redressements fiscaux ont induit durant ces dernières années un nombre conséquent de litiges devant le comité de l'abus de droit. Parmi les affaires relatives à l'impôt sur le revenu lui ayant été soumises depuis 2019, 76 % avaient trait à des opérations d'apport avec soulte en 2019, 44 % en 2021 et 25 % en 2022²⁴. Le comité a confirmé que le but fixé par le législateur n'était pas respecté « lorsque la stipulation de la soulte ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une restructuration d'entreprises mais était en réalité uniquement motivée par la volonté de l'apporteur d'appréhender en franchise immédiate d'impôt des liquidités détenues par la société dont les titres sont apportés, faute qu'il soit justifié que la société bénéficiaire de l'apport avait, afin de permettre le dénouement de l'opération, un intérêt économique au versement de la soulte ou que cette soulte avait permis la réalisation de l'opération de restructuration »²⁵.

D'autres schémas de fraude moins complexes ne relevant pas de l'abus de droit peuvent également être mis en œuvre autour de ce même dispositif, par exemple une absence de déclaration ou une fausse déclaration de réinvestissement en vue de bénéficier de manière indue du report d'imposition prévu par l'article 150-0 B *ter* du CGI.

²² Direction générale des finances publiques : [Carte des pratiques et montages abusifs | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr).

²³ Direction générale des finances publiques : [Carte des pratiques et montages abusifs | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr), fiche 20 « échanges de titres avec soulte – cas d'abus de droit fiscal ».

²⁴ Comité de l'abus de droit, *Rapports annuel 2019, 2021 et 2022*. Les opérations d'apport avec soulte représentaient 51 affaires parmi les 67 relatives à l'IR en 2019, 14 sur 32 en 2021 et 3 sur 12 en 2022.

²⁵ Comité de l'abus de droit, *Rapport annuel 2019*, p.8.

Enfin, certains écarts à la norme fiscale peuvent également relever de l'erreur de bonne foi. On peut donner l'exemple d'une confusion par un contribuable entre le régime de l'apport-cession et un autre régime où ce même contribuable réaliserait avec retard son erreur et la signalerait ensuite à l'administration fiscale pour corriger sa situation. Cette porosité n'est pas neutre, car ces situations emportent des conséquences fiscales et pénales très différentes pour le contribuable, comme le détaille le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Exemple de distinction entre optimisation et fraude fiscales : usage de l'article 150-0 B ter du code général des impôts

| | | Régime dit de « l'apport-cession » de titres (article 150-0 B ter du CGI) | Conséquences |
|----------------------|---------------------------------|---|---|
| Optimisation fiscale | Liée au seul bénéfice du report | Un particulier détenant des titres bénéficie du report d'imposition en les apportant à une société en respectant les conditions prévues par l'article 150-0 B ter. Il peut prolonger ce report après deux ans notamment en réinvestissant le gain de plus-value dans des activités opérationnelles (ex : nouveau projet entrepreneurial). La satisfaction des conditions prévues peut, sur demande, faire l'objet d'un rescrit instruit par la DGFiP. | Aucune: l'opération est légale |
| | Avec exil fiscal | Un particulier ayant bénéficié de l'apport-cession (report d'imposition) peut accroître l'avantage ainsi procuré en procédant au transfert de sa résidence à l'étranger. Au terme du report, il bénéficie d'une imposition plus faible de la plus-value ainsi réalisée dans le nouvel État de résidence, en invoquant le bénéfice des stipulations de la convention fiscale signée entre cet État et la France. NB: L'exil tax français est cependant susceptible de faire obstacle à une telle stratégie. | |
| Fraude fiscale | Abus de droit | Un particulier invoque le bénéfice du report d'imposition. Toutefois, après qu'il a cédé les titres à une société qu'il contrôle, cette dernière cède elle-même les titres, en dégageant des liquidités qui ne sont pas réinvesties par la société elle-même dans son activité. Bien que satisfaisant formellement aux conditions de l'article 150-0 B ter, cette opération ne répond pas à l'objectif poursuivi par le législateur. L'interposition de la société faisant l'acquisition, puis revendant les titres relève de l'abus de droit, c'est-à-dire de la fraude. | Majoration de 80% pour abus de droit. Le cas échéant : délit pénal de fraude fiscale aggravée. |
| | Autre fraude fiscale | Un particulier réalise un apport de titres sans déclarer la plus-value correspondante; ou il déclare frauduleusement un réinvestissement des sommes dans une activité économique pour bénéficier du report prolongé après deux ans. | Majoration de 40% pour manquement délibéré. Le cas échéant : délit pénal de fraude fiscale. |
| Erreur de bonne foi | | Un particulier demande le bénéfice de l'apport-cession alors qu'il avait obtenu ces actions à l'origine dans le cadre d'une activité salariée ("management package") et qu'une part de la plus-value était en réalité taxable en tant que gain salarial dès l'année d'obtention des titres. Son erreur était de bonne foi. | Redressement sans majoration à l'exception des intérêts de retard. |

1.2.2.2. Le recours à des schémas d'optimisation passant par l'usage de « holdings » et ses conséquences sur la progressivité de l'impôt sur le revenu pour les plus aisés

Comme le démontre le rapport particulier n° 2 du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la progressivité de l'imposition des personnes physiques²⁶, certains contribuables arrivent à piloter le montant de leur revenu imposable, ce qui constitue une limitation à la progressivité de l'impôt sur le revenu, principalement dans le haut de la distribution des revenus.

En particulier, certains dirigeants d'entreprises disposant d'un degré de contrôle suffisant sur leur entreprise peuvent décider, au lieu de se distribuer des dividendes, de placer une partie des profits de leur entreprise dans une société « mère » ou « holding » qu'ils contrôlent et qui détient pour leur compte les titres de la société fille opérationnelle.

Si ces schémas de distribution des profits peuvent répondre à un impératif de gestion de la société fille ou à une stratégie entrepreneuriale, ils peuvent cependant également être conçus à de pures fins d'optimisation fiscale. En effet, alors que les dividendes directement distribués à une personne physique sont intégrés dans le revenu fiscal de référence et assujettis à l'impôt sur le revenu, ceux placés au sein d'une société « holding » ne sont pas assimilables à un revenu et font ainsi l'objet d'une imposition à l'impôt sur les sociétés, dont le taux est plus favorable et l'assiette parfois diminuée en application du régime dit « mère-fille » prévu à l'article 145 du CGI, que l'impôt sur le revenu pour les contribuables les plus aisés, ce qui permet *in fine* de réduire considérablement l'impôt payé.

Bien qu'un tel schéma d'optimisation puisse en théorie être assimilé par le juge à un abus de droit, cette qualification est cependant très difficile à déterminer en pratique eu égard à la difficulté de démontrer que cette opération n'a été conçue que dans le seul but de minimiser le montant de l'impôt dû et non, par exemple, de répondre à une stratégie d'entreprise.

²⁶ Belkhir F. & Garrigue M., *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques*, CPO, 2024.

Pour appréhender l'effet de ces schémas d'optimisation sur la progressivité générale de l'impôt – et notamment de l'impôt sur le revenu – l'Institut des politiques publiques (IPP) a publié en juin 2023 une note²⁷ rapportant les taux d'imposition effectif à l'impôt sur le revenu à l'ensemble des revenus effectivement réalisés par les contribuables situés au sommet de la distribution des revenus, l'usage du revenu fiscal de référence ne permettant pas en effet de mesurer la capacité contributive réelle de ces ménages.

Encadré 4 : Revenu fiscal de référence et « revenu économique »

Le **revenu fiscal de référence (RFR)** constitue en France la mesure la plus courante du revenu des ménages. Ce RFR est en effet utilisé pour obtenir certaines prestations sociales et déterminer la possibilité de bénéficier de certains avantages fiscaux. Figurant sur la page de garde de l'avis d'impôt, il est calculé à partir du revenu net imposable et y rajoutant certains revenus et plus-values imposés de manière forfaitaire (revenus de capitaux mobiliers soumis à un prélèvement libératoire comme les intérêts d'une assurance-vie, certains revenus perçus à l'étranger, cotisations d'épargne déduites du revenu global, etc.) et en y retranchant certains abattements et charges déductibles du revenu, à l'exemple de l'abattement de 40 % sur les dividendes.

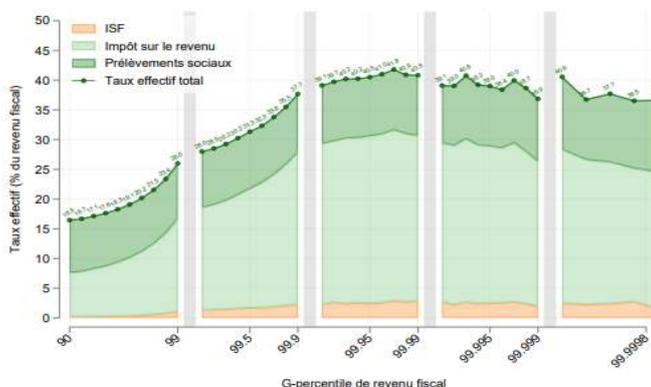
Le « **revenu économique** » se définit quant à lui comme l'ensemble des revenus effectivement réalisés par une personne, y compris lorsque ce revenu n'est pas appréhendé par le revenu fiscal de référence (à l'exemple des montants détenus dans une *holding*).

Ce second concept – à la définition changeante – peut être mobilisé par certaines études économiques afin de mieux appréhender la capacité contributive réelle d'un contribuable, pour deux raisons. D'une part, un très grand nombre de revenus exonérés ne sont pas réintégrés dans le RFR. Selon un travail de recensement mené par la direction de la législation fiscale en 2023, pas moins de 222 dispositifs d'exonération fiscale en sont ainsi exclus du RFR²⁸. D'autre part, par des effets de pilotage du montant de son revenu imposable (cf. 2.2.4.1), certaines ressources financières sortent de l'assiette de l'impôt sur le revenu, à l'exemple des dividendes placés sur des *holdings* à des fins patrimoniales.

Pour pallier cette seconde difficulté et mieux appréhender les ressources réelles des ménages situés au sommet de la distribution, l'Institut des politiques publiques a ainsi décidé de définir dans son étude de juin 2023 le revenu économique comme étant « l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés effectivement par le foyer fiscal »²⁹. L'IPP le construit en ajoutant au RFR les cotisations sociales non contributives d'une part et les bénéfices des sociétés contrôlées par les foyers fiscaux d'autre part, ces derniers étant restreints aux bénéfices non distribués par des sociétés dont le ménage possède au moins 10 % des parts ou dont les informations disponibles dans les sources commerciales permettent de présumer d'une position de contrôle, les phénomènes de pilotage du revenu imposable ne pouvant être envisagés que dans un cas de contrôle suffisant de la société.

Sur la base de cette méthodologie, l'IPP a relevé que, si la progressivité des impositions sur les personnes physiques se vérifie en fonction de la capacité contributive au sens du RFR (**graphique 6**), ces impôts sont en réalité très peu payés par les ménages les plus riches, une fois le revenu défini sur le fondement du revenu économique au sens de l'IPP (**graphique 7**).

Graphique 6 : Taux d'imposition (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et ISF) des différentes sous-composantes du dernier dixième de revenus rapportés au RFR de 2016



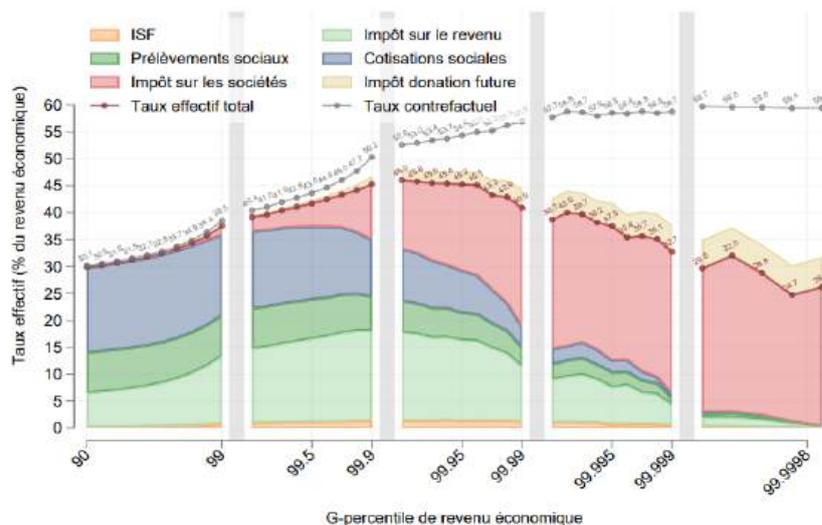
Source : IPP, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, 2023.

²⁷ Institut des politiques publiques, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, note n° 92, juin 2023.

²⁸ Mazeau V. & Suard E., *Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux*, CPO, 2024.

²⁹ Institut des politiques publiques, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, note n° 92, juin 2023, p.2.

Graphique 7 : Taux d'imposition totaux des différentes sous-composantes du dernier dixième de revenus rapportés au « revenu économique » de 2016 au sens de l'IPP

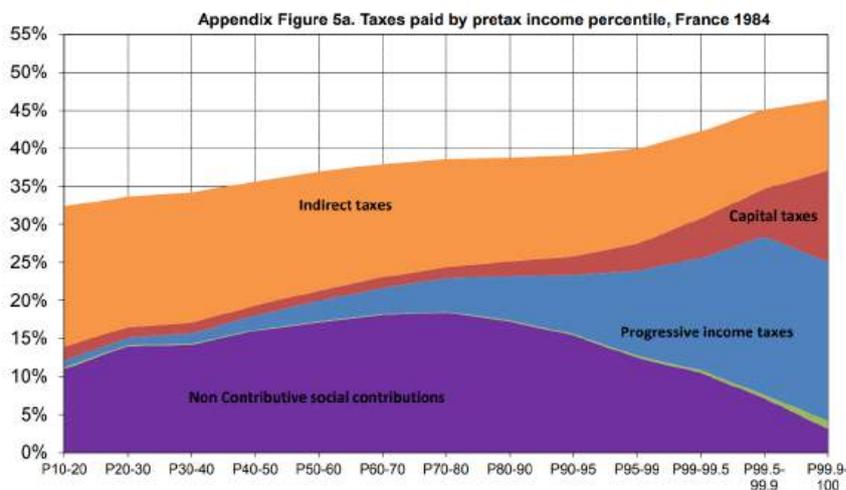


Source : IPP, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, 2023.

Ainsi, selon l'étude menée par l'IPP, le taux d'imposition effectif des ménages français sur la base de leur « revenu économique » demeure progressif jusqu'aux foyers les 0,1 % les plus riches (soit 37 800 foyers fiscaux) où il atteint 46 % au total en rajoutant à l'impôt sur le revenu les prélèvements sociaux et l'ISF. Il devient cependant dégressif par la suite, passant à 26 % pour les 0,0002 % les plus riches, c'est-à-dire les 75 foyers fiscaux français les plus fortunés.

En outre, d'après les données fournies par le *World Inequality Lab*³⁰, cette situation est assez récente. En effet, en 1984, cette régressivité sur le dernier centile de revenus n'était alors pas observable, en raison d'une part bien plus importante de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements payés au sommet de la distribution des revenus. Pour les 0,1 % les plus riches, cette part (représentée en bleu sur les **graphiques 8 et 9**) est passée d'environ 20 % des revenus avant impôt en 1984 à moins de 10 % en 2010. Cette situation peut en partie s'expliquer par l'usage de leviers d'optimisation tels que ceux décrits précédemment.

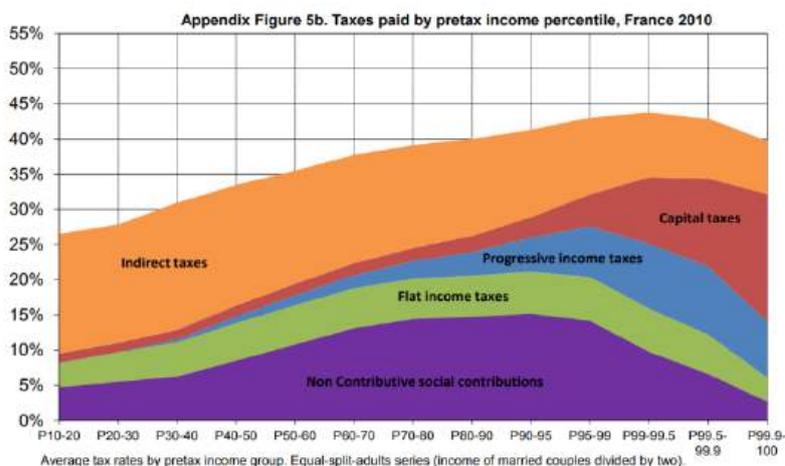
Graphique 8 : Prélèvements obligatoires payés par centile de revenus en France en 1984



Source : *World Inequality Lab*, 2020.

³⁰ Bozio A., Garbinti B., Goupille-Lebret J., Guillot M. & Piketty T., *Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S.*, World Inequality Lab, octobre 2020.

Graphique 9 : Prélèvements obligatoires payés par centile de revenus en France en 2010

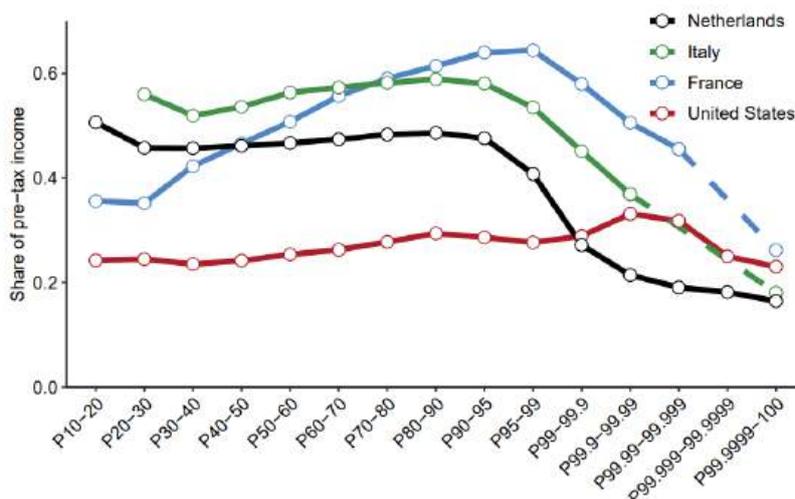


Source : World Inequality Lab, 2020.

Note de lecture : Les centiles de revenus sont calculés avant impôt. L'étude du World Inequality Lab regroupe sous le vocable « indirect taxes » tous les impôts de consommation, taxes professionnelles et taxes de résidence ; sous le vocable « capital taxes » les impôts pesant sur les entreprises, les impôts sur le patrimoine, les impôts fonciers et les legs et dons ; sous le vocable « progressive income taxes » l'impôt sur le revenu ; sous le vocable « flat income taxes » la CSG et les autres impôts sociaux et sous le vocable « non-contributive social contributions » l'ensemble des cotisations sociales n'étant pas dédiées au financement des retraites et de l'assurance chômage³¹.

Au niveau international, plusieurs travaux démontrent que cette régressivité en haut de la distribution des revenus se retrouve aussi aux Pays-Bas³², en Italie³³ et aux États-Unis³⁴, avec un profil cependant beaucoup plus « plat » pour ce dernier pays. La courbe pour la France s'appuie sur les travaux du World Inequality Lab, consolidé par ceux de l'IPP pour les plus hauts revenus (P.99.999 à P100).

Graphique 10 : Taux d'imposition effectif aux Pays-Bas, en Italie, en France et aux États-Unis



Source : Bruil A., Van Essen C., Leenders W., Lejour A., Möhlmann J. & Rabaté S., *Inequality and Redistribution in the Netherlands*, 2024, p.18.

³¹ Ibid, p.13.

³² Bruil A., Van Essen C., Leenders W., Lejour A., Möhlmann J. & Rabaté S., *Inequality and Redistribution in the Netherlands*, 2024 : [Bruiletal2024WP.pdf \(wouterleenders.eu\)](#).

³³ Guzzardi D., Palagi E., Roventini A. & Santoro A., « Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax System Implications from Distributional National Accounts », *Journal of the European Economic Association*, 2024.

³⁴ Saez E. & Zucman G., *The Triumph of Injustice : How the Rich Dogde Taxes and How to Make Them Pay*, 2019.

La situation spécifique des États-Unis s'explique, comme le relève l'IPP³⁵, par deux raisons principales. D'une part, depuis 1934, une taxe spécifique de 20 % est prévue sur les revenus non distribués de *holdings* lorsqu'elles sont contrôlées par un petit nombre de personnes physiques et que leurs revenus sont principalement constitués de revenus financiers. D'autre part, depuis 1937, les résidents américains contrôlant des sociétés étrangères dont la majorité des revenus sont de nature financière sont soumis à une taxe sur le revenu non distribué par ces sociétés étrangères.

La seule manière pour un actionnaire important d'une société américaine de contourner l'impôt sur le revenu est ainsi de réussir à convaincre l'ensemble des autres actionnaires de ne pas demander de versement de dividendes par l'entreprise, ce qui est très difficile en pratique. Pour autant, les taux nominaux d'imposition américains restent peu élevés par rapport à ceux appliqués dans les pays européens.

1.2.2.3. Le développement progressif de l'usage des crypto-actifs constitue un vecteur de fraude significatif, sous des formes diversifiées

Selon le règlement européen dit « MiCA » (*markets in crypto-assets*)³⁶, les crypto-actifs peuvent être définis comme « une représentation numérique d'une valeur ou d'un droit pouvant être transférée et stockée de manière électronique, au moyen de la technologie des registres distribués ou d'une technologie similaire ». Cette technologie des registres distribués – plus connue sous le nom de technologie de la chaîne de blocs (ou *blockchain* en anglais) permet aux crypto-actifs d'être émis, échangés et stockés sans intermédiaire, sur un réseau virtuel.

Si la diffusion de ce nouveau type d'actif financier dans l'économie est difficile à mesurer avec précision, la progression de sa valorisation est significative. Selon la Cour des comptes³⁷, sa capitalisation mondiale a été multipliée par 100 entre 2017 et 2023 et représentait environ 1 000 Md\$ début 2023. Fin juin 2024, la capitalisation boursière des marchés de crypto-actifs s'établissait à 2 100 Md\$. Deux actifs représentent à eux seuls environ 70 % de ce marché : le Bitcoin (50 % du total) et l'Ethereum (20% du total).

En outre, la détention de crypto-actifs tend à se développer chez les particuliers, notamment en France, même si l'ampleur de cette détention reste difficile à mesurer de manière précise. En 2022, la Banque centrale européenne³⁸ estimait que 3 % des Français de plus de 18 ans détenaient des crypto-actifs (soit 1,5 millions de personnes), tandis qu'en 2023 l'Association pour le développement des actifs numériques³⁹ évaluait cette part à 9,5 % des Français (soit 5,1 millions de personnes). Ce développement s'est ainsi accompagné de la constitution d'un écosystème complet sur l'ensemble de la chaîne de valeur des crypto-actifs, les plateformes d'échanges constituant un maillon essentiel de cet écosystème.

³⁵ Institut des politiques publiques, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, note n° 92, juin 2023, p.7.

³⁶ Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

³⁷ Cour des comptes, *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*, octobre 2023.

³⁸ Banque centrale européenne, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022*, décembre 2022.

³⁹ ADAN et KPMG, *Web3 et crypto en France et en Europe*, avril 2023.

Graphique 11 : La chaîne de valeur de l'écosystème des crypto-actifs

Source : Jean-Pierre Landau, *Les crypto-monnaies – Rapport au ministre de l'économie et des finances, 2018, p.33.*

Les gains réalisés à titre occasionnel par les particuliers lors de l'échange ou de la cession d'actifs numériques ou de droits s'y rapportant font l'objet d'un encadrement spécifique, introduit par la loi de finances pour 2019⁴⁰ et codifié à l'article 150 VH *bis* du CGI.

Les particuliers doivent déclarer une fois par an à l'administration fiscale toutes les opérations de cession imposables et calculer la plus-value générée par ces opérations, nette des moins-values éventuelles. Si les opérations d'échanges d'actifs numériques sont exonérées, les plus-values retirées de la cession d'actifs contre un prix ou des biens ou services dont la valeur excède 305 € au cours de l'année sont imposables dans le cadre du prélèvement forfaitaire unique (PFU), soit un taux de 30 % dont 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux.

Ce régime spécifique s'applique cependant sous réserve des dispositions propres aux bénéficiaires professionnels. En conséquence, les opérations d'achat-revente d'actifs numériques exercées à titre habituel ou encore les activités dites de « minage » (participation à la création ou au fonctionnement du système d'unité de compte virtuelle) sont imposées à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices non commerciaux, comme le prévoit l'article 92 du CGI. Ce régime s'applique à la fois aux professionnels et aux particuliers, quand ils exercent leurs opérations dans des conditions analogues à celle d'une activité réalisée à titre professionnel.

La mise en œuvre effective de ce cadre fiscal fait cependant l'objet de divers contournements, sans compter les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il se heurte en outre aux difficultés que rencontrent les autorités fiscales pour identifier les transactions et flux concernés.

D'une part, sans que le phénomène puisse être aisément quantifié, plusieurs éléments permettent de relever un risque important d'absence de déclaration des plus-values réalisées par les détenteurs de crypto-actifs. Par exemple, alors qu'il est estimé qu'environ 10 à 20 % des Américains adultes détenaient des crypto-actifs en 2020, seuls 1 % d'entre eux avaient déclaré des ventes la même année⁴¹.

En France, la Cour des comptes a pu relever qu'alors que la société *Chainalysis* avait évalué à 3,5 Md€ les plus-values nettes réalisées en 2021 sur les portefeuilles d'actifs numériques en France, l'administration fiscale indiquait pour sa part que 20 000 contribuables avaient déclaré 400 M€ de plus-values imposables au titre de l'exercice 2021⁴².

⁴⁰ Article 41 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

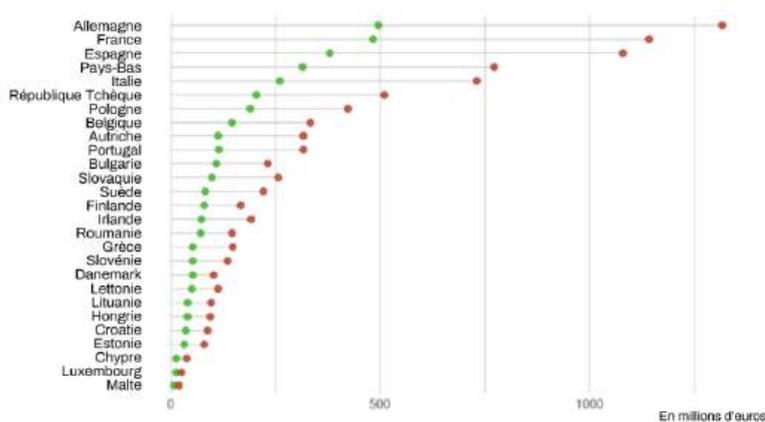
⁴¹ FMI, *Taxing Cryptocurrencies*, WP/23/144, juillet 2023.

⁴² Cour des comptes, *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*, octobre 2023, pp. 77-78.

Si cet écart peut s'expliquer en partie par le fait que les plus-values issues d'échanges entre actifs numériques ne sont pas imposables lorsqu'ils sont réalisés par des particuliers à titre occasionnel, l'évaluation de *Chainalysis* ne couvre cependant que les gains relatifs aux transactions conclues sur des plateformes d'échange. Au total, l'écart entre les plus-values réalisées et les montants réellement déclarés pourrait ainsi s'avérer significatif.

Le manque à gagner fiscal induit par les phénomènes de dissimulation des plus-values liées aux crypto-actifs est donc difficile à évaluer. En se fondant sur les données des transactions du Bitcoin fournies par l'entreprise *Chainalysis*, le centre de recherche commun de la Commission européenne⁴³ a cependant pu estimer les plus-values liées au Bitcoin en 2020 et en déduire qu'une stricte application de la réglementation fiscale nationale existante en matière de plus-values aurait permis un gain fiscal pouvant aller jusqu'à 850 M€ dans l'ensemble de l'UE, avec des recettes surtout concentrées sur l'Allemagne, la France, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Italie.

Graphique 12 : Estimation des plus-values générées par le bitcoin en 2020 dans les pays de l'Union européenne (plus-values réalisées en vert, plus-values latentes en rouge)



Source : Centre de recherche commun de la Commission européenne, 2021.

D'autre part, les crypto-actifs peuvent faciliter la fraude fiscale, comme en attestent les hypothèses, identifiées par Tracfin, de rémunération de salariés par des jetons non fongibles (JNF) ne donnant lieu à aucune imposition en cas d'absence de déclaration ou à une imposition au PFU plutôt qu'au barème de l'IR dans le cas où la plus-value sur les JNF aurait été déclarée⁴⁴.

En réponse à ces schémas de fraude, de nouveaux outils réglementaires ont été adoptés ou sont en cours d'adoption, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Encadré 5 : 5^e directive anti-blanchiment, MiCA, DAC 8 – un encadrement européen récent visant à mieux lutter contre les fraudes liées à l'usage de crypto-actifs et à renforcer la transparence fiscale

La France a fait partie des premiers pays européens à établir un encadrement réglementaire des activités liées aux crypto-actifs. Dès 2016, ils ont ainsi pour la première fois été indirectement définis en droit français par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 pour les besoins de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, avant même la création du régime fiscal *sui generis* codifié par l'article 41 de la loi de finances pour 2019 à l'article 150 VH *bis* du CGI.

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « PACTE » a prévu un encadrement spécifique des plateformes d'échange de crypto-actifs – appelés prestataires sur actifs numériques (PSAN) – afin de transposer la 5^e directive anti-blanchiment, désormais codifiée aux articles L. 54-10-1 à L. 54-10-6 du code monétaire et financier. En particulier, l'exercice de la profession de PSAN est interdit à toute personne n'ayant pas été enregistrée au préalable auprès de l'Autorité des marchés financiers, après avis conforme de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), dès lors que ce PSAN fournit au moins l'un des services suivants :

⁴³ Centre commun de recherche de la Commission européenne, *Cryptocurrencies: An Empirical View from a Tax Perspective*, Andreas Thiemann, 2 août 2021.

⁴⁴ Tracfin, *LCB-FT : état de la menace 2022-2023*, p. 31.

- service de conservation pour le compte de tiers d'actifs numériques ou d'accès à des actifs numériques, le cas échéant sous la forme de clés cryptographiques privées, en vue de détenir, stocker et transférer des actifs numériques ;
- service d'achat ou de vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal (dit monnaie « fiat ») ;
- service d'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques ;
- exploitation d'une plateforme de négociation d'actifs numériques.

Cet encadrement des PSAN a fait l'objet d'une récente harmonisation à l'échelle européenne au travers du règlement (UE) 2023/1114 du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, dit « MiCA » (*markets in crypto-assets*), qui rentrera progressivement en vigueur entre juin 2024 et juin 2026. Ce règlement, qui s'inspire très directement du modèle français tout en le prolongeant afin de mieux protéger les investisseurs, met en œuvre un système d'agrément européen qui permettra aux prestataires agréés de fournir des services dans l'ensemble du marché européen.

Cette uniformisation européenne de la réglementation du secteur a permis d'engager en parallèle un renforcement des obligations déclaratives des PSAN en matière fiscale avec l'adoption le 17 octobre 2023 par le Conseil de l'UE de la huitième modification de la directive européenne relative à la coopération en matière fiscale (dite « DAC 8 »). Ce texte prévoit l'obligation pour les PSAN de transmettre à l'autorité compétente de l'État membre dans lequel ils sont soumis à obligation de déclaration un ensemble d'informations sur les transactions réalisées par leur intermédiaire ou via la plateforme (identité de la personne, montant brut total payé ou reçu et nombre de transactions pour les acquisitions en échange de monnaie fiat ou en échange d'autres crypto-actifs, valeur de marché, etc.). L'ensemble des informations ainsi obtenues feront ensuite l'objet d'un échange automatique d'informations entre les administrations fiscales des États membres. L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue à partir du 1^{er} janvier 2026.

Constat n° 1 : Les schémas de fraude des particuliers présentent des réalités disparates, profondément renouvelées par les opportunités offertes par la transition numérique et l'instabilité de la législation fiscale, nécessitant de déployer des méthodes de contrôle variées et innovantes.

1.3. Une estimation de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques qui reste encore à construire à l'échelle nationale

1.3.1. Contrairement à de nombreux pays, la France ne dispose d'aucune évaluation de l'écart fiscal des particuliers, alors qu'elle estime depuis plusieurs années le manque à gagner lié à la fraude sociale

1.3.1.1. Outil essentiel de transparence et d'orientation de l'action de l'administration fiscale, l'écart fiscal permet de mesurer le manque à gagner pour les États

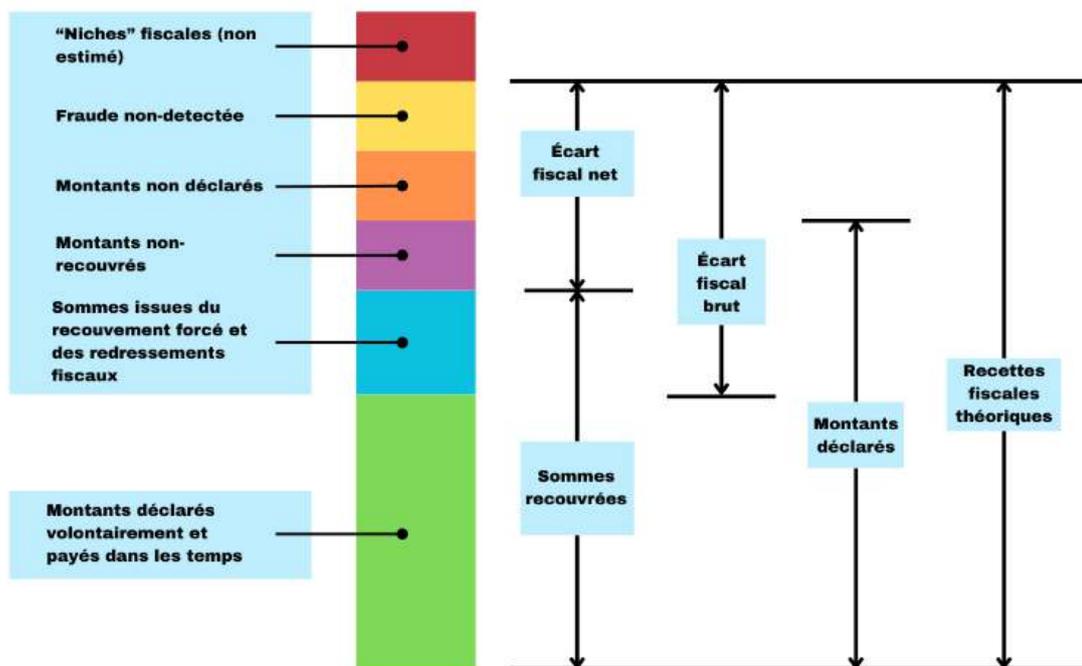
Parfois plus connu sous les termes anglais de « *tax gap* » ou de « *compliance gap* », l'écart fiscal constitue une estimation de la différence entre les montants effectivement recouverts et ceux qui devraient être recouverts si la législation avait été parfaitement respectée. Pour les personnes physiques, ce concept recouvre ainsi les pertes liées :

- au travail dissimulé ;
- à l'absence de déclaration et à la sous-déclaration par des contribuables connus de l'administration, qu'elle soit volontaire (fraude) ou involontaire (erreur) ;
- aux sommes non recouvrées par l'administration fiscale (insolvabilité du contribuable, transactions entre l'administration fiscale et le contribuable, remise gracieuse par l'administration, admissions en non-valeur, etc.).

L'estimation de l'écart fiscal recouvre ainsi toutes les pertes liées à l'absence de conformité à la loi fiscale (« *compliance gap* » en anglais) mais pas celles pouvant être liées à des mesures prévues par la loi, telles que l'adoption de « niches » fiscales (« *policy gap* » en anglais).

On distingue l'écart fiscal « brut », qui recouvre la différence entre les montants attendus et ceux payés à temps à l'administration fiscale, de l'écart fiscal « net », qui reprend l'ensemble des montants recouverts par l'administration fiscale, y compris ceux recouverts en retard, après un contrôle fiscal ou révélés de manière spontanée par le contribuable après une dissimulation préalable. Certaines administrations fiscales, notamment aux États-Unis ou au Royaume-Uni, utilisent la différence entre écart fiscal brut et net (surnommée « *compliance yield* » en anglais) comme un outil de mesure de l'efficacité de leurs activités de contrôle et de recouvrement⁴⁵.

Graphique 13 : Le concept de l'écart fiscal



Source : Rapporteurs, sur le fondement de la documentation de la Banque de développement asiatique⁴⁶

L'estimation de l'écart fiscal répond à un double objectif d'efficacité et de transparence :

- d'une part, elle permet aux administrations fiscales nationales de mieux appréhender l'échelle et la nature des divers manquements à la norme fiscale et, sur ce fondement, de renforcer leur efficacité en affinant leurs méthodes de définition des risques, en optimisant l'affectation des contrôleurs et en appréhendant les effets de leurs contrôles sur les comportements individuels, notamment par une mesure de la différence entre l'écart fiscal brut et l'écart fiscal net ;
- d'autre part, elle contribue à garantir la transparence du débat public en matière fiscale, à soutenir les efforts de recherche en matière fiscale et à renforcer l'information du Gouvernement, du Parlement et des citoyens en général.

Cette estimation de l'écart fiscal n'apparaît cependant pas comme un outil pertinent pour mesurer la performance de l'administration fiscale. Comme le relève l'administration fiscale britannique⁴⁷, la mesure de l'écart fiscal n'est en effet pas suffisamment précise ni assez stable dans le temps (en raison de possibles changements méthodologiques, notamment dans les méthodes de redressement statistique) pour permettre d'établir des indicateurs de performance pertinents.

⁴⁵ Pour le Royaume-Uni, cf. notamment : [The tax gap and compliance yield – what they are and how they relate - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk).

⁴⁶ Banque de développement asiatique, *A comparative analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific*, 7^e édition, 2024, p.29 : [A Comparative Analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific: Seventh Edition \(adb.org\)](https://www.adb.org).

⁴⁷ His Majesty's Revenues and Customs, *Measuring Tax Gaps 2022 Edition : Tax Gap Estimates for 2020 to 2021, 2023*.

De même, si la mesure de l'écart fiscal peut permettre de mieux comprendre les raisons du manque à gagner de l'État, elle ne saurait être confondue avec une mesure détaillée de la fraude fiscale, cette dernière ne pouvant être aisément distinguée des autres composantes de l'écart fiscal (insolvabilité non organisée du contribuable, erreur de bonne foi, remises gracieuses, admissions en non-valeur, etc.).

Le développement de l'estimation de l'écart fiscal est fortement encouragé par le FMI, qui a mis en place un programme d'assistance technique permettant d'appuyer les administrations fiscales nationales dans la mise en œuvre de leur propre évaluation⁴⁸.

1.3.1.2. De très nombreux pays mesurent désormais l'écart fiscal relatif à l'imposition des personnes physiques à l'échelle internationale

L'*Internal Revenue Service* américain a été la première administration fiscale à produire, dès 1983, des estimations de son écart fiscal national⁴⁹. De nombreux pays se sont depuis lors engagés dans cette voie, particulièrement depuis les années 2000. Si les premières estimations se sont souvent portées sur la TVA – la Commission européenne publiant notamment chaque année depuis 2009 une estimation de l'écart fiscal à la TVA pour tous les États membres de l'Union européenne – elles tendent désormais à s'étendre à tous les types d'impôts, en particulier l'imposition des personnes physiques.

Pour apprécier le nombre de pays réalisant de telles estimations, le CPO s'est appuyé sur la base fiscale internationale dite ISORA (pour *International Survey on Revenue Administration*), qui croise des données du FMI, de l'OCDE, de la Banque asiatique de développement, du Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT) et de l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA).

Selon les derniers résultats disponibles, en 2017⁵⁰, 42 pays (dont 20 membres de l'OCDE)⁵¹ déclaraient estimer l'écart fiscal national en matière d'imposition des particuliers et 16 d'entre eux (dont 10 membres de l'OCDE) déclaraient le publier. Cette différence peut s'expliquer par la réticence de certains pays à rendre public les résultats de leurs recherches, par crainte qu'ils aient des conséquences négatives sur le niveau général de consentement à l'impôt⁵².

Au total, 28 % des États ayant répondu à l'enquête ISORA déclaraient produire une estimation de l'écart fiscal en 2017 en matière d'imposition des personnes physiques. Ce taux atteignait même 38 % parmi les pays à haut revenu au sens du FMI.

⁴⁸ Connue sous le nom de *Revenue Administration Gap Analysis Program* (RA-GAP), ce programme a pour objectif d'accompagner les États dans l'estimation et la compréhension de la composition de leur écart fiscal. Il peut également procéder à des évaluations de la robustesse statistique des systèmes existants. Le détail de ce programme est accessible sur le site du FMI : [Tax-and-Customs-Administration \(imf.org\)](https://www.imf.org).

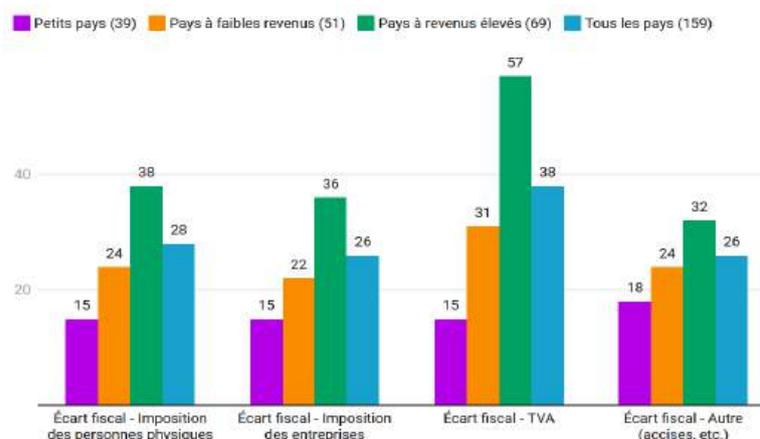
⁴⁹ *Income Tax Gap Compliance Research Estimates for 1973-1981*. Un rapport précédent, sorti en 1979, évaluait les revenus non déclarés mais pas les taxes associées éludées.

⁵⁰ L'OCDE avait publié en 2019 dans le cadre de sa publication *Tax Administration 2019* de premiers chiffres pour l'année N-2 (2017 en l'occurrence). Ces chiffres étant actualisés tous les cinq ans, la prochaine étude détaillant la mesure de l'écart fiscal à l'échelle internationale est attendue pour la fin 2024.

⁵¹ Afrique du Sud, Argentine, Aruba, Autriche, Azerbaïdjan, Belize, Bulgarie, Canada, Costa Rica, Danemark, Équateur, Estonie, Eswatini (ex-Swaziland), États-Unis, Grèce, Guatemala, Indonésie, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Madagascar, Mali, Mexique, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, Ouzbékistan, Pérou, République démocratique du Congo, République dominicaine, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Salvador, Samoa, São Tomé and Príncipe, Serbie, Sierra Leone, Taïwan, Tchad, Ukraine et Zambie.

⁵² Banque de développement asiatique, *A comparative analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific – Seventh edition*, février 2024.

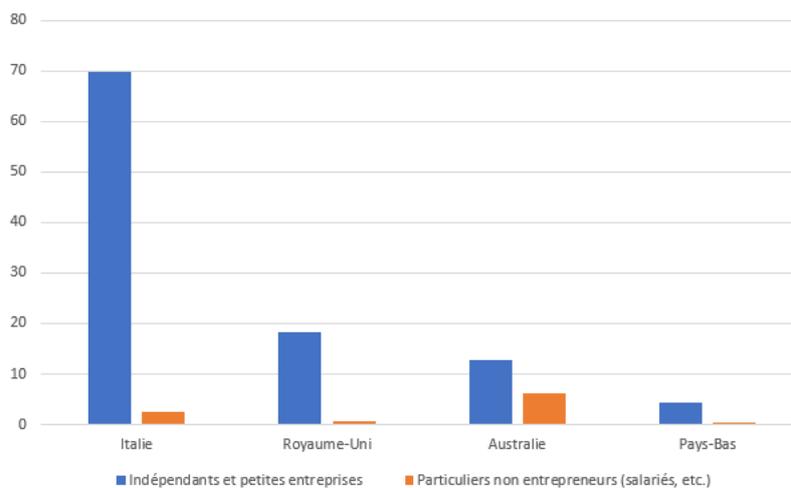
Graphique 14 : Pourcentage de pays déclarant procéder à l'évaluation de l'écart fiscal au niveau mondial en 2017, par type d'impôt



Source : FMI, ISORA 2018 – Understanding Revenue Administration, novembre 2021

Si les estimations de l'écart fiscal sont très variables selon les pays, l'écart fiscal mesuré pour les indépendants et les petites entreprises assujettis à l'impôt sur le revenu est généralement supérieur à celui pour les particuliers non entrepreneurs. Le prélèvement à la source des salariés, qui limite les risques de fraude ou d'erreurs, peut en partie expliquer cet écart.

Graphique 15 : Estimations nationales de l'écart fiscal net en matière d'imposition des personnes physiques pour l'année 2020 (en % du produit attendu de l'impôt)



Source : publications nationales, retraitement CPO

La forte dispersion de ces estimations, déjà relevée par la Cour des comptes en 2019⁵³, doit néanmoins être appréhendée avec une grande précaution, dès lors qu'elle peut tenir aux différences d'organisation des systèmes fiscaux et des méthodes entre les pays évaluant leur écart fiscal. Des efforts ont néanmoins été engagés par les institutions internationales pour aider au rapprochement des pratiques pour l'évaluation de l'écart fiscal des particuliers :

- à l'échelle internationale, le FMI a publié en 2021 une note technique proposant un cadre méthodologique pour le calcul de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques⁵⁴ ;

⁵³ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

⁵⁴ FMI, *The Revenue Administration Gap Analysis Program – An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, Technical notes & Manuals, 2021.

- à l'échelle européenne, l'UE a également engagé des travaux visant à faciliter le partage de bonnes pratiques en matière d'évaluation de l'écart fiscal, dans le cadre du programme Fiscalis du Conseil de l'UE et sous la direction de l'Italie⁵⁵. Ce programme rassemble des experts de chaque administration fiscale de l'UE pour coordonner leurs efforts dans la lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale.

1.3.1.3. La France accuse cependant un retard persistant en matière d'évaluation de l'écart fiscal et ne mesure notamment pas celui relatif aux personnes physiques

Comme l'a déjà relevé la Cour des comptes dans deux rapports de 2019⁵⁶ et 2023⁵⁷, la France ne dispose pas encore d'une estimation régulière de l'écart fiscal sur l'ensemble de ses prélèvements obligatoires et notamment pas sur l'imposition des personnes physiques.

Certains travaux visant à produire une estimation générale de l'écart fiscal sur l'ensemble des prélèvements obligatoires ont déjà été tentés, mais leur périmètre varie et leur méthodologie reste parfois assez fragile, donnant lieu à des estimations très divergentes (**tableau 3**). Cette fragilité de l'acquis national en matière d'estimation de la fraude fiscale a d'ailleurs conduit la Cour des comptes à relever, dans la communication au Premier ministre de novembre 2019 précitée, l'impossibilité d'évaluer de manière rigoureuse le montant de l'écart fiscal national dans le délai de quelques mois qui lui était imparti pour remettre son rapport.

Tableau 3 : Présentation des estimations de l'écart fiscal en matière de prélèvements obligatoires en France

| | En Md€ | En % du PIB | En % des PO |
|---|-----------------|-------------|-------------|
| Rapport parlementaire de Courson – Léonard (1996) | Entre 25 et 34 | 2,1 à 2,9 % | 5,1 à 7,0 % |
| Rapport du CPO sur la fraude (2007) | Entre 29 et 40 | 1,6 à 2,2 % | 3,6 à 5,1 % |
| Rapport de Solidaires finances publiques (2019) | Entre 80 et 100 | 3,5 à 4,4 % | 7,7 à 9,6 % |

Source : Cour des comptes, 2019

De premiers travaux « officiels » de chiffrage de l'écart fiscal ont été engagés depuis 2022, en application d'une recommandation formulée par la Cour des comptes⁵⁸, mais demeurent pour l'instant limités à l'estimation de l'écart fiscal à la TVA. En exploitant des données du contrôle fiscal relatives à l'exercice comptable 2012, l'Insee a ainsi estimé que cet écart s'élevait entre 20 et 25 Md€ pour cet exercice⁵⁹. L'administration fiscale a en outre entrepris ses propres estimations en s'appuyant sur la méthodologie développée par l'Insee ; ses résultats sont attendus d'ici la fin de l'année 2024.

Le manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux – que l'on pourrait appeler l'« écart social » – est quant à lui estimé depuis le milieu des années 2010. L'Urssaf Caisse nationale (ex Acoss), chargée d'assurer la majeure partie des contrôles en matière sociale, publie ainsi une estimation publique de ce manque à gagner depuis l'année 2016, et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), chargée des contrôles sociaux sur le périmètre agricole, en fait de même depuis 2019.

⁵⁵ Commission européenne, *Commission staff working document - Fiscalis programme annuel progress report 2022*, Avril 2023.

⁵⁶ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

⁵⁷ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants*, rapport public thématique, novembre 2023.

⁵⁸ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

⁵⁹ Insee, *Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal*, 2022.

Cependant, aucune autre estimation n'a pour l'instant été développée, notamment en ce qui concerne l'imposition des personnes physiques. La France accuse ainsi un retard notable par rapport à nombre de ses voisins. Cette situation contribue à fragiliser la compréhension de la fraude par la DGFIP et, plus généralement, nuit au consentement à l'impôt des Français.

Constat n° 2 : Contrairement à de nombreux pays membres de l'OCDE, la France ne dispose pas de chiffrage de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques.

En mai 2023, le ministère chargé des comptes publics a cependant annoncé dans le cadre de son plan national de lutte anti-fraude que « *dès 2025, la fraude fiscale évitée sera évaluée par la direction générale des finances publiques et un objectif annuel proposé au Parlement* »⁶⁰.

1.3.2. Si l'estimation de l'écart fiscal sur l'imposition des personnes physiques peut reposer sur une pluralité de méthodes, le recours à une méthode dite « ascendante » appuyée sur des contrôles aléatoires est le plus conseillé

1.3.2.1. Parmi les grandes familles de méthodes statistiques, celle dite « ascendante » est la plus couramment utilisée pour mesurer l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques

Les méthodes d'estimation de l'écart fiscal utilisées par les administrations fiscales à l'échelle internationale se rattachent généralement à deux grandes familles :

- les approches dites « descendantes », ou « *top-down* », qui ont pour but de donner une évaluation exhaustive de l'ensemble des pertes fiscales, en mesurant l'écart entre les recettes attendues, calculées par l'application de la loi fiscale à une assiette théorique définie par un agrégat macroéconomique et celles effectivement perçues ;
- les approches dites « ascendantes », ou « *bottom-up* », qui extrapolent la mesure de cet écart fiscal à partir des données détenues par l'administration fiscale (résultats du contrôle fiscal, résultats de contrôles aléatoires, registres de risque, etc.).

Le recours aux méthodes dites descendantes, souvent les plus simples à mettre en œuvre, est assez courant en matière d'imposition indirecte, car elles peuvent se reposer sur des agrégats macroéconomiques fiables et facilement disponibles. Par exemple, le Royaume-Uni s'appuie sur des données de l'organisme statistique britannique pour évaluer l'écart fiscal sur les droits d'accises (alcool, tabac, etc.). De même, les estimations de l'écart fiscal en matière de TVA publiées annuellement par la Commission européenne sont calculées selon cette méthode.

En revanche, comme le relève le FMI⁶¹, ces méthodes descendantes s'avèrent bien souvent inappropriées pour estimer l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques. En effet, le recours aux données de l'administration fiscale s'avère généralement plus robuste que l'usage de bases de données économiques pour évaluer ce type d'écart fiscal, surtout dans les pays où la fiscalité des personnes physiques est complexe (nombreuses dépenses fiscales, etc.). En outre, l'extrapolation de données fiscales peut permettre – quand elle repose sur des bases de données suffisamment robustes – de disposer d'une analyse détaillée des risques d'absence de conformité à la norme fiscale et ainsi d'aider l'administration à adapter sa programmation.

Pour ces différentes raisons, les méthodes dites ascendantes sont les plus souvent utilisées pour estimer l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques.

⁶⁰ Ministère chargé des comptes publics, *Gabriel Attal annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques*, communiqué de presse, 9 mai 2023.

⁶¹ FMI, *The Revenue Administration Gap Analysis Program – An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, Technical notes & Manuals, 2021.

1.3.2.2. Si plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour estimer l'écart fiscal sur les personnes physiques par approche ascendante, celles reposant sur des contrôles aléatoires sont considérées comme les plus fiables et les plus bénéfiques à terme dans la compréhension des comportements d'évitement

Le calcul de l'écart fiscal par l'usage de méthodes ascendantes peut s'appuyer sur divers types de données : exploitation des résultats de contrôles aléatoires, estimations construites à partir de données opérationnelles telles que les registres de risques ou sur la base des résultats du contrôle fiscal⁶², etc. Toutes ces méthodes ne présentent cependant pas la même robustesse, ni n'apportent les mêmes bénéfices à terme pour l'administration fiscale.

1.3.2.2.1. Le recours aux données issues directement du contrôle fiscal peut permettre d'estimer l'écart fiscal pour un coût limité, mais il nécessite de procéder à des redressements statistiques lourds pour corriger les biais de sélection

Une première méthode pour estimer l'écart fiscal via le recours à des pratiques ascendantes est d'extrapoler à l'ensemble des redevables les résultats du contrôle fiscal. Cette pratique présente le double avantage d'être peu coûteuse, car les données sont directement accessibles pour l'administration fiscale, et de limiter les ressources humaines nécessaires pour procéder à l'évaluation, puisqu'il n'est pas nécessaire de mobiliser des contrôleurs fiscaux.

En France, cette méthode est notamment utilisée par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) depuis 2019 pour évaluer le manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux sur le périmètre agricole, ses effectifs de contrôle étant plus limités que ceux du réseau des Urssaf. Elle a également été mobilisée par l'Insee en 2022 pour produire son évaluation de l'écart fiscal en matière de TVA.

Cette méthode présente cependant comme principal inconvénient d'être plus fragile en termes statistiques. Comme le relève en effet l'Insee⁶³, l'extrapolation des informations issues du contrôle fiscal à l'ensemble des redevables d'un impôt nécessite de prendre en compte le processus même du contrôle fiscal, par définition ciblé sur les plus hauts risques. De ce ciblage découle un biais de sélection important, qui empêche toute extrapolation simpliste.

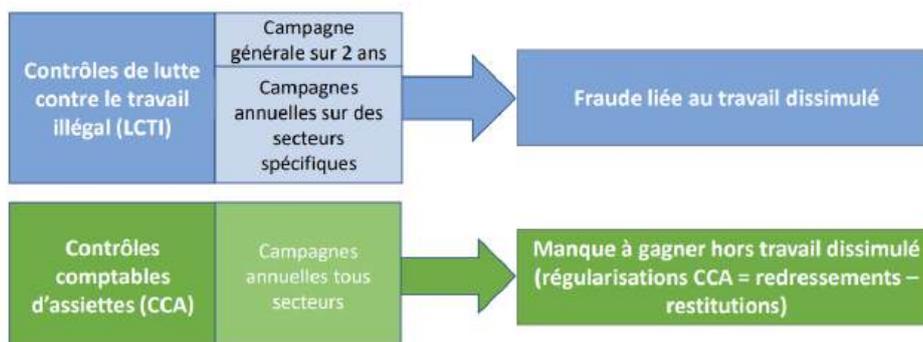
Pour procéder à sa mesure de l'écart fiscal à la TVA par extrapolation des résultats du contrôle fiscal, l'Insee s'est inspiré de la procédure en deux étapes d'Heckman. Pour tenter de corriger le biais de sélection, une première étape estime la probabilité qu'un contribuable soit inclus dans l'échantillon (c'est-à-dire contrôlé) en lui attribuant une pondération. Dans une seconde étape, en s'appuyant sur ces pondérations, elle extrapole les montants de manque à gagner par des estimateurs par le ratio et/ou la moyenne, appliqués à des regroupements d'entreprises homogènes au sens de la probabilité de frauder.

Cette méthode a également été retenue par la CCMSA. Elle procède, tout comme l'Urssaf Caisse nationale, à la fois à l'estimation de la fraude liée au travail dissimulé, calculée à partir des résultats des contrôles de lutte contre le travail illégal (LCTI), et à celle du manque à gagner hors travail dissimulé, à partir des résultats de contrôles comptables d'assiettes (CCA).

⁶² Banque de développement asiatique, *A comparative analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific – Seventh edition*, février 2024, p.30.

⁶³ Insee, *Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal*, 2022.

Graphique 16 : Méthodologie générale d'évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales par l'Urssaf Caisse nationale et la CCMSA



Source : Urssaf Caisse nationale, 2023

Afin de corriger les biais de sélection découlant de l'usage direct des résultats du contrôle fiscal, la CCMSA a croisé plusieurs méthodologies statistiques en s'appuyant sur les bonnes pratiques de l'Insee et sur un partenariat avec les universités de Paris-Dauphine et d'Orléans. Pour la seule année 2014, la CCMSA a ainsi engagé trois phases de travaux en 2019, 2021 et 2023 avec près de dix estimations différentes. Les tableaux ci-dessous en présentent les résultats, pour la fraude au travail dissimulé et le manque à gagner hors travail dissimulé.

Tableau 4 : Estimation des montants de manque à gagner liés au travail dissimulé total et partiel (exploitation des résultats des contrôles LCTI) dans le secteur privé agricole

| Méthodes | Années | Estimations | Diffusion |
|---|--------|--|-----------|
| Économétriques - travail dissimulé total - (estimation d'équations emboîtées en 3 étapes) | 2014 | 345,7M€ (2,9% des cotisations et contributions totales yc éludées) | 2019 |
| Machine learning - travail dissimulé partiel - | 2014 | <i>Estimations provisoires</i> | 2023 |
| • Approche supervisée | | | |
| - Random Forest + modèle de régression | | 261,9 M€ (2,3%) | |
| - Random Forest + Tableau de contingence | | 273,3 M€ (2,4%) | |
| • Approche semi-supervisée | | | |
| - et K + proches voisins + modèle de régression | | 167,5 M€ (1,5%) | |
| - et K + proches voisins + tableau de contingence | | 250,9 M€ (2,2%) | |
| Mixte (INSEE) - travail dissimulé partiel - | | <i>Estimations provisoires</i> | 2023 |
| • Estimation proba contrôle par machine learning | | | |
| • Regroupement par proba de contrôle + pondération | | | |
| • Estimation à partir de 2 estimateurs : | | | |
| - ratio (montant cotisations collectées/montant estimé à partir de pondération des entreprises contrôlées). | 2014 | 235,6M€ (2,1%) - 274 M€ (2,4%) | |
| - moyenne pondérée des montants de redressement des entreprises contrôlées. | 2014 | 250,4M€ (2,2%) - 285,5M€ (2,5%) | |

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, données arrêtées fin 2023.

Tableau 5 : Estimation des montants de manque à gagner hors travail dissimulé (exploitation des résultats des contrôles comptables d'assiette) dans le secteur privé agricole

| Méthodes | Années | Estimations | Diffusion |
|---|----------------------|--|-----------|
| Économétriques (estimation d'équations emboîtées en 3 étapes) | 2014 | 172,8 M€ (1,4% des cotisations et contributions totales, yc éludées) | 2019 |
| Économétriques (Équations simultanées) | 2014 2015 2016 | 176M€ (1,5%) 170M€ (1,5%) 170M€ (1,4%) | 2021 |
| Mixte (INSEE) : • Estimation proba de contrôle (machine learning) • Regroupement obs. par proba de contrôle pour calcul pondération des entreprises contrôlées • Estimation MAG à partir de 2 estimateurs : - ratio (cotisations collectées / montant estimé pondéré à partir des entreprises contrôlées) - moyenne pondérée des montants de redressement des entreprises contrôlées. | 2014 2014 | <i>Estimations provisoires</i> 201M€ [159-252M€] (1,6%) 251M€ [195-305M€] (2%) (sur-estimation possible liée à l'absence de correction de l'écart de montant de cotisation entre les entreprises contrôlées/non contrôlées) | 2023 |

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, données arrêtées fin 2023.

Cette méthode peut cependant être difficile à appliquer de manière continue sur le long terme, notamment en cas de modification notable des méthodes du contrôle fiscal. La Suède – qui avait engagé une mesure large de son écart fiscal depuis 2008 – a ainsi dû abandonner en 2014 le recours à la méthode d'extrapolation sur le fondement des résultats du contrôle fiscal à la suite du renforcement du ciblage de ces contrôles et de la réduction de leur nombre. Ces deux modifications avaient en effet conduit à un trop fort niveau d'incertitude statistique et ne permettaient plus de fournir des résultats suffisamment fiables⁶⁴.

1.3.2.2. Le recours à des méthodologies de contrôles aléatoires garantit une plus grande robustesse statistique, tout en fournissant des données utiles pour appuyer l'évaluation des risques de fraudes par les services du contrôle fiscal et soutenir les travaux de recherche

Une autre technique utilisée pour estimer l'écart fiscal par méthode ascendante est le recours aux contrôles aléatoires. Afin d'éviter les biais de sélection induit par l'usage des résultats des contrôles fiscaux « ciblés », cette technique repose sur la conduite par l'administration fiscale d'autres contrôles non ciblés et définis de manière complètement aléatoires, dans l'objectif de représenter fidèlement l'économie réelle.

Comme le relève le FMI dans ses recommandations techniques sur la mise en œuvre de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques⁶⁵, cette méthode est préférable à une extrapolation directe des résultats du contrôle fiscal, pour trois raisons principales.

D'une part, l'échantillon des personnes contrôlées étant établi de manière aléatoire sans lien direct avec les résultats du contrôle fiscal, il permet de lever tout risque de biais de sélection et peut être poursuivi sur le long terme, même si les méthodes du contrôle fiscal évoluent. Des biais de détection peuvent certes être recensés lors des contrôles (difficulté à estimer les cas de sous-déclarations par exemple), mais existent aussi pour les contrôles ciblés et peuvent faire l'objet de redressements. Par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni ont développé des « coefficients de non-détection » fondés notamment sur des groupes d'experts et sur l'expérience des contrôles aléatoires précédents.

⁶⁴ Skatteverket, *The development of tax gap in Sweden 2007-2012*, 8 janvier 2014 ([The+developm \(skatteverket.se\)](https://www.skatteverket.se)).

⁶⁵ FMI, *The Revenue Administration Gap Analysis Program – An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, Technical notes & Manuals, 2021.

Cette relative robustesse statistique de la méthode des contrôles aléatoires explique que de nombreuses administrations fiscales étrangères y ont recours pour estimer l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques⁶⁶. En France, cette méthode est également reprise par l'Urssaf Caisse nationale.

Encadré 6 : Les résultats des contrôles aléatoires mis en œuvre par l'Urssaf Caisse nationale

Depuis 2012, l'Urssaf Caisse nationale réalise des campagnes d'estimation du manque à gagner lié au travail dissimulé et hors travail dissimulé, en se fondant sur des contrôles aléatoires (LCTI et CCA). Cette méthode lui permet ainsi de chiffrer avec une grande robustesse statistique ce manque à gagner pour de nombreuses années différentes, sans avoir à croiser avec d'autres méthodes (comme le fait notamment la CCMSA). Elle présente en outre l'avantage de réduire la marge d'erreur, sans la neutraliser toutefois.

Ces différentes campagnes démontrent une très grande stabilité des taux de manque à gagner, estimés entre 2,2 et 2,8 % de l'ensemble des cotisations et impôts sociaux. La progression en parallèle du montant de ce manque à gagner s'explique essentiellement par la dynamique de hausse des cotisations et impôts sociaux observée durant ces dernières années.

La part de la CSG dans la fraude au travail dissimulé sur le champ de recouvrement Urssaf est estimée par les services de l'Urssaf Caisse nationale à 24%, ce qui représenterait des sommes de l'ordre de 1,2 à 1,5 Md€ pour l'année 2022. Pour mémoire, le rendement global de la CSG (hors CSG sur les revenus du capital et sur les jeux) était de 131 Md€ en 2022⁶⁷. Cette estimation reste à appréhender avec prudence, car elle ne couvre pas les manques à gagner relatifs à la CSG sur les revenus du capital et sur les jeux, non estimés pour l'instant, car relevant de la compétence de la DGFIP.

Tableau 6 : Estimation du manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux dans le secteur privé (hors agricole) pour les années 2012, 2018, 2020, 2021 et 2022

| Année de référence | 2012 | 2018 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Champ de recouvrement Urssaf (cotisations sociales, CSG et CRDS, hors régime agricole) | | | | | |
| 1- Travail dissimulé | Non chiffré | 4,4 à 5,5 Md€ | 3,6 à 4,5 Md€ | 4,2 à 5,4 Md€ | 4,9 à 6,2 Md€ |
| 2- Hors travail dissimulé | n. c. | 1,4 à 1,7 Md€ | 1,1 à 1,4 Md€ | 1,3 à 1,8 Md€ | 1,4 à 1,8 Md€ |
| dont redressements | n. c. | 1,9 à 2,1 Md€ | 1,6 à 1,7 Md€ | 1,8 à 2,1 Md€ | 1,9 à 2,1 Md€ |
| dont restitutions | n. c. | -0,5 à -0,4 Md€ | -0,5 à -0,3 Md€ | -0,5 à -0,3 Md€ | -0,5 à -0,3 Md€ |
| 3- Manque à gagner total (1+2) | n. c. | 5,1 à 6,4 Md€ | 4,7 à 6,0 Md€ | 5,6 à 7,1 Md€ | 6,4 à 8,0 Md€ |
| Champ social élargi (y compris cotisations de retraite complémentaire obligatoire) | | | | | |
| 1- Travail dissimulé | 4,4 à 5,5 Md€ | 5,2 à 6,5 Md€ | 4,0 à 5,0 Md€ | 5,3 à 6,8 Md€ | 6,2 à 7,8 Md€ |
| 2- Hors travail dissimulé | 1,8 à 2,0 Md€ | 1,6 à 2,0 Md€ | 1,3 à 1,5 Md€ | 1,7 à 2,2 Md€ | 1,8 à 2,3 Md€ |
| dont redressements | 2,2 à 2,4 Md€ | 2,2 à 2,5 Md€ | 1,7 à 1,9 Md€ | 2,2 à 2,6 Md€ | 2,4 à 2,7 Md€ |
| dont restitutions | -0,4 Md€ | -0,6 à -0,5 Md€ | -0,4 à -0,4 Md€ | -0,5 à -0,4 Md€ | -0,6 à -0,4 Md€ |
| 3- Manque à gagner total (1+2) | 4,5 à 5,5 Md€ | 5,7 à 7,2 Md€ | 5,2 à 6,6 Md€ | 7,0 à 9,0 Md€ | 8 à 10,1 Md€ |
| En taux* | | | | | |
| 1- Travail dissimulé | Non chiffré | 1,7 à 2,1 % | 1,6 à 2,1 % | 1,6 à 2,1 % | 1,7 à 2,1 % |
| 2- Hors travail dissimulé | n. c. | 0,5 à 0,7 % | 0,5 à 0,6 % | 0,5 à 0,7 % | 0,5 à 0,6 % |
| dont redressements | n. c. | 0,8 % | 0,7 à 0,8 % | 0,7 à 0,8 % | 0,6 à 0,7 % |
| dont restitutions | n. c. | -0,2 % | -0,2 à -0,1 % | -0,2 à -0,1 % | -0,2 à -0,1 % |
| 3- Manque à gagner total (1+2) | n. c. | 2,2 à 2,7 % | 2,2 à 2,7 % | 2,2 à 2,8 % | 2,2 à 2,7 % |

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

Source : Urssaf Caisse nationale, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, 2016- 2018, 2022 et CCA 2018, 2019 et 2022 ; champ : secteur privé, recouvrement Urssaf. Pour les années 2021 et 2022, données arrêtées fin 2023.

⁶⁶ Argentine, Canada, Danemark, Estonie, États-Unis, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Royaume-Uni.

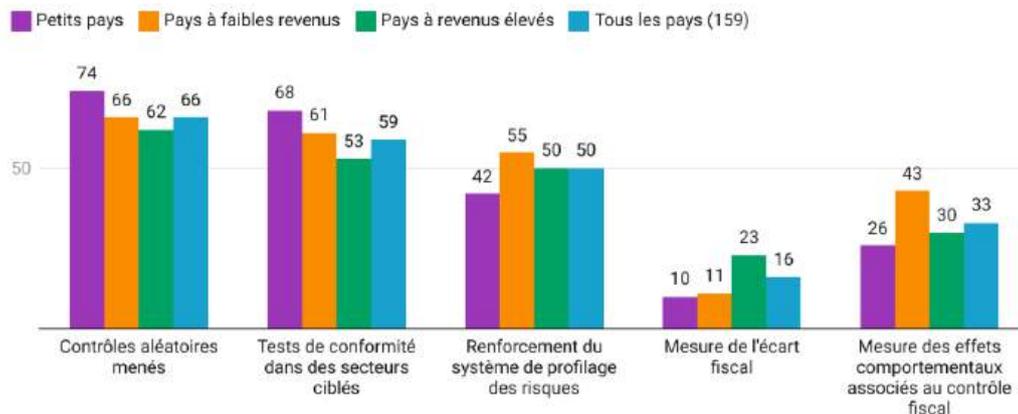
⁶⁷ DSS, *Les comptes de la sécurité sociale – Résultats 2022 et prévisions 2023 et 2024*, septembre 2023, p.51.

D'autre part, les résultats des contrôles aléatoires peuvent être réutilisés par l'administration fiscale à d'autres fins que la mesure de l'écart fiscal. En effet, la sélection aléatoire des contrôles permet d'avoir des résultats représentatifs de la population réelle. Ses résultats peuvent ainsi être utiles à l'administration fiscale pour disposer de premières informations sur la conformité à la loi fiscale de certains secteurs économique et pour mieux cartographier les risques, l'aidant ainsi à mieux cibler ses contrôles.

Dans un contexte où les contrôles fiscaux nécessitent souvent pour les administrations fiscales d'importants investissements financiers et humains (temps de formation, etc.), de nombreux pays assurent d'ailleurs des contrôles aléatoires pour cette seule raison, sans mesurer ensuite l'écart fiscal. D'après une étude du FMI⁶⁸, 66 % des pays interrogés avaient mis en œuvre des contrôles aléatoires à l'échelle internationale. Seuls 16 % de ces pays en moyenne l'avaient fait pour mesurer l'écart fiscal, contre 59 % qui avaient cherché à tester la conformité de certains secteurs ciblés à la loi fiscale, 50 % pour renforcer leur système de profilage des risques et 33 % pour mesurer les effets comportementaux des contrôles fiscaux.

La surreprésentation des pays à faible revenu et des petits États parmi les pays recourant aux contrôles aléatoires à d'autres fins que la mesure de l'écart fiscal s'explique selon le FMI par le fait que les bénéfices attendus de cette méthode sont plus élevés pour ces pays, notamment en termes d'appui à la programmation de leurs contrôles fiscaux ciblés⁶⁹.

Graphique 17 : Part des pays déclarant réaliser des contrôles aléatoires et usage de ces contrôles (en %, par type de pays interrogés)



Source : FMI, ISORA 2016 – Understanding Revenue Administration, 2019

Enfin, outre l'usage qu'en fait l'administration fiscale, les résultats des contrôles aléatoires peuvent également – lorsqu'ils sont rendus publics – être repris par des chercheurs pour mieux comprendre les effets des contrôles fiscaux sur les contribuables. Par exemple, des chercheurs se sont fondés sur les résultats des contrôles aléatoires britanniques⁷⁰ ou danois⁷¹ pour étudier les effets des contrôles sur le civisme fiscal dans les années suivant ce contrôle.

La mise en œuvre de contrôles fiscaux aléatoires par l'administration fiscale française ainsi que l'ouverture aux chercheurs des résultats détaillés de ces contrôles pourraient ainsi favoriser la recherche nationale dans le domaine fiscal, notamment autour du consentement à l'impôt.

⁶⁸ FMI, ISORA 2016 – Understanding Revenue Administration, n°19/05, 2019. Il n'existe pas à ce jour d'études plus récentes, les éditions ultérieures de l'ISORA ne reprenant pas les questions relatives à l'usage de l'écart fiscal.

⁶⁹ FMI, *The Revenue Administration Gap Analysis Program – An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, Technical notes & Manuals, 2021.

⁷⁰ Advani A., Elming W. & Shaw J., « The Dynamic Effects of Tax Audits », *The Review of Economics and Statistics*, 2023, vol. 2, n°3, pp. 545-561.

⁷¹ Cf. par exemple Jacobsen Kleven H., Knudsen M. B., Thustrup Kreiner C., Pedersen S. & Saez E., « Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark », *Econometrica*, vol. 79, n°3, 2011, pp. 651-692 ou plus récemment Kasper M., « Audits, audit effectiveness, and post-audit tax compliance », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2022.

Le principal inconvénient de ce système est qu'il nécessite de mobiliser des contrôleurs fiscaux pour réaliser ces contrôles aléatoires à la place de contrôles ciblés, représentant ainsi un coût d'opportunité initial dès lors que les contrôles aléatoires « rapportent » par définition moins que les contrôles ciblés. En outre, ce système requiert plusieurs années pour être déployé, le temps notamment de préparer les contrôles aléatoires (définition de l'échantillon, du champ des contrôles, etc.), de les réaliser et de les exploiter statistiquement. Plusieurs méthodes ont cependant été développées dans les pays appliquant des contrôles aléatoires pour limiter au maximum ces coûts d'opportunité et pourraient être répliquées par la DGFIP (cf. 1.3.3).

Tableau 7 : Coûts et bénéfices du recours aux programmes de contrôles aléatoires

| Bénéfices | Coûts |
|--|---|
| Méthode statistique robuste Analyse relativement simple Erreur quantifiable Résultats exploitables pour des travaux de recherche Amélioration du profil de risque et de la programmation des contrôles ciblés Renforcement de l'effet dissuasif des contrôles | Nécessite la mobilisation de contrôleurs fiscaux Temps nécessaire avant la première estimation (1 à 2 ans) Ajustements statistiques nécessaires (biais de détection, etc.) Coûts d'opportunité des contrôles aléatoires par rapport aux contrôles ciblés |

Proposition n° 1 : Réaliser et rendre public à moyen terme un premier chiffrage de l'écart fiscal en matière d'imposition des particuliers fondé sur des contrôles aléatoires.

1.3.3. La mise en œuvre pratique de la première estimation de l'écart fiscal en matière d'imposition des personnes physiques nécessitera des travaux sur plusieurs années

1.3.3.1. Une méthode statistique à déterminer avec précision pour garantir la robustesse des résultats des contrôles aléatoires tout en minimisant leurs coûts

La sélection de l'échantillon pertinent constitue l'une des premières étapes de la mise en œuvre d'un contrôle aléatoire. Sa taille dépend bien souvent des ressources disponibles (nombre de contrôleurs pouvant réaliser des contrôles aléatoires, ressources financières, etc.). En cas de ressources limitées, le FMI conseille de mieux appréhender le profil de risque de l'ensemble de la population en procédant à des contrôles aléatoires sur des échantillons limités. Ces contrôles préalables permettent de s'assurer de la robustesse du profil de risque utilisé par les services du contrôle fiscal et, le cas échéant, de le corriger⁷².

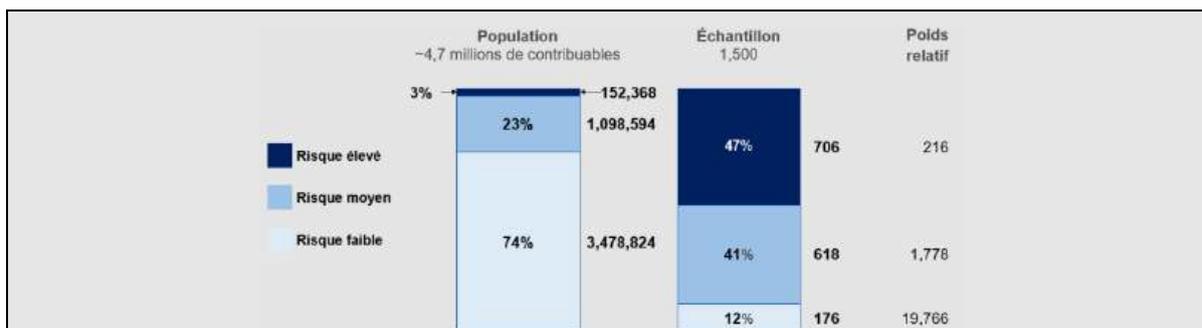
Une fois le profil de risque déterminé avec suffisamment de précision, il est possible de recourir à des méthodes de stratification des contrôles afin de limiter les coûts.

Encadré 7 : Le recours aux échantillons stratifiés, un moyen de limiter le coût des contrôles aléatoires

Un échantillon stratifié repose sur une division de la population étudiée (ici, ensemble des contribuables) en plusieurs « strates ». L'échantillon est ensuite constitué avec des probabilités de sélection égales à l'intérieur de chaque strate mais différente entre chaque strate, en fonction du facteur étudié (ici, en fonction du risque de non-conformité à la loi fiscale). Ce système permet d'améliorer la précision de l'échantillon au regard du profil de risque attendu, tout en limitant les coûts, les profils les moins risqués faisant l'objet de moins de contrôles que les plus risqués.

Ce système de stratification est notamment repris au Danemark dans la conception de ses contrôles aléatoires. Sur une population d'environ 4,7 millions de contribuables, l'administration fiscale danoise estime ainsi que la part des profils ayant un risque élevé de non-conformité à l'imposition des personnes physiques est de 3%, tandis que celle ayant un risque moyen est de 23% et celle ayant un risque faible de 74%. Afin d'optimiser les résultats du contrôle, près de la moitié des contrôles sont dirigés vers les profils les plus risqués (706 sur 1500, soit 1 contrôle pour 216 contribuables ayant un fort risque de ne pas être conformes à la loi fiscale), alors que la part des contrôles affectés aux profils les moins risqués est plus réduite (176 sur 1500, soit 1 contrôle pour 19 766 contribuables). La possibilité pour chaque contribuable d'être sélectionné au sein d'une même strate est cependant identique, ce qui garantit la distribution totalement aléatoire des contrôles et assure ainsi la robustesse d'ensemble du modèle.

⁷² FMI, *The Revenue Administration Gap Analysis Program – An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, Technical notes & Manuals, 2021, p.19.



Source : Rapporteurs, sur la base de données issues du FMI et du Skattestyrelsen, l'agence danoise en charge de la fiscalité.

Cette méthode de stratification permet ainsi de maximiser les résultats des contrôles aléatoires et de minimiser leur nombre sans perdre en robustesse statistique. Elle nécessite cependant de disposer d'un profilage de risque fiable en amont de la stratification, sous peine de fausser l'ensemble de la méthode.

En outre, il est possible de réduire la taille de l'échantillon retenu avec le temps sans perdre en qualité statistique, dès lors que le profil de risque est bien défini et que la stratification choisie est statistiquement robuste. Le service britannique équivalent de la DGFIP française, *His Majesty's Revenue & Customs*, a ainsi pu réduire de manière progressive la taille de l'échantillon retenu pour son programme appelé « *Self assessment* », qui mesure de manière aléatoire l'écart fiscal parmi les particuliers et les entreprises assujettis à l'impôt sur le revenu et dont les revenus ne sont pas directement retenus à la source (indépendants, *partnerships*, etc.). Ce dernier est ainsi passé de plus de 5 000 à moins de 2 000 personnes entre 2005 et 2020.

Tableau 8 : Taille de l'échantillon retenu par le HRMC britannique pour mesurer l'écart fiscal dans le cadre de son programme « *Self assessment* »

| Self Assessment - Tax return year | Self Assessment - Sample size |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| 2005 to 2006 | 5,234 |
| 2006 to 2007 | 2,925 |
| 2007 to 2008 | 2,864 |
| 2008 to 2009 | 2,708 |
| 2009 to 2010 | 2,116 |
| 2010 to 2011 | 2,033 |
| 2011 to 2012 | 2,251 |
| 2012 to 2013 | 2,164 |
| 2013 to 2014 | 2,042 |
| 2014 to 2015 | 1,771 |
| 2015 to 2016 | 2,117 |
| 2016 to 2017 | 2,257 |
| 2017 to 2018 | 1,808 |
| 2018 to 2019 | 2,513 |
| 2019 to 2020 | 1,904 |

Source : *His Majesty's Revenue & Customs, Official Statistics – Tax gaps: Methodological annex, juin 2023.*

La fréquence des contrôles aléatoires peut aussi être adaptée afin d'en limiter le coût. Il est ainsi possible d'étaler le programme des contrôles aléatoires sur plusieurs années pour limiter leur coût annuel sans pour autant diminuer la taille de l'échantillon. Ce système est notamment mis en œuvre par l'Urssaf Caisse nationale pour l'estimation de la fraude liée au travail dissimulé, avec un étalement sur deux ans des secteurs contrôlés. De même, les Pays-Bas procèdent à une estimation de l'écart fiscal des personnes physiques tous les deux ans.

La gestion des données constitue également un enjeu clef. La qualité des données disponibles pour procéder aux enquêtes nécessite ainsi d'être évaluée à l'avance, de même que les moyens de corriger d'éventuelles données manquantes et d'enregistrer les données issues de ces contrôles aléatoires (notamment les données relatives à l'analyse des risques, utiles pour les prochains contrôles). Les services fiscaux britanniques appuient ainsi leur modèle sur les travaux de recherche disponibles sur le travail dissimulé afin d'améliorer la précision de leur estimation de la part de l'économie souterraine dans l'ensemble de l'écart fiscal⁷³.

Enfin, des redressements statistiques peuvent s'avérer nécessaires à l'issue des contrôles, afin de corriger les biais de détection induits par les contrôles. Comme lors de tout contrôle ciblé, certaines irrégularités peuvent en effet ne pas être identifiées lors des contrôles aléatoires en raison par exemple d'erreurs des contrôleurs, ce qui peut conduire à sous-estimer l'écart fiscal. Plusieurs techniques existent, tels que les méthodes d'estimation contrôlée de la détection utilisées aux États-Unis⁷⁴ ou l'usage de la méthode Delphi mise en œuvre au Royaume-Uni et qui vise à obtenir le consensus d'opinion le plus fiable d'un groupe d'experts en les soumettant à une série de questionnaires approfondis entrecoupés d'un retour d'opinion contrôlé⁷⁵.

1.3.3.2. Une méthode à envisager par étapes, dans une logique d'amélioration continue

L'ensemble des redressements statistiques visant à perfectionner la méthode des contrôles aléatoires pourra se penser sur le temps long, car leur mise en œuvre peut nécessiter de disposer d'un certain recul sur la pratique des contrôles aléatoires et requiert souvent l'engagement de partenariats avec des organismes statistiques et de recherche pour garantir la robustesse des méthodes utilisées. Par exemple, la mise au point de la méthode novatrice d'estimation contrôlée de la détection par l'IRS aux États-Unis a nécessité de regrouper cinq années de contrôles aléatoires (2008 à 2013)⁷⁶.

Le perfectionnement de la méthode statistique des contrôles aléatoires pourra ainsi reposer sur une logique d'amélioration continue, à l'exemple de ce qui a été fait au Royaume-Uni :

Graphique 18 : Historique du déploiement de l'estimation de l'écart fiscal par le HMRC



Source : Rapporteurs, sur le fondement des données du HMRC.

À l'instar de l'exemple britannique et en capitalisant sur les travaux engagés en matière de TVA, le chiffrage de l'écart fiscal relatif aux personnes physiques pourrait être réalisé de manière graduelle, en débutant par exemple par les composantes de l'imposition des personnes physiques pour lesquelles les données du contrôle fiscal sont les plus facilement mobilisables.

⁷³ His Majesty's Revenue & Customs, *Official Statistics – Tax gaps: Methodological annex*, Juin 2023 ([Tax gaps: Methodological annex - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/publications/tax-gaps-methodological-annex)).

⁷⁴ Erard B. & Feinstein J., *The Individual Income Reporting Gap: What We See and What We Don't*, Internal Revenue Service – Tax Policy Centre Research Conference, 2011.

⁷⁵ Dalkey N.C. & Helmer O., *An experimental application of the Delphi method to the use of experts*, Management Science, n° 9, vol.3, pages 458 à 467, 1963.

⁷⁶ Internal Revenue Service Research, Analysis & Statistics, 2019, *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2011-2013*, Publication 1415 (Rev. 9-2019), Washington DC.

Ces travaux ne seront bien entendu pas exclusifs de l'estimation de l'écart fiscal dans d'autres catégories d'impôts, notamment l'impôt sur les sociétés ou les impôts indirects hors TVA (accise sur les énergies, etc.), que le présent rapport n'a pas vocation à traiter.

Cette logique d'amélioration continue se déploie d'ailleurs déjà à l'échelle nationale dans la pratique de l'Urssaf. Des échanges bilatéraux pourront ainsi être réalisés entre la DGFIP et l'Urssaf Caisse nationale afin de favoriser la circulation de bonnes pratiques et de garantir la coordination des démarches d'estimation, notamment en ce qui concerne les composantes de la CSG relevant de la compétence de la DGFIP (CSG sur le capital et les jeux). Une telle approche laisserait en outre le temps nécessaire pour permettre d'adapter la méthodologie d'évaluation à la complexité de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Encadré 8 : Les progrès engagés par l'Urssaf Caisse nationale dans sa mesure du manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux

En 2019⁷⁷, la Cour des comptes avait relevé que le chiffrage de la fraude sociale présentait « des biais tendant à une sous-estimation de la fraude », parmi lesquels en particulier l'absence de prise en compte des cotisations agricoles et de certaines catégories professionnelles (administrations du secteur public, indépendants sans compte employeur, particuliers employeurs, etc.), l'absence de réalisation de contrôles aléatoires dans les outre-mer, l'absence de mesure de la fraude liée à des activités totalement non déclarées et l'absence de correction du biais de détection, résultant de l'écart entre la fraude « réelle » et celle effectivement détectée par les contrôleurs.

Depuis cette date, une partie de ces difficultés a pu être résolue, permettant de renforcer la robustesse des travaux réalisés par l'Urssaf Caisse nationale :

- le manque à gagner en matière agricole est désormais estimé par la CCMSA depuis 2019 ;
- la taille de l'échantillon des contrôles aléatoires est maintenue à un niveau relativement élevé pour mieux garantir la robustesse d'ensemble des estimations : environ 9 % de l'ensemble des contrôles LCTI ont été fléchés vers le contrôle aléatoire en 2021 et 2022 (soit 8 466 contrôles sur les deux années) et environ 10 % pour les contrôles comptables d'assiette chaque année (soit entre 3 000 et 6 000 contrôles par an)⁷⁸ ;
- un partenariat a été engagé avec l'université Laval au Québec pour appuyer la méthode statistique ;
- l'Urssaf Caisse nationale a également déclaré à la mission avoir commencé à inclure les départements et régions d'outre-mer – hors Mayotte – dans ses contrôles comptables d'assiette, ce qui permettra à l'avenir de corriger les effets de sous-estimation liés au périmètre géographique des contrôles.

En outre, des travaux sont en cours pour poursuivre l'amélioration de la méthode. L'Urssaf Caisse nationale a ainsi indiqué réfléchir à l'adoption dans les prochaines années de coefficients correcteurs permettant de corriger l'absence de mesure de la fraude liée à des activités totalement non déclarées et prévoir un rapprochement sur ce sujet avec l'Insee. Sur la correction du biais de détection, aucune méthodologie n'est pour l'instant prévue eu égard à l'enjeu que cela peut représenter en termes de ressources, mais des progrès pourraient être réalisés à plus long terme.

1.3.3.3. Une mise en œuvre pratique à anticiper et à accompagner

Une fois la méthodologie de mise en œuvre définie, plusieurs bonnes pratiques sont également conseillées par le FMI pour la mise en œuvre opérationnelle des contrôles :

- des formations particulières ou des supports de type *help desk* peuvent être prévues pour aider les contrôleurs en cas de question et faciliter la remontée de cas particuliers pouvant nécessiter des redressements statistiques pour corriger les biais de détection ;
- il est utile de prévoir dès le départ le cadre de publication des résultats du contrôle aléatoire, tant pour garantir sa médiatisation auprès du grand public que pour mieux valoriser le travail réalisé par les équipes de contrôleurs chargés de procéder aux contrôles aléatoires. Par exemple, les résultats des contrôles aléatoires de l'Urssaf Caisse nationale font l'objet d'une publication sous l'égide de l'Observatoire du travail dissimulé, en lien avec le Haut Conseil au financement de la protection sociale (HCFiPS).

⁷⁷ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

⁷⁸ Urssaf Caisse nationale, *Observatoire du travail dissimulé : les dernières évaluations de l'Urssaf*, 7 décembre 2023.

2. La prévention des comportements d'évitement des particuliers : un axe à renforcer pour améliorer le consentement à l'impôt

2.1. *Un approfondissement conséquent de la coopération internationale en matière fiscale ayant permis le recul de l'évasion fiscale, des avancées à attendre en matière de transparence des avoirs des particuliers*

2.1.1. Un essor incontestable des échanges d'informations en matière fiscale à l'échelle internationale, qui s'est traduit par un recul de la dissimulation d'avoirs à l'étranger

La dissimulation d'avoirs dans des pays à fiscalité privilégiée – plus communément appelés « paradis fiscaux » – a constitué un vecteur massif de fraude pour les particuliers jusqu'à la fin des années 2010. Ainsi, selon deux rapports du Sénat américain⁷⁹, entre 85 et 95 % des comptes détenus par des Américains dans les banques Crédit suisse et UBS n'étaient pas déclarés aux services fiscaux américains sur les années 2007-2008. **De même, les économistes Niels Johannesen et Gabriel Zucman ont estimé que plus de 90 % de la richesse détenue en Suisse par des Européens n'était pas déclarée avant 2010⁸⁰.**

Ce phénomène contribuait à une double érosion du pouvoir des États de taxer les revenus des personnes physiques : les avoirs dissimulés pouvaient correspondre à des revenus « occultes » non déclarés au moment de leur perception aux administrations fiscales, ces avoirs étaient susceptibles de produire des revenus du capital, eux-mêmes non déclarés.

Il concerne surtout les particuliers les plus fortunés : en exploitant des données issues de l'affaire HSBC et des Panama Papers relatives aux contribuables du Danemark, de Norvège et de Suède, Alstadsaeter, Johannesen et Zucman⁸¹ **ont montré que les 0,01 % les plus aisés détenaient en 2019 environ 50 % des richesses placées dans des paradis fiscaux et qu'ils éluderaient en moyenne par ce biais 25 % de leurs impôts.** De telles répartitions de richesse ont également récemment été relevées par d'autres économistes en Argentine⁸², aux Pays-Bas⁸³ et en Suisse⁸⁴.

La crise financière des années 2007-2008 a cependant conduit à une évolution spectaculaire de la réponse internationale apportée à cette dissimulation massive. En 2010, les États-Unis ont adopté le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), une loi contraignant l'ensemble des banques mondiales à fournir les noms et les montants des avoirs de l'ensemble de leurs clients américains, sous peine de lourdes sanctions.

⁷⁹ Sénat américain, *Tax Haven Banks and US Tax Compliance*, 2008 ; Sénat américain, *Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts*, 2014.

⁸⁰ Johannesen N. & Zucman G., « The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2014, 6(1), p. 65-91.

⁸¹ Alstadsaeter A., Johannesen N. & Zucman G., « Tax Evasion and Inequality », *American Economic Review*, 2019, 109(6), p. 2073-2103.

⁸² Londoño-Vélez J. & Tortarolo D., « Revealing 21% of GDP in Hidden Assets: Evidence from Argentina's Tax Amnesties », *EU Tax Observatory Working Paper n° 6*, 2022.

⁸³ Leenders W., Lejour A., Rabaté S. & Van't Riet M., « Offshore tax evasion and wealth inequality: Evidence from a tax amnesty in the Netherlands », *Journal of Public Economics*, 2023, 217, p. 104-785.

⁸⁴ Baselgia E. « The Compliance Effects of the Automatic Exchange of Information: Evidence from the Swiss Tax Amnesty », *EU Tax Observatory Working Paper n° 19*, 2023.

2.1.1.1. Un développement rapide de la coopération administrative fiscale au niveau international depuis la fin des années 2010

2.1.1.1.1. Le cadre juridique général de la coopération entre administrations fiscales à l'échelle de l'OCDE

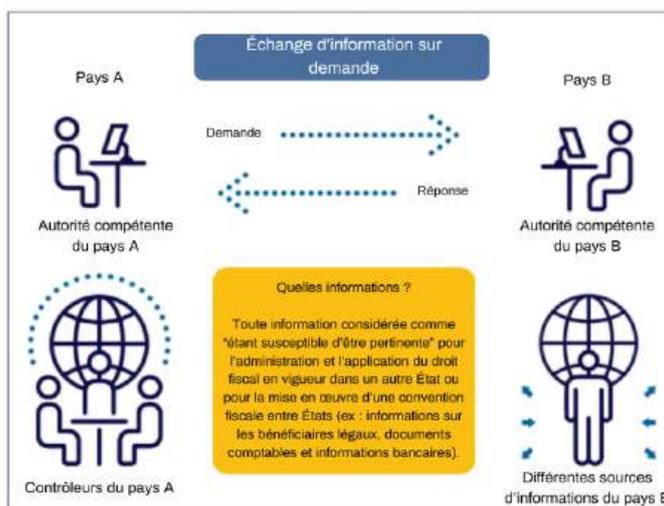
Depuis le début des années 2010, l'OCDE a considérablement renforcé le cadre des échanges d'informations en matière fiscale à l'échelle internationale. Ces échanges permettent aux autorités fiscales de chaque pays de s'assurer – notamment à l'occasion d'un contrôle avec une dimension internationale – que chaque contribuable paye le bon montant d'impôts en obtenant des informations d'un autre pays.

Les échanges d'informations s'organisent sur le fondement de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, datant de 1988 et amendée par protocole en 2010. Cette convention a pour objet de faciliter l'échange de renseignements (y compris les contrôles fiscaux simultanés), le recouvrement des créances fiscales (y compris les mesures conservatoires) et la notification de documents, sous réserve du respect des droits des contribuables et du principe de réciprocité. Elle s'applique notamment à l'impôt sur le revenu et aux contributions de sécurité sociale. En septembre 2023, elle rassemblait au total 147 juridictions, dont tous les membres de l'OCDE et du G20.

La convention prévoit plusieurs types d'échanges entre les parties.

Son article 5 prévoit la possibilité de procéder à des échanges de renseignements sur demande. Dans ce cadre, à la demande d'un État requérant, l'État requis lui fournit tout « renseignement vraisemblablement pertinent » pour l'administration fiscale ou l'application de sa législation interne en matière fiscale. Si les renseignements disponibles dans les bases de données fiscales de l'État requis ne lui permettent pas de donner suite à la demande, il doit prendre toutes les mesures nécessaires pour les obtenir.

Graphique 19 : Fonctionnement des échanges d'informations sur demande

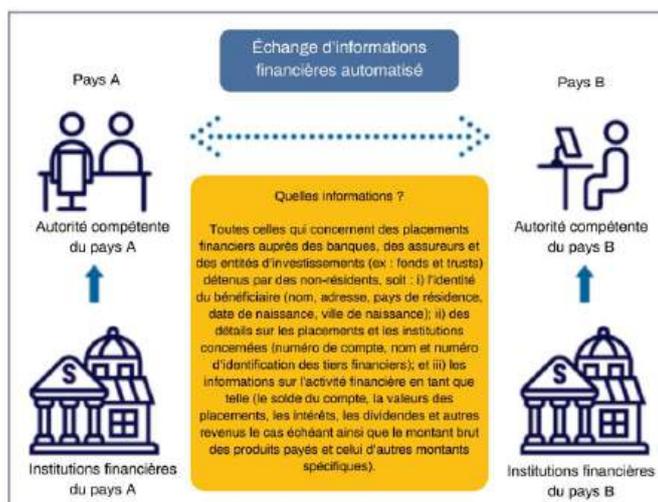


Source : Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale

Son article 6 encadre les échanges automatiques d'informations. Dans cette configuration, deux ou plusieurs parties échangent automatiquement des renseignements pour des catégories de cas et selon des procédures qu'elles déterminent d'un commun accord.

Ces procédures prévoient souvent l'obligation pour des tiers (banques, assureurs, plateformes de crypto-actifs, etc.) de transmettre périodiquement des données à leur administration fiscale nationale, cette dernière les retransmettant ensuite à l'administration de l'État requérant dans le cadre prévu par l'accord commun.

Graphique 20 : Fonctionnement des échanges automatiques d'informations



Source : Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale

Son article 7 prévoit enfin la possibilité de procéder à des échanges spontanés. Dans ce cadre, une partie à la convention doit spontanément communiquer des informations dont elle a connaissance dans un ensemble de situations énumérées à cet article (par exemple si elle présume une réduction ou une exonération anormale d'impôt pour l'autre partie).

Le suivi de la mise en œuvre des échanges d'informations est assuré par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements et leur mise en œuvre pratique est appuyée par la *Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration* (JITSIC).

Encadré 9 : Le rôle du Forum mondial et du Jitsic dans l'appui et le contrôle de la transparence fiscale

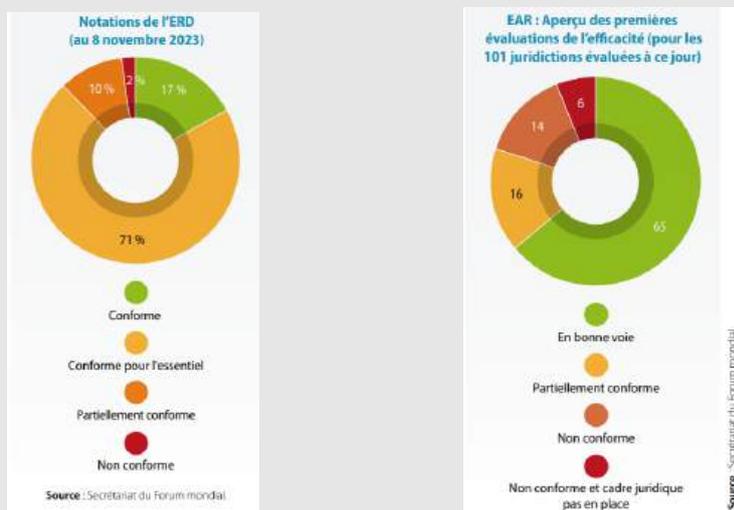
Le **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements** (ou « Forum mondial ») est une instance rattachée à l'OCDE afin de promouvoir la coopération internationale pour lutte contre l'évasion fiscale et les autres flux financiers illicites en renforçant la transparence. Il s'assure – via un examen par les pairs – de la mise en œuvre efficace des normes de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales, sur demande ou de manière automatique. En janvier 2024, il réunissait 171 membres, dont tous les États membres de l'Union européenne.

Dans le cadre de son examen, le Forum mondial contrôle à la fois la conformité du cadre légal et réglementaire de chaque pays par rapport aux accords qu'ils ont contracté et la réalité de la mise en œuvre pratique des échanges. Chaque pays est évalué à tour de rôle par les autres pays, par système de cycles.

Les échanges de renseignements sur demande (ERD) ont fait l'objet d'évaluations depuis 2010, avec deux cycles. Le premier s'est déroulé de 2010 à 2016 et a couvert 125 États ou territoires. En 2015, la norme d'échange de renseignements sur demande s'est renforcée pour garantir la disponibilité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Sur la base notamment de cette norme renforcée, un deuxième cycle est engagé depuis 2016. 125 États ou territoires ont été évalués à ce jour dans le cadre de ce cycle et 40 doivent encore faire l'objet d'un examen.

Mis en œuvre plus tardivement (depuis 2014 pour la norme commune de déclaration), les échanges automatiques de renseignements (EAR) font l'objet d'une évaluation depuis 2019 et les résultats de ces premiers examens sont publiés depuis 2022. Cette évaluation a été approfondie en 2023 pour refléter la maturité accrue de la mise en œuvre de la norme EAR et comprend l'examen de sources d'information plus détaillées, notamment les statistiques pertinentes sur les activités de conformité des entreprises et leur impact.

Les graphiques ci-dessous détaillent les résultats des évaluations portées par le Forum mondial en 2023 en matière d'ERD et d'EAR. Il en ressort que seule une petite proportion de pays ne sont pas conformes, même si les problèmes de conformité sont plus élevés pour les EAR. Cette différence s'explique notamment par les conditions techniques préalables plus importantes de l'EAR.



À titre illustratif, les premiers échanges automatiques réalisés sur le fondement de la norme commune de déclaration – adoptée en 2014 – sont intervenus en 2017, en raison du délai nécessaire pour mettre en œuvre la structure de gestion fiscale indispensable à ces échanges.

La **Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration** (Jitsic) est un organe créé en 2004 et rattaché au Forum sur l'administration fiscale de l'OCDE.

Dans ses fonctions originelles, le Jitsic avait pour objectif d'aider les pays y participant à développer des stratégies pour faciliter l'identification de la fraude et la prévenir. Il a ainsi aidé à renforcer la lutte contre les schémas fiscaux abusifs et a renforcé l'intérêt public porté à la lutte contre la fraude.

Depuis 2014, il offre en outre aux 42 administrations fiscales membres de l'OCDE un appui technique dans l'échange d'informations en matière fiscale – notamment pour les échanges automatiques d'informations, qui requièrent une importante structure informatique et de gestion fiscale – tout en s'assurant que ces échanges sont conformes aux conventions existantes.

2.1.1.1.2. Le champ couvert par les échanges automatiques d'informations à l'échelle de l'OCDE

Afin de renforcer et de faciliter les échanges d'informations en matière fiscale à l'échelle internationale, une norme commune de déclaration (*Common Reporting Standard* en anglais) a été établie à l'échelle de l'OCDE en 2014. Ce texte – adopté sur le fondement de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale – a permis un large développement des échanges d'informations. Il prévoit la transmission chaque année, selon un format technique précis⁸⁵, des informations suivantes : identité du contribuable⁸⁶, numéro de compte bancaire, identité de l'entité financière fournissant les informations, solde du compte et montant brut des intérêts et dividendes reçus.

⁸⁵ OCDE, *Common Reporting Standard – XML Schema*, User Guide for Tax Administrations, juin 2019.

⁸⁶ Nom, adresse, numéro d'identification fiscale, date et lieu de naissance.

Sur le fondement de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, l'OCDE a en outre développé un accord multilatéral portant sur l'échange automatique de renseignement financier (aussi appelé « instrument multilatéral ») pour faciliter la mise en œuvre de la norme commune de déclaration. Cet instrument permet de faciliter et d'harmoniser l'application d'un traité (en évitant de multiplier les conventions bilatérales) et est établi de manière à permettre à chaque pays de préciser le champ des données sur lequel il s'engage à fournir des informations⁸⁷.

De même, le programme BEPS⁸⁸, lancé par le G20 en 2012 et mis en œuvre par l'OCDE pour faire échec aux stratégies d'optimisation fiscale mises au point par certaines entreprises, a conduit au développement d'autres d'échanges automatiques d'informations.

D'autres textes ont également été récemment adoptés en parallèle de la norme commune de déclaration afin d'élargir le périmètre des données échangées automatiquement à l'échelle de l'OCDE, notamment le *Digital Platforms Information Reporting* (DPI) sur la transparence des informations relatives aux travailleurs des plateformes) et le *Crypto-Assets Reporting Framework* (CARF) sur les données relatives à la détention de crypto-actifs.

Encadré 10 : Le programme BEPS de l'OCDE et ses conséquences en matière d'échanges automatiques

Dans le cadre du sommet d'Antalya de 2015, l'OCDE a adopté un programme contenant 15 actions visant à fournir aux gouvernements les moyens de faire échec à l'optimisation fiscale internationale sur la fiscalité des entreprises. Parmi ces 15 actions, 3 ont directement conduit à un élargissement des échanges automatiques d'informations.

L'action 5 « *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance* » définit un standard minimum dans l'établissement de pratiques fiscales préférentielles en matière de fiscalité des entreprises, pour garantir l'existence d'une activité substantielle. Cette action prévoit la mise en œuvre d'un cadre d'échange spontané de renseignements couvrant les décisions de l'administration (*rulings* fiscaux) qui seraient susceptibles, en l'absence d'un tel échange, de soulever des préoccupations en matière de BEPS.

L'action 12 « *Règles de communication obligatoire d'informations* » constate la difficulté pour les administrations fiscales de disposer en temps voulu d'informations complètes et pertinentes sur les stratégies de planification fiscale à caractère potentiellement agressif ou abusif. Sans fixer de standard minimum obligatoire, il a vocation à servir de références aux pays disposant d'une obligation de divulgation de ces montages en renforçant leur efficacité via la coopération internationale.

L'action 13 « *Documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays* » détermine un standard minimum pour mieux coordonner la transmission des informations relatives aux prix de transfert. Elle prévoit notamment la mise en place d'une déclaration établie pays par pays où les multinationales doivent indiquer, chaque année et pour chaque juridiction où elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices qu'elles ont acquittés, ceux qui restent dus et d'autres données sur leur activité économique.

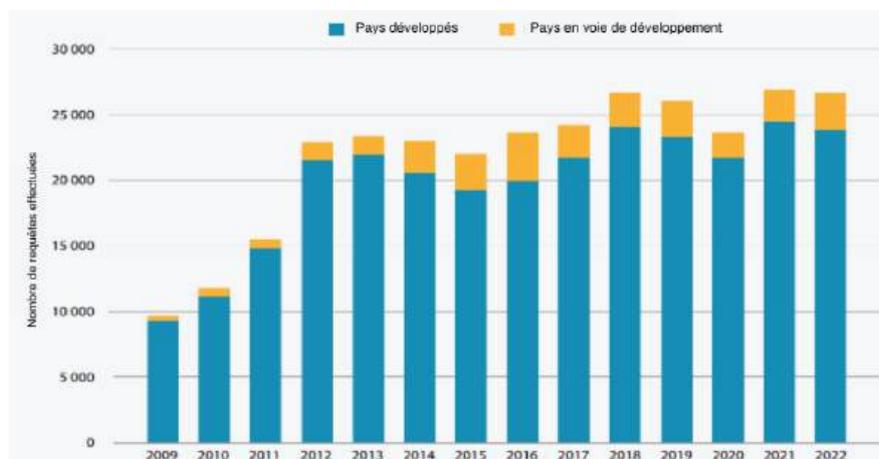
Ces échanges d'informations se sont aujourd'hui largement développés. En 2022, plus de 130 pays avaient déclaré avoir participé aux échanges d'informations sur demande, avec plus de 26 000 demandes transmises. 90 % de ces demandes sont portées par des pays développés, mais cela peut s'expliquer selon le Forum mondial par le fait que plus de 40 % des pays en voie de développement membres ont rejoint le Forum mondial à partir de l'année 2016⁸⁹.

⁸⁷ Global Forum, *What is the Multilateral Competent Authority Agreement* : [What is the Multilateral Competent Authority Agreement - OECD](#).

⁸⁸ *Base erosion and profit shifting* (érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices).

⁸⁹ Forum mondial, *Pioneering Global Progress in Tax Transparency: A Journey of Transformation and Development - 2023 Global Forum Annual Report*, 2023, p.37.

Graphique 21 : Évolution du nombre de demandes de renseignements en matière fiscale faites par les membres du Forum mondial

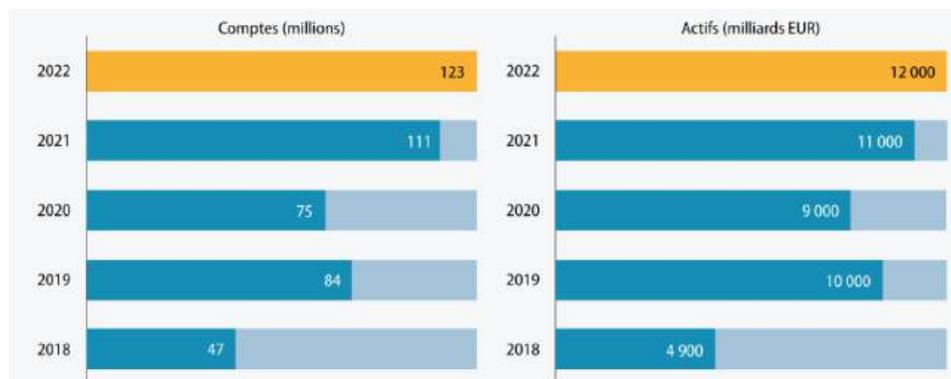


Source : Forum mondial, 2023

L'important développement des échanges d'informations a, en outre, largement permis de renforcer la transparence des actifs financiers détenus à l'étranger.

En 2022, les échanges automatiques avaient ainsi porté sur un total de 123 millions de comptes bancaires ouverts à l'étranger à l'échelle mondiale, contenant une valeur totale de l'ordre de 12 000 Md€⁹⁰. L'élargissement progressif du nombre d'États impliqués dans ces échanges et du champ des actifs couverts par la norme commune de déclaration a permis une forte progression de la transparence fiscale.

Graphique 22 : Chiffres clés des échanges automatiques d'information (2018-2022)



Source : Forum mondial, 2023

2.1.1.1.3. La coopération entre administrations fiscales à l'échelle de l'UE

Au sein de l'Union européenne, des progrès importants ont également été réalisés en matière d'échanges automatiques de renseignements fiscaux depuis la crise financière de 2007-2008.

Dans le cadre de la directive n° 2011/16/CE dite « DAC » – amendée depuis sa première publication à 7 reprises – le Conseil de l'Union européenne a adopté un cadre européen visant à renforcer la coopération entre les administrations fiscales de l'UE en matière fiscale et d'appuyer la lutte contre la fraude transfrontalière dans l'UE, en lien avec les travaux menés par l'OCDE.

⁹⁰ Forum mondial, *Pioneering Global Progress in Tax Transparency: A Journey of Transformation and Development – 2023 Global Forum Annual Report*, 2023, p.38.

Tableau 9 : Résumé des différentes versions de la directive dite « DAC » et des mesures équivalentes à l'échelle de l'OCDE

| Version de la directive | Référence de la version de la directive | Données faisant l'objet de l'échange d'informations | Mesure OCDE équivalente |
|-------------------------|---|--|------------------------------|
| DAC 1 | Directive n° 2011/16 | Revenus salariés, pensions, jetons de présence, plus-values, biens immobiliers et actifs relatifs à l'assurance-vie. | - |
| DAC 2 | Directive n° 2014/107 | Comptes financiers (solde des comptes bancaires, montant brut des intérêts et dividendes reçus, etc.). | Norme commune de déclaration |
| DAC 3 | Directive n° 2015/2376 | <i>Rulings</i> ayant un impact transfrontalier | Action 5 du plan BEPS |
| DAC 4 | Directive n° 2016/881 | Transmission des rapports pays par pays fournis par les multinationales | Action 13 du plan BEPS |
| DAC 5 | Directive n° 2016/2258 | Transmission des informations relatives aux bénéficiaires effectifs | - |
| DAC 6 | Directive n° 2018/822 | Divulgateur obligatoire des montages transfrontaliers d'optimisation fiscale par leurs intermédiaires | Action 12 du plan BEPS |
| DAC 7 | Directive n° 2021/514 | Revenus obtenus par le biais de plateformes de commerce en ligne | DPI |
| DAC 8 | Directive n° 2023/2226 | Revenus obtenus sur le fondement d'échanges de crypto-actifs réalisés via des plateformes dédiées | CARF |

Pour appuyer la mise en œuvre de cet ensemble normatif, la Commission européenne finance le programme dit *Fiscalis*. Rassemblant des experts issus de l'ensemble des États membres de l'Union européenne et des pays candidats, il fournit aux administrations fiscales nationales européennes des moyens pour faciliter les échanges opérationnels à des fins de lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive, en finançant notamment la mise en œuvre de systèmes d'information communs à l'échelle de l'Union européenne.

En outre, le groupe du Code de conduite assure un suivi de la mise en œuvre des bonnes pratiques fiscales au sein de l'UE et, depuis 2017, dans des pays tiers.

Encadré 11 : Le rôle du groupe du Code de conduite et la liste des États et territoires non coopératifs

Le 1^{er} décembre 1997, le Conseil de l'UE a adopté une résolution créant un Code de conduite. Ce code établit une liste de critères permettant d'identifier les mesures fiscales préférentielles (c'est-à-dire les mesures prévoyant un niveau d'imposition plus faible que celui applicable en général) potentiellement dommageables à l'échelle internationale. L'objectif du code est d'encourager la mise en œuvre des mesures de transparence fiscales et la modification des pratiques fiscales dommageables. Son mandat est limité à la seule fiscalité des entreprises.

Le groupe du Code de conduite a été créé en 1998 pour évaluer les mesures fiscales susceptibles de relever du champ d'application de ce code au sein des États membres de l'Union européenne. Cette entité intergouvernementale est composée de représentants de haut niveau des États membres et de la Commission européenne et présidé par un représentant d'un État membre, élu pour un mandat de deux ans. Il rend compte de ses travaux de manière régulière au Conseil ECOFIN. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général du Conseil de l'UE.

En 2017, le Conseil de l'UE a approuvé la création d'une liste des États et territoires non coopératifs au niveau de l'Union européenne. Cette liste, mise à jour régulièrement, est établie à partir d'une série de critères visant à s'assurer de la bonne mise en œuvre des standards internationaux en matière fiscale. **Trois blocs sont prévus⁹¹.**

Le premier bloc porte sur la transparence fiscale. Il se compose de trois critères : l'engagement de transposer dans son droit interne, puis de mettre en œuvre de manière effective la norme commune de déclaration prévue par l'OCDE (critère 1.1) ; une notation du Forum mondial au moins égale à « conforme pour l'essentiel » dans la mise en œuvre des échanges d'informations sur demande (critère 1.2) ; la ratification de (ou, pour les juridictions non souveraines, la participation à la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ou, à défaut, l'entrée en vigueur au 31 décembre 2018 d'un ensemble d'accords d'échanges avec tous les États membres de l'Union européenne (critère 1.3). En outre, le groupe du Code de conduite prévoit de se doter à terme d'un critère relatif à l'obligation de donner des informations sur les bénéficiaires effectifs (futur critère 1.4).

⁹¹ Conseil de l'UE, *Criteria and process leading to the establishment of the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purpose – Council conclusions*, 8 novembre 2016.

Le deuxième bloc porte sur la justice fiscale. Il se compose de deux critères : l'absence dans son droit national de mesures considérées comme dommageables en matière de fiscalité des entreprises, au sens des critères fixés par le Code de conduite (critère 2.1) et l'absence de soutien à des structures offshore ou des arrangements visant à attirer des profits sans lien avec l'activité économique réelle du pays ou de la juridiction (critère 2.2).

Le troisième bloc porte sur la mise en œuvre des mesures prévues par le plan BEPS de l'OCDE. Il se compose d'un seul critère, relatif à la nécessité d'avoir accepté et mis en œuvre – au plus tard fin 2017 – les mesures du plan BEPS (critère 3.1). Un second critère a également été prévu en 2017 et prévoit à terme la nécessité d'avoir reçu une évaluation positive sur la mise en œuvre de ces mesures (futur critère 3.2).

L'objectif de cette liste est d'inciter les pays tiers à l'Union européenne relevant de la compétence du groupe du Code de conduite de faire évoluer leur législation nationale et leurs pratiques afin de mettre en œuvre les standards définis à l'échelle internationale en termes de bonne pratique fiscale, en appui des travaux du Forum mondial mais aussi de ceux du Forum sur les pratiques fiscales dommageables⁹². Pour assurer ce suivi, la Commission européenne assure des échanges réguliers avec les pays tiers concernés et présente l'état des avancées aux États membres.

Dans le cas où certains pays tiers n'auraient pas mis en œuvre certains des critères du Code malgré les échanges mis en place par la Commission, le groupe du Code de conduite peut décider d'inscrire ces pays en annexe de la liste des États et territoires non coopératifs. L'annexe I de la liste (dite « liste noire ») recense les pays ayant refusé de se conformer à au moins l'un de ses critères et son annexe II (dite « liste grise ») recense ceux n'ayant pas respecté l'ensemble des critères mais s'étant engagé à mettre en œuvre des réformes pour corriger cette situation. Au 20 février 2024, 12 pays figuraient sur l'annexe I de la liste et 10 sur son annexe II.

En cas d'inscription d'un pays sur l'annexe I de la liste, les États membres s'engagent à appliquer au moins l'une des mesures défensives prévues par le Code de conduite. Ces mesures peuvent notamment prendre la forme d'un refus de la déduction de certains coûts ou certains frais (intérêts, redevances, droits de propriété intellectuelle, etc.) pour des entités ou des personnes situées dans un pays listé, de l'inclusion dans la base d'imposition du contribuable des revenus d'une entité située dans un pays listé sur le fondement des articles 7 et 8 de la directive « ATAD 1 » ou encore de la mise en place d'une retenue à la source à un taux plus élevés sur les intérêts, redevances ou rémunérations si ces paiements sont considérés comme reçus dans des pays listés⁹³.

2.1.1.2. Des résultats notables sur la transparence des avoirs fiscaux à l'étranger

Ce renforcement de la transparence s'est ainsi traduit par un net recul du nombre de comptes non déclarés à l'étranger. Alors que la part des actifs financiers non déclarés parmi le total des avoirs détenus à l'étranger était estimée entre 90 et 95 % vers 2007-2008, une récente étude de l'*EU Tax Observatory*⁹⁴ estime – dans son scénario central – qu'elle s'élèverait à environ 27 % du total de ces avoirs en 2022 (**graphique 23**).

⁹² Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables (*Forum on Harmful Tax Practices* – FHTP en anglais) est une instance de l'OCDE créée en 1998 pour opérer la revue des régimes préférentiels à l'échelle internationale et évaluer s'ils peuvent être dommageables pour la concurrence fiscale internationale. Le FHTP assure dans ce cadre une revue par les pairs et un suivi de la mise en œuvre effective de l'action 5 du plan BEPS, relative à l'engagement d'échanges spontanés sur les *rulings* fiscaux. Il suit en outre l'application de critères de substance économique minimums dans les pays et juridictions sans impôt sur les sociétés ou dotés d'un impôt sur les sociétés uniquement nominal, afin de garantir une juste concurrence fiscale.

⁹³ Conseil de l'UE, *Further coordination of defensive measures in the tax area*, 14 novembre 2019.

⁹⁴ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*, octobre 2023.

Graphique 23 : Évolution de la part des actifs financiers détenus par les ménages à l'étranger et non déclarés sur la période 2001-2022 (en pourcentage du PIB mondial)



Source : EU Tax Observatory, 2023

Sur un plan financier, ce renforcement de la transparence fiscale aurait permis aux États de recouvrer près de 126 Md€⁹⁵ à l'échelle internationale⁹⁶. La plus grande partie de cette somme résulte d'initiatives volontaires de régularisation par des contribuables.

En effet, de nombreux pays ont mis en place des systèmes de régularisations spontanées pour soutenir la transparence fiscale dans le contexte des échanges d'information. Selon le Forum mondial, au moins 1,68 millions de contribuables à l'échelle internationale auraient régularisé leur situation fiscale concernant des comptes ouverts à l'étranger, pour un total de 90 Md€ (soit près de 75 % du total des montants recouverts). En France, un service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a ainsi été ouvert entre 2013 et 2017 pour permettre aux contribuables de régulariser leur situation, avec remise de pénalités. Plus de 50 000 demandes ont été déposées auprès du STDR, permettant à l'État français de recouvrer 7,8 Md€ d'impôts⁹⁷.

Constat n° 3 : L'important développement des échanges d'information en matière fiscale à l'échelle internationale a permis un large renforcement de la transparence fiscale des avoirs détenus à l'étranger et a facilité le recouvrement d'avoirs dissimulés à l'étranger, principalement sur la base de régularisations spontanées.

2.1.2. Malgré ces avancées, des enjeux demeurent en termes d'effectivité de la transparence des avoirs de personnes physiques détenus à l'étranger

2.1.2.1. Des travaux restent à mener pour renforcer la transparence des bénéficiaires effectifs et mieux lutter contre les « sociétés écrans »

Si d'importantes avancées ont pu être réalisées durant la décennie 2010 en matière de transparence fiscale, les notations du Forum mondial relatives aux échanges de renseignement sur demande (cf. **graphique 19**) révèlent cependant une difficulté à garantir la transparence des renseignements sur les propriétaires, les bénéficiaires effectifs et l'identité. Près d'une notation sur deux attribuée par le Forum mondial dans ce domaine est ainsi « partiellement conforme » ou « non conforme », un taux très supérieur aux autres domaines évalués.

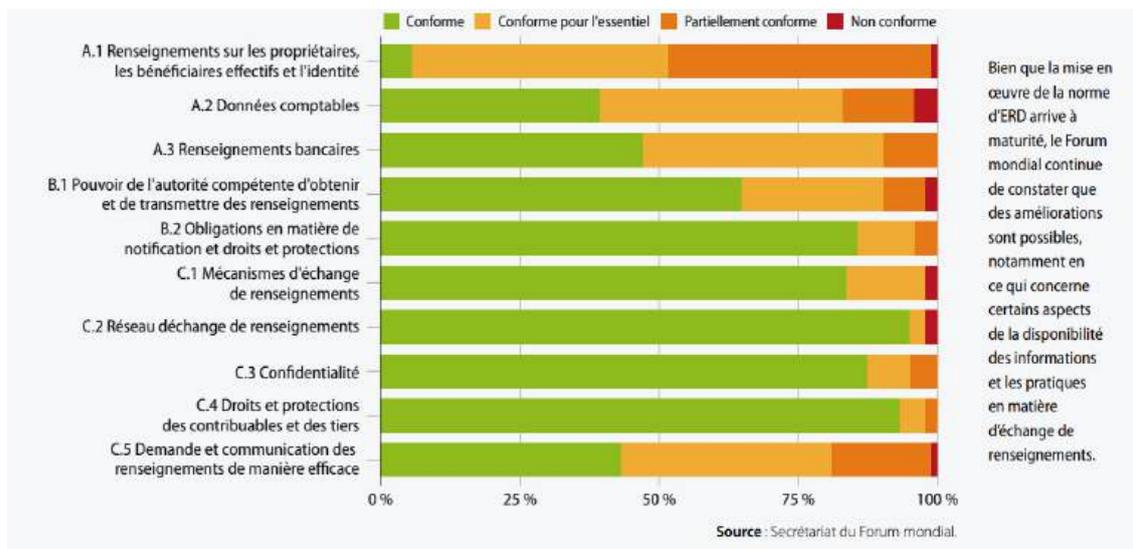
⁹⁵ Cette somme couvre à la fois le montant des impôts dus et les éventuels intérêts ou majorations fiscales associés.

⁹⁶ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*, octobre 2023, p.41.

⁹⁷ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « Fin du dispositif dérogatoire de régularisation des avoirs non déclarés détenus à l'étranger », 19 septembre 2017.

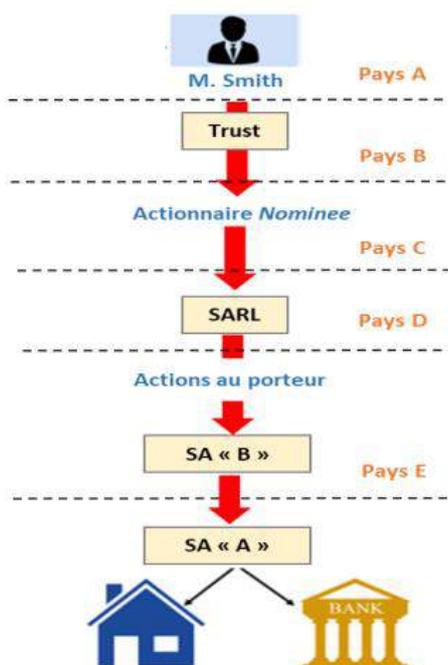
Les bénéficiaires effectifs sont les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier lieu une entité ou une construction juridique, telle qu'une société, un trust, une fondation, etc. Cette propriété ou ce contrôle peuvent s'exercer de diverses manières : détention directe ou indirecte de la société, contrôle d'un pourcentage important de droits de vote, possibilité de nommer et de révoquer les membres du conseil d'administration d'une entité, etc.

Graphique 24 : Notation par le Forum mondial de la mise en œuvre des échanges de renseignements sur demande par élément (au 8 novembre 2023)



Une ou plusieurs entités peuvent être interposées entre le bénéficiaire effectif et l'entité contrôlée afin de masquer l'identité d'un bénéficiaire effectif. L'OCDE donne ainsi l'exemple d'un individu fictif nommé M. John Smith, qui souhaite se soustraire à l'impôt dans son pays A où il détient plusieurs immeubles et des comptes bancaires⁹⁸.

Graphique 25 : Exemple de montage visant à dissimuler l'identité d'un bénéficiaire effectif



Source : OCDE, Guide de mise en œuvre du bénéficiaire effectif, 2019, p.10.

⁹⁸ OCDE, Guide de mise en œuvre du bénéficiaire effectif, 2019, p.11.

Dans cet exemple, M. Smith va mettre en place plusieurs barrières entre lui et sa société (la société anonyme A, ou SA « A »). Tout d'abord, il va créer une société anonyme B (SA « B ») dans un pays E qui détient intégralement la SA A, ce qui crée une première strate internationale et complique le travail de contrôle. Cette SA B est elle-même détenue par une SARL située dans un pays D, via un mécanisme d'actions au porteur. Ce système permet dans certains pays le transfert de propriété par simple remise de ses actions à un autre personne, sans révéler l'identité du véritable détenteur de l'action. Cette SARL est détenue par l'intermédiaire d'un *trust* situé dans un pays B et sous le nom d'un actionnaire *nominee* situé dans un pays C. Ces actionnaires *nominees*, autorisés dans certains pays, permettent de faire apparaître le nom d'une tierce personne comme propriétaire à la place du bénéficiaire effectif.

Dans cet exemple, sans identification du bénéficiaire effectif à chaque étape du processus, les autorités fiscales doivent essayer d'identifier chaque strate de la chaîne d'entités pour arriver à parvenir jusqu'au bénéficiaire effectif « ultime » qu'est M. Smith : une tâche longue et parfois impossible en raison de l'interposition de sociétés dite « écrans ». La mise en œuvre d'outils d'identification internationale du bénéficiaire effectif est ainsi essentielle pour lutter contre l'évasion fiscale, mais aussi le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme.

C'est la raison pour laquelle le Forum mondial et le Groupe d'action financière (GAFI)⁹⁹ ont inclus dans leurs normes des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs et procèdent à des évaluations de la disponibilité effective des renseignements sur les bénéficiaires effectifs.

En 2015, le Forum mondial a revu sa norme sur la transparence des échanges d'informations sur demande pour y inclure la disponibilité des renseignements sur les bénéficiaires effectifs. De même, la norme commune de déclaration prévoit l'obligation d'obtenir des informations d'identification concernant les titulaires et les personnes détenant le contrôle des comptes que tiennent les institutions financières pertinentes. Le Forum mondial ne prescrit pas de méthode ou de critère particulier pour se conformer à ces obligations.

Pour sa part, le GAFI prévoit l'obligation de fournir des renseignements satisfaisants, exacts et à jour sur la propriété et les bénéficiaires effectifs des personnes morales formées au sein de la juridiction ainsi que des constructions juridiques y étant associées. Cette obligation se décline en 40 recommandations et une méthodologie d'évaluation précise, qui s'est traduite dans l'UE par plusieurs directives. La 4^e directive dite « anti-blanchiment », dans sa version modifiée par la 5^e directive « anti-blanchiment »¹⁰⁰, généralise la collecte des informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies, trusts et constructions juridiques similaires au sein d'un registre centralisé et prévoit un accès public aux registres des bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques¹⁰¹.

⁹⁹ Le GAFI (*Financial Action Task Force* – FATF) est un organisme intergouvernemental chargé de lutter contre le blanchiment d'argent et la lutte contre le terrorisme. Son secrétariat est situé au siège de l'OCDE, à Paris.

¹⁰⁰ Directives (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 et (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 relatives à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

¹⁰¹ Cette obligation d'accès des registres « à tout membre du grand public », prévu au paragraphe 5 de l'article 30 de la directive, a cependant été invalidée par la CJUE par un arrêt du 22 novembre 2022 (affaires C-37/20 et C-601/20). Elle n'a jamais été autorisée par le Conseil constitutionnel pour l'accès au registre des trusts et fiducies. En application de la décision du 22 novembre 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne (aff. C-37/20 et C-601/20, *Sovim / WM c. Luxembourg Business Registers*), l'accès aux données des bénéficiaires effectifs est dorénavant réservé exclusivement aux personnes et organisations présentant un intérêt légitime. La directive européenne n°2024/1640 du 31 mai 2024 publiée le 19 juin 2024 au Journal officiel de l'Union européenne conférant aux Etats membres l'obligation de mettre en place un accès aux données des bénéficiaires effectifs accessibles à toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime vient préciser des catégories de personnes ou organisation pouvant présenter un intérêt légitime. Les données concernées sont celles énumérées au deuxième alinéa de l'[article L. 561-46 du code monétaire et financier](#) : nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois, année de naissance, pays de résidence et nationalité des bénéficiaires effectifs ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité.

L'article 58 de la directive prévoit que les États membres doivent mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect des obligations qu'elle édicte. Au niveau national, cette directive a notamment été transposée par la modification de l'article L. 561-46 du code monétaire et financier, qui prévoit que les sociétés civiles et commerciales déclarent au registre du commerce et des sociétés, par l'intermédiaire du guichet unique des formalités d'entreprises, les informations relatives aux bénéficiaires effectifs. En outre, l'article L. 574-5 de ce même code prévoit qu'en cas de manquement aux obligations de déclaration des bénéficiaires effectifs d'une personne morale – ou de déclaration incomplète ou erronée – une peine d'emprisonnement de six mois et une amende de 7 500 € peuvent être prononcées¹⁰².

La mise en œuvre pratique de ces règles reste toutefois fragile et inaboutie, comme le démontrent les notations du Forum mondial (cf. **graphique 24**).

D'une part, à l'échelle nationale, un récent rapport parlementaire a relevé que la pénalisation de la non-déclaration ou de la fausse déclaration des bénéficiaires effectifs était moins adaptée que des sanctions contraventionnelles dans les cas de bonne foi¹⁰³. En outre, comme a pu le relever le Gouvernement¹⁰⁴, aucune peine d'emprisonnement n'a pour l'instant été prononcée en cas de non déclaration ou de fausse déclaration depuis la mise en place du régime de sanctions (cf. **tableaux 10 et 12**).

De même, les rares amendes prononcées (moins de 5 par an en 2020 et 2021) sont restées très limitées, de l'ordre de 500 € en moyenne (cf. **tableau 11**). Ces sanctions apparaissent ainsi peu dissuasives.

Tableau 10 : Orientation des personnes mises en cause pour l'infraction « Non déclaration des informations relatives aux bénéficiaires effectifs au registre du commerce et des sociétés »

| Unité de compte : Personnes | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|--------|--------|--------|-------|
| Affaires orientées | 4 618 | 252 | 5 239 | 2 173 |
| Affaires non poursuivables | <5 | | <5 | 17 |
| Affaires poursuivables | 4 617 | 252 | 5 238 | 2 156 |
| Classement sans suite inopportunité | | | | 12 |
| Réponse pénale | 4 617 | 252 | 5 236 | 2 144 |
| Taux de réponse pénale | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 99,4% |
| Procédures alternatives | 4 617 | 248 | 5 231 | 2 140 |
| Taux de procédures alternatives | 100,0% | 98,4% | 99,9% | 99,8% |
| dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale | 4 615 | 237 | 5 119 | 1 639 |
| Poursuites | | <5 | 5 | <5 |
| Taux de poursuites | | 1,6% | 0,1% | 0,2% |
| dt poursuites correctionnelles | | <5 | 5 | <5 |

Source : SG-SSER SID/CASSOPEE – Traitement DACG/PEPP.

¹⁰² Pour les personnes physiques, cette sanction peut être accompagnée d'autres peines, notamment (i) l'interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle pour une durée déterminée ne pouvant excéder 5 ans, (ii) l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle ou de diriger, administrer, gérer ou contrôler une entreprise commerciale ou industrielle pour une durée déterminée ne pouvant excéder 15 ans et (iii) la privation partielle des droits civils et civiques.

¹⁰³ Bolo P., Havet N., Izard A., Margueritte L. et Violland A.-C., *Rendre des heures aux Français – 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, Rapport des parlementaires aux ministres Bruno Le Maire et Olivia Grégoire, 15 février 2024.

¹⁰⁴ Premier ministre, *Étude d'impact du projet de loi de simplification de la vie économique*, 23 avril 2024, p. 169-172.

Tableau 11 : Condamnations prononcées pour l'infraction « Non déclaration des informations relatives aux bénéficiaires effectifs au registre du commerce et des sociétés » par les juridictions de première instance

| Année | Condamnations (infraction principale) | Emp. | Ensemble des amendes | Amendes fermes | Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes |
|-------|---------------------------------------|------|----------------------|----------------|--|
| 2020 | <5 | 0 | <5 | <5 | 400 € |
| 2021 | <5 | 0 | <5 | <5 | 510 € |
| 2022 | <5 | 0 | <5 | 0 | |

Source : SG-SSER SID/CASSOPEE – Traitement DACG/PEPP.

Tableau 12 : Orientation des personnes mises en cause pour l'infraction « Déclaration d'information inexacte relative à un bénéficiaire effectif au registre du commerce et des sociétés »

| Unité de compte : Personnes (lien strict) - mise à jour : 08/03/2024 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|--------|--------|
| Affaires orientées | 0 | 0 | 1 582 | 1 451 |
| Affaires non poursuivables | | | 0 | 0 |
| Affaires poursuivables | | | 1 582 | 1 451 |
| Classement sans suite inopportunité | | | 0 | 0 |
| Réponse pénale | | | 1 582 | 1 451 |
| Taux de réponse pénale | | | 100,0% | 100,0% |
| Procédures alternatives | | | 1 581 | 1 450 |
| Taux de procédures alternatives | | | 99,9% | 99,9% |
| dt rappel à la loi / avertissement | | | 1 567 | |
| dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale | | | 6 | 1 449 |
| Poursuites | | | <5 | <5 |
| Taux de poursuites | | | 0,1% | 0,1% |
| dt saisines du JI | | | | <5 |
| dt poursuites devant le TP | | | <5 | |

Source : SG-SSER SID/CASSOPEE – Traitement DACG/PEPP.

Le Gouvernement a ainsi inséré dans son projet de loi de simplification de la vie économique une disposition visant à supprimer la peine d'emprisonnement et à relever l'amende prévue de 7 500 € à 250 000 € pour les personnes physiques et, en vertu de l'article 131-38 du code pénal, à 1 250 000 € pour les personnes morales. Une attention particulière pourra ainsi être portée sur la portée dissuasive de ce nouveau dispositif.

D'autre part, à l'échelle internationale, les registres – quand ils existent – ne permettent pas aisément l'identification du bénéficiaire effectif (en raison notamment des fragilités des législations nationales).

Ainsi, selon les estimations d'une enquête conjointe de *Transparency International* et de l'*Anti-Corruption Data Collective* sur les registres publics de bénéficiaires effectifs du Luxembourg réalisée dans le cadre du projet OpenLux¹⁰⁵, 81 % des fonds d'investissements privés domiciliés au Luxembourg en 2019 et 2020 ne déclaraient pas leurs bénéficiaires effectifs « ultimes », un certain nombre transmettant par exemple le nom du gestionnaire du trust et non celui du bénéficiaire effectif réel¹⁰⁶. En outre, comme l'a relevé un récent rapport parlementaire¹⁰⁷, la grande majorité des États hors UE ne disposent pas de tels registres.

¹⁰⁵ OpenLux est une enquête journalistique menée par le journal *Le Monde* en collaboration avec 16 autres journaux internationaux. Elle repose sur l'exploitation des registres luxembourgeois des bénéficiaires effectifs mis en place en application de la directive AML 5.

¹⁰⁶ Transparency International & The Anti-Corruption Data Collective, *In the dark – Who is behind Luxembourg's 4.5 trillion-euro investment funds industry?*, 2021, p. 8.

¹⁰⁷ Sénat, *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* par M. Jean-François Husson, 25 octobre 2022.

Dans ce cadre, l'association Oxfam France a proposé d'inclure dans les critères d'inscription sur la « liste noire » de l'Union européenne le non-respect de l'obligation d'établir un registre national de bénéficiaires effectifs publiquement accessible et exploitable par l'administration fiscale¹⁰⁸.

Si la faisabilité juridique d'un registre public apparaît assez fragile au regard de l'invalidation en 2022 par la CJUE de la disposition de la 5^e directive anti-blanchiment prévoyant l'ouverture du registre des bénéficiaires effectifs au grand public¹⁰⁹, le renforcement des sanctions prévues en l'absence d'effectivité de la transparence des bénéficiaires effectifs est nécessaire pour mieux lutter contre la fraude fiscale. Des travaux sont ainsi en cours au sein du groupe du Code de conduite pour permettre l'inscription d'un pays sur l'annexe I de la liste des États et territoires non coopératifs de l'UE en cas de défaut de transparence des trusts et autres entités similaires, via notamment l'adoption d'un nouveau critère 1.4, initiative que soutiennent les rapporteurs de la mission mais qui reste désormais à finaliser.

Encadré 12 : Les travaux du groupe du Code de conduite en faveur de la transparence des trusts, fiducies et structures similaires

Conscient de la nécessité de renforcer la transparence des trusts et des structures juridiques similaires, le groupe du Code de conduite travaille à l'adoption d'un nouveau critère 1.4 relatif à la transparence des bénéficiaires effectifs, prévu depuis 2016¹¹⁰. Ce critère, toujours en cours de discussion, prévoirait notamment de vérifier l'effectivité de la mise en œuvre des exigences du Forum mondial en termes de transparence des bénéficiaires effectifs dans les pays relevant de la compétence du groupe du Code de conduite.

Le groupe assure également dans le cadre du critère 2.2 du Code de conduite un suivi des exigences de substance économique. Dans ce cadre, durant la présidence espagnole du Conseil de l'UE, il a décidé d'engager un travail de cartographie des trusts, fiducies et structures similaires dans des pays n'ayant pas d'impôt sur les sociétés ou un impôt seulement nominal (Anguilla, Bahamas, Barbade, Bermudes, Îles vierges britanniques, Îles Cayman, Île de Man, Jersey et Guernesey, Îles Turques-et-Caïques, Émirats arabes unis et République des îles Marshall)¹¹¹.

Constat n° 4 : Malgré les initiatives portées par le Forum mondial et le GAFI, la transparence des bénéficiaires effectifs, instrument essentiel pour lutter contre la fraude des personnes physiques à l'échelle internationale, reste encore incomplète. L'adoption prévue d'un nouveau critère dans le Code de conduite pourrait accélérer la mise en œuvre pratique de cette transparence.

Proposition n° 2 : Finaliser l'inclusion dans les critères d'inscription sur la « liste noire » de l'Union européenne du non-respect de l'obligation de transparence des bénéficiaires effectifs, en lien étroit avec la notation établie par le Forum mondial.

¹⁰⁸ Table ronde de la commission des finances, « Pandora papers : comment contrôler la création et les bénéficiaires effectifs des sociétés offshore ? », 13 octobre 2021.

¹⁰⁹ CJUE, affaires n° C-37/20 et C-601/20, *Luxembourg Business Registers*, 22 novembre 2022.

¹¹⁰ Conseil de l'UE, *Critère et processus relatifs à l'établissement de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales – Conclusions du Conseil*, 8 novembre 2016.

¹¹¹ Conseil de l'UE, *Rapport du groupe du Code de conduite au Conseil*, 23 novembre 2023.

2.1.2.2. Le cadre mondial de déclaration des crypto-actifs prévu par l'OCDE et l'UE a permis de renforcer la lutte contre les fraudes mais reste à compléter pour répondre aux enjeux des crypto-actifs auto-hébergés.

En réponse aux nouveaux risques de fraude portés par l'usage des crypto-actifs, l'OCDE a prévu l'engagement d'un cadre commun de déclaration des crypto-actifs (aussi appelé CARF, pour *Crypto-Assets Reporting Framework*). Comme la « DAC 8 » récemment adoptée à l'échelle de l'Union européenne (cf. **encadré 5 supra**), ce texte prévoit l'obligation pour les prestataires sur actifs numériques (PSAN) chargés de l'intermédiation des opérations de crypto-actifs de transmettre à l'autorité compétente de leur pays des informations sur toutes les transactions réalisées par leur intermédiaire ou via la plateforme (identité de la personne, montant brut total payé ou reçu et nombre de transactions pour les acquisitions en échange de monnaie fiduciaire ou en échange d'autres crypto-actifs, valeur de marché, etc.).

À l'heure actuelle, une cinquantaine de pays se sont engagés à transposer ce texte en droit national en vue de pouvoir engager les échanges à compter de l'année 2027¹¹².

Si cette réglementation constitue une avancée majeure pour renforcer la lutte contre la fraude aux crypto-actifs, elle ne concerne cependant que les PSAN et ne s'applique donc pas aux crypto-actifs et aux transactions ne transitant pas via ces plateformes. Les portefeuilles dits « auto-hébergés » et les transactions en *peer-to-peer* permettent ainsi de conserver une totale opacité, facilitant l'évasion fiscale et accroissant les risques de blanchiment.

Le GAFI, organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, relève que la part des transactions illicites réalisées entre personnes en *peer-to-peer* (P2P) apparaît être plus élevée que celle réalisée via des PSAN. Il montre aussi que ce risque pourrait se renforcer à l'avenir, du fait du développement de nouveaux outils tels que les *stablecoins*, type de cryptomonnaie dont la valeur est indexée sur un autre actif, comme une monnaie fiduciaire ou de l'or afin de maintenir un prix stable, permettant de s'affranchir du passage par un PSAN¹¹³.

En outre, comme le relève la Cour des comptes¹¹⁴, le déséquilibre de traitement entre PSAN et portefeuilles auto-hébergés pourrait conférer à ces derniers un certain attrait pour les particuliers désireux de se soustraire à l'impôt.

Pour répondre à ce risque d'évasion fiscale, la DAC 8 prévoit que les PSAN doivent reporter l'ensemble des transferts réalisés à partir ou vers des portefeuilles auto-hébergés pour faciliter le suivi des transactions des particuliers.

Cette mesure peut désormais s'appuyer sur les règles prévues par la 6^e directive anti-blanchiment dite « AML 6 »¹¹⁵. Ces règles concernent, d'une part, l'obligation de mise en place de « mécanismes automatisés centralisés », tels que des registres centraux permettant l'identification de toute personne physique ou morale détenant notamment des comptes de crypto-actifs et, d'autre part, la « *travel rule* », règle recommandée par le GAFI qui oblige les PSAN à se transmettre des informations sur leurs clients, notamment en cas de transfert entre un PSAN et un portefeuille auto-hébergé.

¹¹² OCDE, *Joint Statement on the Implementation of the Crypto-Asset Reporting Framework*, 10 novembre 2023.

¹¹³ GAFI, *Targeted Update on Implementation of the FATF standards on virtual assets and virtual asset services providers*, juin 2023, points 44 et suivants, p.32-33.

¹¹⁴ Cour des comptes, *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*, octobre 2023, p. 81.

¹¹⁵ Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849 (cf. notamment son article 16).

En outre, par un récent règlement¹¹⁶ ayant vocation à être transposé au plus tard le 10 juillet 2027, l'Union européenne a prévu l'obligation pour les PSAN d'adopter des mesures d'atténuation proportionnées aux risques identifiés liés aux transactions effectuées vers ou depuis une adresse auto-hébergée, notamment en exigeant des informations supplémentaires sur l'origine et la destination des crypto-actifs.

En dehors de l'Union européenne, le G7 a appelé en mai 2023 à accélérer les travaux sur l'encadrement des transactions en *peer-to-peer*¹¹⁷.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a récemment proposé de soumettre l'ouverture ou la détention d'un portefeuille d'actifs numériques auto-hébergé à une obligation de notification directe à l'administration fiscale, à partir d'un seuil défini en valeur¹¹⁸. Bien que complexe à contrôler, cette obligation apparaît en effet le moyen le plus sûr pour garantir la traçabilité des échanges de crypto-actifs hors PSAN au regard du principe d'anonymat et de décentralisation qui constitue l'un des piliers de la technologie *blockchain*. Si elle venait à prospérer à l'échelle nationale, cette obligation préalable de notification à l'administration fiscale de l'ouverture ou de la détention d'un tel portefeuille pourrait à terme être étendue à l'échelle européenne – comme le propose l'association *Tax Justice Network*¹¹⁹ – voire à toute l'OCDE.

Ces modifications ne peuvent cependant être envisagées qu'à moyen, voire à long terme. D'une part, elles nécessiteraient probablement une révision préalable de la directive « AML 6 ». En outre, et surtout, d'importants travaux informatiques vont être mis en œuvre en 2025 et 2026 pour garantir la bonne mise en œuvre de la DAC 8. Eu égard à l'ampleur de ces travaux, il apparaît difficile d'ouvrir ce chantier avant l'année 2027.

D'ici-là, comme le recommande le GAFI¹²⁰, les partages d'expérience entre pays en matière de méthode de recouvrement et d'évaluation des risques associés à l'usage des crypto-actifs pourraient être davantage développés, par exemple dans le cadre du Jitsic.

Constat n° 5 : Le champ des échanges d'informations peut encore être élargi en matière de fiscalité des personnes physiques, en particulier en ce qui concerne les crypto-actifs, en renforçant les obligations déclaratives pour mieux lutter contre le risque de fraude via des portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés et, de manière plus générale, contre les risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

Proposition n° 3 : Travailler – à moyen terme – à la révision du champ du cadre commun de déclaration des crypto-actifs au sein de l'OCDE et de l'UE, afin d'y inclure les données relatives aux portefeuilles de crypto-actifs hébergés en dehors des prestataires de services d'actifs numériques.

2.2. Un nécessaire encadrement des régimes dérogatoires internationaux visant à attirer les hauts revenus

Si d'importants progrès ont pu être réalisés en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale à l'échelle internationale depuis les années 2010 grâce au développement des échanges d'informations, d'importants schémas d'optimisation se sont progressivement développés à la faveur de l'adoption par de nombreux États – notamment européens – de dispositifs visant à attirer les contribuables disposant de hauts revenus.

¹¹⁶ Règlement (UE) n° 2024/1624 du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (cf. notamment son article 40).

¹¹⁷ G7, *Communiqué de la réunion des ministres des finances et gouverneurs de banques centrales*, 13 mai 2023.

¹¹⁸ Cour des comptes, *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*, p. 81.

¹¹⁹ Tax Justice Network, « EU ambition for DAC 8 transparency on crypto is cut short by failure to think outside the OECD box », mai 2023.

¹²⁰ GAFI, *Targeted Update on Implementation of the FATF standards on virtual assets and virtual asset services providers*, juin 2023, point 57, p. 35.

Cette concurrence fiscale accrue – bien que légale – affecte la progressivité effective de l'impôt sur le revenu pour les plus hauts revenus et réduit les recettes fiscales des États, invitant à une régulation renforcée, sur le modèle développé pour l'impôt sur les sociétés.

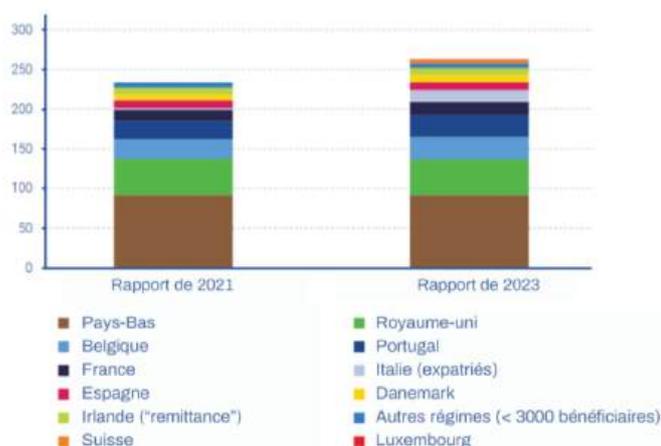
2.2.1. Les régimes préférentiels relatifs à l'imposition des personnes physiques se sont multipliés à l'échelle internationale en vue d'attirer certains profils recherchés, en particulier les personnes dotées de très hauts revenus

Selon le rapport publié au mois d'octobre 2023 par l'*EU Tax Observatory*¹²¹, la concurrence fiscale entre les États, qui s'est traduite pendant les années 1980 à 2010 par des baisses significatives de taux d'impôt sur les sociétés, aurait trouvé un nouveau champ d'expression en matière d'impôt sur les revenus des personnes physiques par la création de régimes fiscaux préférentiels à destination des individus disposant de hauts revenus, notamment à la faveur de la crise des dettes souveraines du début de la décennie 2010 et des situations budgétaires complexes auxquelles ont été confrontés certains États membres de l'Union européenne.

Ces mécanismes, susceptibles d'être combinés, offrent une exonération ou une imposition réduite des revenus de source étrangère, des revenus provenant d'activités spécifiques (scientifiques, artistes, sportifs de haut niveau, etc.) ou des pensions de retraite.

Ce même rapport procède à une estimation du nombre de particuliers bénéficiant de tels régimes en Europe (cf. **graphique 26**) ainsi que du coût correspondant pour les différents États les ayant instaurés (cf. **tableau 13**). Les deux pays qui arrivent en tête en nombre de bénéficiaires de régimes préférentiels sont les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Graphique 26 : Nombre de bénéficiaires de régimes préférentiels (en milliers)



Source : *EU Tax Observatory, Rapport mondial sur l'évasion fiscale, octobre 2023.*

Les deux pays qui affichent le bénéfice moyen le plus élevé par bénéficiaire sont la Grèce et l'Italie.

¹²¹ *EU Tax Observatory, Global Tax evasion report 2024, Chapter 3 : "New forms of international tax competition".*

Tableau 13 : Estimation du coût des régimes préférentiels dans l'Union européenne, en Suisse et au Royaume-Uni

| Pays ^a | Type de bénéficiaire / Nom du régime | Type de régime (cf. encadré 15) | Année de référence | Coût financier (en M€) | Bénéfice moyen par bénéficiaire (en euros) | Exonération fiscale correspondante par bénéficiaire pour le taux d'imposition d'un adulte (en %) |
|-------------------|--|---------------------------------|--------------------|------------------------|--|--|
| Autriche | Salariés | 2 | 2020 | 0 | 1 747 | 0 |
| Autriche | Artistes | 2 | 2021 | 5 | | |
| Belgique | Cadres étrangers | 2 | 2022 | 160 | 5 623 | 1 |
| Danemark | Règle des 32,84 % | 2 | 2019 | 236 | 25 607 | 1 |
| Espagne | Impatriés | 1 | 2020 | 134 | 13 601 | 4 |
| Finlande | Règle des 32 % | 2 | 2020 | 5 | 7 225 | 1 |
| France | Impatriés | 1 | 2020 | 229 | 14 089 | 3 |
| Grèce | Régime pour les plus fortunés (500 k€) | 1 | 2021 | 9 | 156 896 | 134 |
| Irlande | Exemption de base | 1 | 2017 | 589 | 69 294 | 10 |
| Irlande | Allègement en cas de cession | 2 | 2020 | 37 | 22 061 | 3 |
| Italie | Expatriés | 2 | 2020 | 422 | 27 977 | 7 |
| Italie | Régime pour les plus fortunés (500 k€) | 1 | 2019 | 54 | 128 266 | 30 |
| Luxembourg | Employés internationaux | 2 | 2021 | 21 | 20 038 | 2 |
| Pays-Bas | Règle des 30 % | 2 | 2020 | 1 100 | 11 950 | 2 |
| Portugal | Non-résidents, incluant les retraités | 1/3 | 2020 | 893 | 32 616 | 19 |
| Royaume-Uni | Exemption de base | 1 | 2018 | 3 000 | 69 264 | 10 |
| Suède | Profils hautement qualifiés | 2 | 2020 | 45 | 12 576 | 1 |
| Suisse | Régime pour les plus fortunés (500 k€) | 1 | 2018 | 328 | 72 000 | 14 |
| Total | | | | 7 467 | 34 300 | |

Source : Rapporteurs, sur le fondement des données du Rapport mondial sur l'évasion fiscale de l'EU Tax Observatory (octobre 2023).

Encadré 13 : Les régimes préférentiels sur les revenus des personnes physiques en Europe – Une nouvelle forme de concurrence fiscale à l'échelle internationale

De nombreux pays européens ont adopté des régimes fiscaux plus favorables pour certains particuliers – appelés régimes « préférentiels » – prenant le plus souvent la forme de réductions ou de crédits d'impôt sur le revenu réservés aux nouveaux résidents fiscaux s'installant sur le territoire, tout en maintenant le régime général d'impôt sur le revenu pour les contribuables résidents de longue date. L'objectif de ces régimes est d'attirer certains profils « recherchés ». Depuis 1994, le nombre total de bénéficiaires de ces régimes en Europe serait passé de 50 000 à plus de 250 000¹²².

Selon l'EU Tax Observatory, trois grands types de régimes peuvent être identifiés.

En premier lieu, les **régimes préférentiels sur les revenus de source étrangère et les revenus mondiaux**. On peut notamment donner l'exemple des « régimes pour les plus fortunés » (*high net worth regimes*) existant par exemple en Grèce, en Italie et en Suisse, qui permettent aux nouveaux résidents fiscaux de payer une somme forfaitaire au titre de l'impôt sur leurs sources de revenus étrangers, tout en bénéficiant du régime d'imposition local pour les revenus gagnés dans leur nouveau pays (souvent plus favorable que leur pays d'origine)¹²³. Ces régimes pour les plus fortunés permettent bien souvent de bénéficier d'avantages fiscaux bien plus conséquents que les autres régimes préférentiels à l'impôt sur le revenu (cf. **tableau 13**). Ils induisent ainsi des pertes fiscales substantielles pour les pays d'origine de ces particuliers (jusqu'à 156 896 € par bénéficiaire et par an en Grèce par exemple), tout en compromettant l'équité entre les individus et la progressivité générale de l'impôt sur le revenu.

¹²² Godar S., Flamant E. & Richard G., *New forms of Tax Competition in the European Union*, novembre 2021.

¹²³ D'autres régimes fonctionnent sur le même principe sans pour autant être nécessairement ciblés sur les plus fortunés, tels que les régimes de *remittance basis* au Royaume-Uni et en Irlande, le régime sur les hauts revenus à Malte ou encore les régimes dits « impatriés » en France (article 155 B du CGI) et en Espagne.

En deuxième lieu, les **régimes ciblant des travailleurs très qualifiés ou aux compétences recherchées**. Ces régimes ont pour objectif d'attirer des profils recherchés. Cela peut se traduire par exemple par l'application d'un taux fixe d'imposition sur le revenu à certains contribuables étrangers disposant d'expertises rares, quels que soient leurs revenus (règles des 32 % en Finlande, des 30 % aux Pays-Bas ou des 32,84 % au Danemark)¹²⁴. C'est dans cette catégorie que s'inscrit le régime français des impatriés prévu à l'article 155 B du CGI.

En troisième lieu, les **régimes bénéficiant aux retraités d'origine étrangère**. Ces régimes, développés en Italie, au Portugal et à Chypre, prévoient des exonérations ou des taux réduits d'impôts sur le revenu pour les pensions des retraités s'installant dans ces pays.

Source : Rapporteurs, sur la base des données de l'EU Tax Observatory.

S'inscrivant dans ce mouvement d'ensemble, la France a créé un régime préférentiel prévu à l'article 155 B du CGI ciblant les salariés dit « impatriés ». Il exonère, sous certaines conditions et pour une durée limitée à huit ans, certains éléments de la rémunération et certains revenus passifs et plus-values de cession de valeur mobilière réalisées par des personnes impatriées qui n'étaient pas antérieurement résidentes en France, tout en étant assorti d'avantages en matière d'impôt sur la fortune immobilière et d'exemption de certaines cotisations sociales.

Comme le souligne le rapport particulier n° 5 sur l'imposition des revenus des personnes physiques¹²⁵, le coût des avantages fiscaux liés au détachement et à l'impatriation est en expansion rapide : + 105 % en euros constants entre 2011 et 2022, pour un coût total de l'ordre de 400 M€ en 2022, dont 252 M€ pour la prime d'impatriation prévue à l'article 155 B du CGI.

De tels dispositifs, qui tendraient à se généraliser à l'échelle européenne et internationale en l'absence d'un réel encadrement selon les données fournies par l'EU Tax Observatory, alors que les régimes préférentiels sur l'impôt sur les sociétés font l'objet d'un suivi par l'OCDE et par l'UE (cf. partie 2.1), sont problématiques à plusieurs égards :

- ils érodent le rendement total de l'impôt sur le revenu d'un point de vue agrégé, le rapport de l'EU Tax Observatory estimant ainsi la perte totale de revenus pour les États concernés à 7,5 Md€ à l'échelle de l'Union européenne ;
- ils présentent un effet anti-redistributif marqué et affectent la progressivité de l'impôt sur le revenu, résultant de leur ciblage initial sur les plus hauts revenus.

Si certains pays ont récemment et d'eux-mêmes pris la décision de mettre fin à ces régimes, en raison notamment d'une acceptabilité fragilisée eu égard aux inégalités induites et à la contribution à la montée des prix de l'immobilier¹²⁶, il n'en demeure pas moins qu'une limitation des dispositifs les plus dommageables serait souhaitable.

2.2.2. Le droit français prévoit un principe de taxation des revenus mondiaux en matière d'IR et de de CSG pour les individus y ayant leur domicile fiscal, mais sa portée est limitée

2.2.2.1. Le droit interne prévoit une imposition des revenus mondiaux des personnes domiciliées en France

Quelle que soit leur nationalité, les personnes dont le domicile est situé en France sont en principe passibles de l'IR en France sur l'ensemble de leurs revenus de source française ou étrangère. C'est donc un principe de mondialité, ou d'obligation fiscale illimitée, qui s'applique,

¹²⁴ D'autres régimes fonctionnent sur le même principe, tels que les régimes pour certains travailleurs et les artistes en Autriche, sur les cadres étrangers en Belgique et au Luxembourg, sur les chercheurs en Finlande, sur les sportifs en Italie ou encore sur certains types d'experts en Suède.

¹²⁵ CPO, Rapport particulier n° 5, *Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux*, notamment la partie « le développement des dépenses liées au détachement et à l'impatriation » de son annexe 8.

¹²⁶ Le Portugal a mis fin à certains avantages dont bénéficiaient les retraités européens à partir de 2024. Le Royaume Uni a annoncé la fin du régime dit « Non-dom » à partir de 2025.

à rebours, par exemple, de ce qui prévaut en matière d'IS où s'applique un principe de territorialité.

En application de l'article 4 B du CGI, une personne est considérée comme ayant en France son domicile fiscal en France lorsqu'elle remplit l'un au moins des quatre critères suivants :

- Foyer en France

D'une manière générale, le foyer s'entend du lieu où la personne ou sa famille habite normalement, c'est-à-dire du lieu de la résidence habituelle, sans qu'il soit tenu compte des séjours effectués temporairement à l'étranger en raison des nécessités de la profession ou de circonstances exceptionnelles¹²⁷. Pour l'appréciation de ce critère de domiciliation, la famille s'entend du conjoint, des enfants, en principe mineurs¹²⁸, ou encore du concubin ou de la concubine¹²⁹. Elle n'englobe pas, en revanche, les autres proches (parents, frères et sœurs). Aussi, lorsque le contribuable est célibataire et sans charge de famille, le foyer est déterminé à partir du lieu où l'intéressé habite normalement en dehors de ses déplacements professionnels et a le centre de sa vie personnelle¹³⁰.

- Lieu de séjour principal en France

Contrairement au premier critère, seul le lieu de séjour de la personne elle-même est apprécié, sans s'attacher au lieu de séjour de sa famille. En règle générale, il suffit qu'une personne ait séjourné en France plus de 183 jours au cours d'une même année pour qu'elle soit réputée avoir eu son séjour principal dans notre pays au titre de l'année en cause. Toutefois, ce critère ne peut déterminer le domicile fiscal que dans l'hypothèse où le contribuable ne dispose pas de foyer¹³¹.

- Activité professionnelle en France

Ce critère s'applique aux personnes qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire.

- Centre des intérêts économiques en France

Il s'agit du lieu où l'intéressé a effectué ses principaux investissements, où il possède le siège de ses affaires ou d'où il administre ses biens. Ce peut être également le lieu où il a le centre de ses activités professionnelles ou d'où il tire la majeure partie de ses revenus, telle une pension de retraite¹³².

Le prisme retenu par le législateur est donc large eu égard au nombre de critères alternatifs choisis et à la diversité de leur nature, les deux premiers critères étant d'ordre personnel, le troisième d'ordre professionnel et le dernier d'ordre économique.

À l'inverse, les personnes physiques qui n'ont pas leur domicile fiscal en France, faute de répondre à l'un de ces quatre critères, sont uniquement susceptibles d'être soumises à l'impôt français sur le revenu lorsqu'elles disposent de revenus de source française. Elles sont ainsi soumises à une obligation fiscale limitée.

Les règles de territorialité propres à la CSG sont définies à l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale aux termes duquel une personne est assujettie à cette contribution à la double condition qu'elle soit considérée comme (i) fiscalement domiciliée en France au sens de l'article 4B du CGI évoqué précédemment ou des conventions internationales (voir *infra*) et, s'agissant des revenus du travail et de remplacement, (ii) qu'elle soit « à la charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance maladie ».

¹²⁷ CE, 3 novembre 1995, n° 126513.

¹²⁸ CE, 22 juin 2016, n° 386131.

¹²⁹ CE, 27 janvier 2010, n° 319897.

¹³⁰ CE, 17 mars 2010, n° 299770 et 300090.

¹³¹ CE, 3 novembre 1995, n° 126513.

¹³² CE, 17 juin 2015, n° 371412.

Si les développements relatifs au domicile fiscal permettent, par la référence opérée par l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, d'embrasser les règles de territorialité de la CSG, la jurisprudence de la CJUE a accru la complexité de ces dernières tant en matière de revenus d'activité¹³³ que de revenus du capital¹³⁴ par une interprétation large de la notion de « cotisations sociales », incluant la CSG et la CRDS, pour l'application des règlements européens de coordination de la sécurité sociale. Ces questions ont en effet donné lieu à des arrêts célèbres de la CJUE dits « *de Ruyter* » et ont nécessité plusieurs ajustements de la part du législateur national.

Encadré 14 : Contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement puis issus du patrimoine : les décisions *de Ruyter* de la CJUE

Conformément aux principes du droit de l'Union européenne, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, devenue CJUE depuis 2009) a jugé dans un premier temps que la France n'était pas en droit d'appliquer la CSG et la CRDS aux revenus issus de l'activité ou du remplacement des travailleurs salariés et indépendants résidant en France mais travaillant dans un autre État membre puisque ces derniers, conformément au règlement communautaire 1408/71 du 14 juin 1971, ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale¹³⁵. Dès lors, la CSG et la CRDS sur les revenus d'activités ou de remplacement qui participent au financement de régimes obligatoires français de sécurité sociale sont soumises au principe d'unicité de législation et d'interdiction de double cotisation.

Quinze ans après cette première remise en cause des contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement, ce sont les contributions sociales sur les revenus du capital qui ont été concernées. En réponse à une question préjudicielle du Conseil d'État dans le cadre d'un litige opposant au fisc un citoyen néerlandais domicilié fiscalement en France, qui exerçait son activité salariée aux Pays-Bas et qui s'était vu appliquer des prélèvements sociaux notamment sur des rentes viagères à titre onéreux de source néerlandaise¹³⁶, par l'arrêt du 26 février 2015 (aff. 623-13), la CJUE a établi que les prélèvements fiscaux sur les revenus du patrimoine, tels que la CSG et la CRDS et leur contribution additionnelle, présentent un lien direct et pertinent avec certaines des branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement du 14 juin 1971.

Le Conseil d'État, avant de se prononcer sur l'affaire soumise à la CJUE dans le cadre de la question préjudicielle, a appliqué le principe dégagé par cette dernière et reconnu que « *la circonstance qu'un prélèvement soit qualifié d'impôt par une législation nationale n'exclut pas que ce même prélèvement puisse être regardé comme relevant du champ d'application du règlement précité* »¹³⁷.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016¹³⁸ et le V de l'article 28 de la LFSS pour 2018 ont modifié l'affectation budgétaire des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et du prélèvement de solidarité. Afin de mettre ces derniers en conformité avec le droit de l'Union européenne, le produit de ces prélèvements, jusqu'ici affectés à des organismes servant des prestations contributives, a été réorienté vers ceux servant uniquement des prestations non contributives.

Malgré cette modification, l'assujettissement aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital des personnes affiliées à un régime de sécurité sociale dans un autre État européen a fait l'objet d'une nouvelle remise en cause¹³⁹ qui a motivé la réforme de 2018.

L'article 26 de la LFSS pour 2019, repris ultérieurement dans le I *ter* de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, a en effet modifié l'affectation des prélèvements sociaux afin de ne laisser à la charge des ressortissants de l'UE réalisant les revenus et plus-values concernés et n'étant pas à la charge d'un régime obligatoire de sécurité sociale français que le prélèvement de solidarité perçu par l'État, prévu à l'article 235 *ter* du CGI.

2.2.2.2. Les conventions fiscales internationales limitent le principe de mondialité

Aux termes de l'article 55 de la Constitution : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». En conséquence, les conventions

¹³³ CJUE 15 février 2000, *Commission c. France*, C-169/98 et C-34/98.

¹³⁴ CJUE 26 février 2015, *de Ruyter*, C-623/13.

¹³⁵ CJCE plén. 15-2-2000 aff. 169/98 et 34/98 *Commission c/ France* : RJF 3/00 n° 436, concl. A. La Pergola BDCF 3/00 n° 41.

¹³⁶ CE 10e-9e s.-s. 17-7-2013 n° 334551 et 342944, min. c/ de Ruyter : RJF 11/13 n° 1095, concl. É. Crépey BDCF 11/13 n° 121.

¹³⁷ CE 3e-8e s.-s. 17-4-2015 n° 365511 : RJF 7/15 n° 668.

¹³⁸ Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015.

¹³⁹ BF 10/19 inf. 874 CE 1-7-2019 n° 422780 et BF 11/19 inf. 959 CAA Nancy 4-7-2019 n° 17NC02124.

internationales relatives aux doubles impositions, qu'elles soient bilatérales ou, plus récemment, multilatérales¹⁴⁰, priment sur la loi, sous réserve que les conditions fixées par l'article 55 de la Constitution soient remplies (ratification, réciprocité).

Ces conventions jouent un rôle décisif notamment dans l'hypothèse où deux États considèrent qu'une personne est l'un de leurs résidents fiscaux en application de leurs droits internes respectifs ou encore dans celle où deux États taxent un même revenu en tant qu'État de source du revenu et qu'État de résidence du bénéficiaire. À cet effet, les conventions recensent des critères de résidence fiscale, souvent inspirés de l'article 4 du modèle de convention de l'OCDE, permettant de trancher les conflits de domiciles fiscaux.

Pour les personnes physiques, les critères, appliqués de manière séquentielle, sont généralement les suivants : le foyer d'habitation permanent, le centre des intérêts vitaux (liens personnels et économiques), le séjour habituel, enfin, dans certains cas, la nationalité.

Les conventions fiscales répartissent entre les États parties le droit d'imposer par catégorie de revenus, sur la base de l'État de résidence unique ainsi déterminé. Dans cette mesure, une convention fiscale peut apporter une exception au principe de l'imposition en France des revenus mondiaux d'une personne ayant son domicile fiscal en France en application du droit interne. À titre d'exemple, les conventions réservent généralement à l'État où est situé l'immeuble le droit d'imposer les revenus fonciers, ce qui a pour effet d'exclure l'imposition dans l'État de résidence du propriétaire¹⁴¹.

À l'inverse, elles attribuent en général un droit concurrent à l'État de résidence du contribuable et à celui de la source – le plus souvent plafonné pour ce dernier – de taxer les dividendes, intérêts et redevances. Pour les salariés, le pouvoir de taxer est en général accordé à l'État « d'exercice de l'activité », notion dont l'appréciation est délicate et a donné lieu à un contentieux nourri notamment pour les dirigeants de société¹⁴². La détermination de l'État « d'exercice de l'activité » pose des problèmes nouveaux à la faveur de l'apparition des télétravailleurs et des nomades numériques, personnes dont la fréquence de changement de lieu de résidence à l'échelle internationale rend difficile en pratique tout rattachement à un État d'un point de vue fiscal. La suppression de la référence à cette dernière notion au profit de celle d'État de résidence, plus facilement déterminable au travers des centres des intérêts vitaux ou, de manière subsidiaire, de la nationalité de la personne physique, présenterait toutefois des effets de bord significatifs, en particulier pour les transfrontaliers.

Selon les cas, un droit d'imposer exclusif ou concurrent, le cas échéant avec un plafond pour l'État de la source, est prévu avec des mécanismes de prise en compte dans l'État de résidence de l'impôt acquitté dans l'État dit de source des revenus (*cf.* **tableau 14**).

¹⁴⁰ V. notamment la « convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices », dite BEPS du 7 juin 2017, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 2018-604 du 12 juillet 2018 et entrée en vigueur à l'égard de la France le 1^{er} janvier 2019.

¹⁴¹ V. par exemple l'article 3 de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959 modifiée.

¹⁴² V. pour un exemple récent : TA de Paris, n° 2103312, 12 avril 2023.

Tableau 14 : Répartition du pouvoir d'imposer entre États pour les principaux types de revenus dans le modèle de convention fiscale OCDE concernant le revenu et la fortune de 2017

| Type de revenu | Répartition du pouvoir d'imposer entre États |
|----------------|--|
| Article 6 | Revenus immobiliers Ces revenus sont imposables dans l'État où l'immeuble est situé. |
| Article 7 | Bénéfices des entreprises Les bénéfices d'une entreprise d'un État contractant ne sont imposables que dans cet État, à moins que l'entreprise n'exerce son activité dans l'autre État contractant par l'intermédiaire d'un établissement stable qui y est situé. Si l'entreprise exerce son activité d'une telle façon, les bénéfices attribuables à l'établissement stable [...] sont imposables dans cet autre État. |
| Article 10 | Dividendes 1. Les dividendes payés par une société qui est résidente d'un État contractant à un résident de l'autre État contractant sont imposables dans cet autre État. 2. Toutefois, ces dividendes sont aussi imposables dans l'État dont la société distributrice est résidente, selon la législation de cet État, mais si le bénéficiaire effectif des dividendes est un résident de l'autre État contractant, l'impôt ainsi établi ne peut excéder : a) 5 % si ce dernier détient de plus de 25 % du capital de la société distributrice tout au long d'une période de 365 jours incluant la date de paiement du dividende de la société distributrice ; b) 15 % du montant brut des dividendes dans tous les autres cas. |
| Article 11 | Intérêts 1. Les intérêts provenant d'un État contractant et payés à un résident de l'autre État contractant sont imposables dans cet autre État. 2. Toutefois, les intérêts provenant d'un État contractant sont aussi imposables dans cet État mais si le bénéficiaire effectif des intérêts est un résident de l'autre État contractant, l'impôt ainsi établi ne peut excéder 10 % du montant brut des intérêts. |
| Article 12 | Redevances Les redevances provenant d'un État contractant et payées à un résident de l'autre État contractant ne sont imposables que dans cet autre État. |
| Article 13 | Gains en capital - Les gains en capital provenant l'aliénation de biens immobiliers (§ 1) ou de droits sociaux assimilés (§ 4) sont imposables dans l'État où sont situés ces immeubles ; - Les gains tirés de l'aliénation de tous les biens autres que ceux visés aux paragraphes 1 [bien immobilier], 2 [biens mobiliers faisant partie de l'actif d'un établissement stable], 3 [navires et aéronefs détenus par une entreprise] et 4 [société dont plus de 50 % de l'actif est constitué de biens immeubles], ne sont imposables que dans l'État dont le cédant est résident. |
| Article 15 | Revenus d'emploi 1. Sous réserve des articles 16 [tantièmes], 18 [pensions] et 19 [fonctions publiques], les rémunérations perçues par un résident d'un État contractant au titre d'un emploi salarié ne sont imposables que dans cet État, sauf si cet emploi est exercé dans l'autre État contractant. Ces rémunérations peuvent y être imposées dans ce dernier cas. 2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1., les rémunérations perçues par un résident d'un État contractant au titre d'un emploi salarié ne sont imposables que dans cet État si : a) le bénéficiaire séjourne dans l'autre État moins de 183 jours par an ; et b) les rémunérations sont payées par un employeur, ou pour le compte d'un employeur, qui n'est pas résident de l'autre État ; et c) la charge des rémunérations n'est pas supportée par un établissement stable situé dans l'autre État. |
| Article 17 | Artistes et sportifs 1. Ces revenus sont imposables dans l'État d'exercice de l'activité. 2. S'ils sont attribués à une autre personne que celle exerçant de telles activités, ces revenus sont imposables, nonobstant l'article 15, dans l'État contractant où les activités sont exercées. |
| Article 18 | Pensions Sous réserve de l'article 19, ces revenus ne sont imposables que dans l'État de résidence de leur bénéficiaire. |
| Article 19 | Fonctions publiques 1. Traitements et assimilés a) Les rémunérations versées par l'État, l'une de ses subdivisions politiques ou les collectivités publiques à une personne physique au titre des services rendus à cet État, subdivision politique ou collectivité ne sont imposables que dans cet État. b) Toutefois, ces rémunérations en sont imposables que dans l'autre État contractant si les services rendus le sont dans cet État et si la personne physique est un résident de cet État qui : (i) en détient la nationalité ; ou (ii) n'en est pas devenu résident qu'à seule fin de rendre les services. 2. Pensions a) Nonobstant les dispositions du paragraphe 1., les pensions ou assimilées payées par un État contractant, l'une de ses subdivisions politiques ou les collectivités publiques à une personne physique au titre des services rendus ne sont imposables que dans cet État. b) Toutefois ces revenus ne sont imposables que dans l'État de résidence de la personne physique si cette dernière est un résident de cet État et en possède la nationalité. |
| Article 21 | Autres revenus 1. Les éléments du revenu d'un résident d'un État contractant, d'où qu'ils proviennent, qui ne sont pas traités par les articles précédents ne sont imposables que dans cet État. 2. Les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux revenus autres que les revenus provenant de biens immobiliers lorsque le bénéficiaire de tels revenus, résident d'un État contractant, exerce dans l'autre État contractant une activité d'entreprise par l'intermédiaire d'un établissement stable qui y est situé et que le bien ou le revenu s'y rattache effectivement. Dans ce cas, les dispositions de l'article 7 sont applicables. |

Source : Rapporteurs, sur le fondement de la convention fiscale OCDE concernant le revenu et la fortune de 2017.

Ainsi, eu égard au réseau conventionnel étendu de la France, les conventions fiscales jouent un rôle déterminant dans la répartition de la matière taxable entre États en matière d'impôt sur le revenu et font obstacle, dans certains cas, à une imposition par les autorités françaises.

Une personne considérée, pour l'application d'une convention fiscale conclue par la France, comme « résidente » de l'autre État contractant ne peut pas être regardée comme domiciliée fiscalement en France pour la mise en œuvre du droit interne français, alors même qu'elle aurait son domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code précité. Son imposition obéit à des règles spécifiques, décrites ci-avant.

Encadré 15 : Imposition des revenus de source française des contribuables non-résidents

Champ d'application

Les revenus de source française des contribuables non-résidents sont imposés selon des règles spécifiques, définies par l'article 164 B du CGI en fonction de deux critères généraux : d'une part, la localisation en France des biens, des droits ou de l'activité générateurs de revenus et, d'autre part, le domicile ou l'établissement en France du débiteur des revenus.

D'une part, les revenus afférents à des biens ou droits sis en France ou à une activité exercée en France embrassent notamment les :

- revenus d'exploitations implantées en France, c'est-à-dire les bénéfices des établissements professionnels situés en France, pour les activités agricoles ou commerciales ;
- revenus tirés d'activités professionnelles exercées en France ou d'opérations à caractère lucratif exercées en France, à savoir l'ensemble des activités, qu'elles soient exercées en qualité de salarié ou à un autre titre ;
- sommes, y compris les salaires, correspondant à des prestations artistiques ou sportives fournies ou utilisées en France et, s'agissant des prestations artistiques, pour leur fraction non soumise à retenue à la source libératoire ;
- revenus d'immeubles situés en France ou de droits relatifs à ces immeubles ;
- revenus de valeurs mobilières françaises et de tous autres capitaux mobiliers placés en France ;
- plus-values relatives à des biens immobiliers situés en France ou qui résultent de la cession d'actions de certaines sociétés d'investissements immobiliers ou de sociétés de placement à prépondérance immobilière ;
- gains nets mentionnés au I de l'article 150-0 A du CGI et résultant de la cession de droits sociaux lorsque les droits détenus sont émis par une société soumise à l'impôt sur les sociétés et ayant son siège en France ;
- distributions afférentes à des éléments d'actif situés en France.

D'autre part, les revenus versés par un débiteur domicilié ou établi en France correspondent notamment aux :

- revenus issus de pensions et rentes viagères ;
- sommes payées en rémunérations des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France ;
- produits définis à l'article 92 du CGI et perçus par les inventeurs et au titre de droits d'auteurs, par les obtenteurs de nouvelles variétés végétales, ainsi que tous les produits tirés de la propriété industrielle ou commerciale et de droits assimilés, lorsque le débiteur des revenus a son domicile ou est établi en France.

Toutefois, la France ne peut exercer son droit d'imposer les revenus de source française visés à l'article 164 B du CGI que si la convention fiscale applicable entre la France et l'État de résidence de la personne bénéficiaire le permet. Ainsi, le modèle de convention fiscale de l'OCDE prévoit par exemple la taxation des revenus d'activité dans l'Etat où cette dernière est exercée.

Les dispositions de l'article 165 bis du CGI prévoient par ailleurs que « nonobstant toute disposition contraire du présent code, sont passibles en France de l'impôt sur le revenu tous revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions ».

Il en résulte que, pour déterminer les revenus perçus par un contribuable non-résident et imposables en France, il convient d'examiner les dispositions conventionnelles applicables à ces revenus.

Règles d'assiette spécifiques

Aux termes de l'article 197 A du CGI, l'impôt sur le revenu dû par les non-résidents sur leurs revenus de source française est calculé selon les règles de droit commun applicables aux contribuables domiciliés en France, c'est-à-dire avec application du barème progressif ainsi que du quotient familial et de son plafonnement.

Au même titre que les personnes domiciliées en France, les contribuables non-résidents peuvent également imputer leurs déficits de source française sur leurs bénéfices ou sur leurs revenus de source française.

Toutefois, la détermination de son assiette présente plusieurs particularités :

– Taux minimum

L'impôt sur le revenu dû par les contribuables non-résidents ne peut être inférieur à 20 % du revenu imposable, ce taux étant ramené à 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer.

Ce mécanisme dit du « taux minimum » vise à ne pas avantager les contribuables non-résidents qui sont imposés à raison de leurs seuls revenus de source française par rapport aux contribuables domiciliés en France dont l'impôt est calculé, suivant les mêmes règles, sur l'ensemble de leurs revenus mondiaux, i.e. de sources française et étrangère. Il permet de limiter l'atteinte à la progressivité de l'impôt sur le revenu qu'induirait la seule prise en compte des revenus de source française et d'assurer un traitement équilibré en évitant d'accorder un avantage fiscal indu, notamment aux contribuables non-résidents qui disposent de revenus de source étrangère importants.

Le mécanisme du taux minimum permet ainsi de s'assurer que des contribuables non-résidents qui ont d'importants revenus de source étrangère contribuent, sur leurs revenus de source française, à hauteur de leur capacité contributive, sans pour autant obliger tous les contribuables non-résidents à déclarer l'entièreté de leurs revenus mondiaux.

– Option possible pour le dispositif dit du « taux moyen »

Les contribuables non-résidents peuvent néanmoins, s'ils le souhaitent, opter pour le dispositif dit du « taux moyen » lorsque le taux moyen d'imposition résultant de l'application du barème progressif à l'ensemble de leurs revenus de sources française et étrangère est inférieur au taux minimum. Ce « taux moyen » est alors appliqué à leurs seuls revenus de source française

Le taux moyen est déterminé par application du barème progressif de l'impôt sur le revenu français à l'ensemble des revenus mondiaux du contribuable non-résident. Par conséquent, les taux d'imposition effectivement supportés par le contribuable non-résident à l'étranger n'ont pas d'incidence sur la détermination du taux moyen.

– Non déductibilité des charges et non application des réductions et crédits d'impôts

Les charges déductibles du revenu global, les réductions d'impôt (RI) et les crédits d'impôt (CI) sont, en principe, réservés aux contribuables domiciliés en France.

Cette règle tient au fait que les personnes qui n'ont pas en France leur domicile fiscal ne sont imposables que sur leurs seuls revenus de source française, sous réserve des conventions internationales. La différence de traitement qui en résulte est donc justifiée par la différence objective de situation existant entre les personnes domiciliées fiscalement en France, tenues à une obligation fiscale illimitée, et les contribuables non-résidents, dont l'obligation fiscale est limitée.

Modalités particulières de recouvrement

L'absence ou le caractère temporaire de la présence en France du contribuable non-résident combinée au caractère généralement plus volatil de l'activité de ce dernier et des revenus qui en découlent nécessitent des mesures particulières de recouvrement de l'impôt et de contrôle des revenus de source française des contribuables non-résidents.

Divers revenus, dont les salaires et pensions de source française, sont soumis à des retenues à la source spécifiques afin d'en garantir le recouvrement.

Outre des retenues à la source spécifiques aux sportifs et artistes, aux prestations de services et aux gains d'actionnariat salarié, les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française des contribuables non-résidents sont soumis à la retenue à la source prévue à l'article 182 A du CGI.

Le montant de cette retenue à la source est déterminé par application, en fonction de la durée d'activité ou de la période correspondant au paiement, d'un barème progressif dédié.

2.2.2.3. Le droit de l'Union européenne vient également circonscrire le pouvoir des États de taxer les personnes physiques à l'impôt sur le revenu et aux contributions sociales dans certaines hypothèses

En vertu de la primauté du droit de l'Union européenne, la faculté des États membre d'imposer les revenus des personnes physiques s'applique sous réserve des normes de droit de l'Union, qu'elles soient primaires ou dérivées.

Outre les éléments présentés ci-avant en matière de CSG, la liberté d'établissement, prévue à l'article 49 du TFUE, présente une importance particulière en matière d'imposition des revenus des personnes physiques ; elle a notamment fondé l'arrêt *de Lasteyrie du Saillant* de la CJCE censurant le premier dispositif d'*exit tax* français¹⁴³.

Au-delà de l'*exit tax*, le droit de l'Union peut présenter des incidences en matière d'imposition des personnes physiques, à l'image de la reconnaissance d'un droit à une taxation, au travers de la retenue à la source prévue à l'article 182 B du CGI, sur une base nette de revenus perçus en rémunération de prestations de toute nature, en application de la liberté de prestation de services prévue à l'article 56 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), contrairement au droit national prévoyant une base brute.¹⁴⁴

Enfin, s'agissant des non-résidents, le principe de libre circulation des capitaux, garanti à l'article 63 du TFUE, invocable non seulement par les résidents d'États membres de l'UE mais également de pays tiers, est susceptible de faire échec à des impositions, le plus souvent par voie de retenue à la source, sur des revenus d'investissements financiers, dits passifs, de source française.

2.2.3. Dans ce contexte, l'adoption d'un cadre international apparaît essentielle pour permettre de lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des personnes physiques

2.2.3.1. La modification des seuls critères nationaux de résidence fiscale des particuliers n'apparaît pas en mesure de répondre aux besoins d'encadrement de l'optimisation fiscale agressive

À la faveur des propositions d'un rapport parlementaire récent¹⁴⁵ et d'économistes tels que Gabriel Zucman¹⁴⁶, le présent rapport a examiné la proposition de rémanence de la résidence fiscale des particuliers en cas de transfert du domicile fiscal vers un État à fiscalité privilégiée, inspirée par l'obligation fiscale limitée étendue en vigueur en Allemagne ou dans certains États scandinaves (Norvège, Suède, Finlande).

Encadré 16 : L'obligation fiscale limitée étendue allemande

Le principe de fiscalité limitée étendue permet de prolonger les obligations fiscales du citoyen d'un État lorsque celui-ci décide de changer de résidence fiscale. En pratique, la plupart des dispositifs de fiscalité limitée étendue s'étend à tous les revenus habituellement concernés par l'imposition sur le territoire national mais ne se déclenchent que lorsque le nouveau pays de résidence présente le profil d'un pays à fiscalité privilégiée.

Depuis 1972, l'Allemagne applique un dispositif permettant de pénaliser ceux de ses ressortissants qui s'installent dans des paradis fiscaux pour des raisons fiscales. Ces derniers sont en effet soumis à une « obligation fiscale limitée étendue » dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies :

- avoir résidé en Allemagne pendant au moins 5 des 10 années précédant l'expatriation ;
- percevoir des revenus annuels de source allemande supérieurs à 16 500 euros ;
- avoir ses principaux centres d'intérêt économiques en Allemagne ;
- s'être installé dans un pays à « faible imposition ».

Elle s'applique pendant dix ans après l'expatriation du contribuable vers un pays à faible imposition.

¹⁴³ CJCE, C-9/02, 11 mars 2004. Dans cette décision, la CJCE a considéré que l'*exit tax*, c'est-à-dire l'imposition des plus-values latentes à la sortie de France, prévue par l'article 167 bis du Code général des impôts (CGI), était contraire au principe de liberté d'établissement au sein de l'Union européenne.

¹⁴⁴ CE, N° 423698, 22 novembre 2019.

¹⁴⁵ Assemblée nationale, Rapport d'information, 2019, *L'impôt universel*.

¹⁴⁶ *EU Tax Observatory, New forms of tax competition in the European Union, An empirical Investigation*, Sarah Godar, Eloi Flamant, Gaspard Richard, November 2021, P. 35 et s.

L'imposition au titre de l'obligation fiscale limitée étendue concerne tous les revenus que le droit allemand ne considère pas comme étrangers, c'est-à-dire l'ensemble de leurs revenus de source allemande et ceux dont l'origine n'est pas déterminée.

À l'instar de l'*exit tax* française, un tel dispositif vise à imposer les revenus de particuliers ayant pu bénéficier des infrastructures et services publics français pendant une longue période avant de s'expatrier vers des États à fiscalité privilégiée. Toutefois, c'est par leur champ que les deux mécanismes diffèrent : si l'*exit tax* est circonscrite aux plus-values latentes, l'obligation fiscale limitée étendue est susceptible d'embrasser, en fonction du calibrage retenu, l'ensemble des revenus perçus par le contribuable postérieurement à son transfert de résidence fiscale.

Si l'objectif de réconcilier les conditions de création de richesses et leur taxation en neutralisant la discontinuité introduite par le changement de résidence fiscale est assez largement partagé, un obstacle dirimant à la création d'un tel régime surgit d'emblée. Les régimes existants dans d'autres États membres de l'Union européenne, notamment en Allemagne, présentent en effet tous un critère similaire à celui du « centre des intérêts économiques » déjà visé par l'article 4 B du CGI, dont les contours ont été exposés précédemment.

Dès lors, paradoxalement, introduire de tels dispositifs en droit français aboutirait à restreindre le champ des critères existants définissant le domicile fiscal en France.

Dans l'hypothèse où le régime introduit ne contiendrait pas de critère lié aux intérêts économiques – il serait alors différent de ceux de nos voisins et pourrait poser des questions juridiques sérieuses au regard de la Constitution et du droit de l'Union européenne – s'ajouteraient deux difficultés :

- en application de la hiérarchie des normes, et ainsi que décrit précédemment, l'obligation fiscale limitée étendue ne s'appliquerait que sous réserve des stipulations des conventions fiscales internationales. En pratique, les conventions signées par la France feraient échec à l'application de ce dispositif. Hors renégociations des conventions conclues par la France, par construction subordonnées à l'accord des autres États parties, l'obligation fiscale limitée étendue ne pourrait être effective qu'à l'égard de contribuables transférant leur domicile fiscal dans un État n'ayant pas conclu de convention fiscale avec la France, soit 70 États environ ;
- ces obstacles juridiques se doubleraient de difficultés pratiques de détermination de l'assiette taxable sur les revenus mondiaux post-expatriation, les États n'ayant pas conclu de convention avec la France, n'étant pas, par hypothèse, particulièrement disposés à transmettre des informations concernant les revenus des personnes physiques venues s'y installer.

Constat n° 6 : Alors qu'une nouvelle concurrence fiscale s'est développée à l'échelle internationale en matière d'imposition sur le revenu au bénéfice de certains particuliers, la modification des règles nationales de résidence fiscale n'apparaît pas en mesure de limiter à elle seule le risque d'une optimisation fiscale agressive en matière d'imposition des particuliers.

2.2.3.2. Une réécriture des conventions fiscales bilatérales serait complexe à négocier et ne pourrait dans tous les cas se concevoir que dans une démarche de long terme

Afin de sortir de cette aporie juridique l'alternative serait la modification dans les conventions fiscales bilatérales signées par la France :

- des règles d'attribution de résidence en début de convention ;
- des stipulations accordant le droit d'imposer à l'État de résidence, en particulier en matière de plus-values, de pensions et de dividendes, en ne laissant au mieux qu'un droit plafonné d'imposition à l'État de la source.

Elle permettrait de mettre fin aux obstacles à la mise en œuvre de dispositifs de rémanence fiscale, envisagés précédemment. Toutefois, une telle évolution, qui nécessite l'accord des États parties, est complexe et ne pourrait s'inscrire que dans une démarche de plus long terme.

Constat n° 7 : La modification du réseau conventionnel français permettant de mettre en œuvre une mesure de rémanence fiscale constituerait une tâche complexe en raison de la nécessité de convaincre les autres États de ce qu'il s'agit d'un avantage mutuel.

2.2.3.3. Eu égard à la complexité de l'« exit tax » française, une évaluation de cet outil et sa simplification apparaissent nécessaires avant d'envisager toute nouvelle modification en vue de limiter l'exil fiscal, tandis que son harmonisation – même a minima – à l'échelle de l'UE apparaît encore à ce stade peu réaliste

2.2.3.3.1. Sans attendre une évaluation, souhaitable, de la modification de l'exit tax actée en 2019, ses modalités d'application devraient être simplifiées

L'*exit tax*, régime d'imposition des plus-values latentes à l'IR et aux prélèvements sociaux au titre des revenus du patrimoine lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France, a été rétablie en 2011 à la suite de premières moutures censurées par la CJUE pour méconnaissance de la liberté d'établissement¹⁴⁷. Elle vise à dissuader les contribuables de s'expatrier vers des pays où l'imposition est plus faible et éviter une perte d'assiette taxable.

Le contribuable peut toutefois bénéficier d'un sursis de paiement et d'un dégrèvement de l'impôt dans certaines situations¹⁴⁸. Robuste du point de vue constitutionnel et du droit de l'Union, dès lors notamment que le fait générateur de l'imposition est constitué par le transfert de domicile, l'*exit tax* est pratiquée par plusieurs États en matière d'imposition sur le revenu, parmi lesquels les États-Unis¹⁴⁹, l'Espagne¹⁵⁰ et l'Italie¹⁵¹. La Suisse impose en outre les plus-values latentes sur les biens faisant partie de la fortune commerciale d'une personne physique¹⁵².

Dans une logique d'attractivité à destination des entrepreneurs et des investisseurs, la loi de finances pour 2019¹⁵³ a assoupli le dispositif de l'*exit tax* en prévoyant :

- l'application de droit, et sans constitution de garanties, du sursis de paiement à tous les cas de transfert du domicile fiscal vers un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale et une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ;
- la réduction du délai d'obtention du dégrèvement de l'imposition à 2 ans pour les participations d'un montant total inférieur à 2,57 M€ au moment du départ en France et à 5 ans au-delà de ce seuil de 2,57 M€.

L'article 11 de la loi de finances pour 2024 a par ailleurs opéré une modification technique du dispositif, notamment par un renforcement des obligations déclaratives des contribuables, sans en affecter l'équilibre d'ensemble. En synthèse, quatre délais de dégrèvements différents sont susceptibles de s'appliquer selon la date du transfert du domicile fiscal hors de France et la valeur des titres à cette date.

¹⁴⁷ CJUE, C-9/02, 11 mars 2004, *De Lasteyrie du Saillant*.

¹⁴⁸ Article 167 bis du CGI ; Article L. 136-6, I-e bis du code de la sécurité sociale.

¹⁴⁹ Sections 877 et 877 A de l'*Internal Revenue Code*.

¹⁵⁰ Article 95 bis de la *Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*.

¹⁵¹ Article 166 du *Testo Unico delle Imposte sui Redditi*, pour les personnes ayant des activités commerciales.

¹⁵² Article 18 alinéa 2 du code fiscal suisse.

¹⁵³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Tableau 15 : Délais de dégrèvement applicables au titre de l'article 167 bis du CGI

| Date du transfert | 2011 ⁽¹⁾ à 2013 | 2014 à 2018 | Depuis 2019 |
|---|----------------------------|-------------|---------------------------|
| Délai de dégrèvement | 8 ans ⁽²⁾ | 15 ans | 2 ou 5 ans ⁽³⁾ |
| <i>(1) À compter du 3 mars 2011 / (2) Dégrèvement uniquement en matière d'IR / (3) Valeur globale des titres lors du transfert > 2,57 M€</i> | | | |

Source : Base de données Navis, éditions Francis Lefebvre

L'assouplissement du régime de la taxe d'expatriation introduit en 2019 a été critiqué dans un rapport parlementaire¹⁵⁴, eu égard à la facilité d'obtention du sursis d'imposition et à la faible durée nécessaire pour bénéficier du dégrèvement, ses auteurs appelant notamment à la suppression de tout dégrèvement.

Compte tenu de sa nature et notamment des règles de sursis qu'elle fixe, le suivi du rendement de l'*exit tax* nécessite un recul au moins égal à la durée la plus longue pour l'obtention d'un dégrèvement, fluctuant au gré de réformes ainsi qu'évoqué précédemment. C'est la raison pour laquelle une évaluation chiffrée de l'incidence de la réforme de la taxe d'expatriation intervenue en 2019 n'a pu être menée à date. La mission préconise ainsi de conduire une telle évaluation dès que les données seront rendues publiques par l'administration afin de déterminer l'impact réel de la réforme la plus récente pour les finances publiques et ainsi être à même de pouvoir formuler des propositions d'aménagements de cette taxe.

Enfin, d'un avis unanime, certains aspects de mise en œuvre de l'*exit tax* demeurent délicats, notamment l'articulation avec d'autres dispositifs tel que l'apport-cession prévu à l'article 150-0 B *ter* du CGI ainsi que l'imputation de l'impôt acquitté localement en cas de cession, ce d'autant plus que la doctrine administrative afférente à ce dispositif¹⁵⁵ n'a pas été mise à jour depuis le 31 octobre 2012, à l'exception d'éléments relatifs aux parts dites de *carried interest*, ou participations en capital attribuées aux cadres des fonds de capital investissement¹⁵⁶.

Proposition n° 4 : Procéder, dès que les données seront disponibles à cette fin, à une évaluation de la réforme de 2019 qui a assoupli l'*exit tax* française. Dans l'intervalle, publier l'instruction y afférente afin de faciliter sa bonne compréhension et son respect par les contribuables.

2.2.3.3.2. Ni une harmonisation, même a minima, de l'*exit tax* au sein des États membres de l'Union européenne, ni l'instauration d'une taxe d'expatriation aux frontières de l'Union ne semblent en l'état réalistes

Le débat national et européen en matière d'imposition des personnes physiques, qui connaît une vigueur particulière à la faveur de la mise en lumière des phénomènes de concurrence entre États, porte notamment sur l'opportunité de l'instauration, au sein de l'Union européenne, de régimes d'*exit tax*¹⁵⁷.

Cette proposition peut s'entendre comme une harmonisation sur un régime minimal d'*exit tax* au sein de chaque État membre, s'appuyant sur l'existence d'un impôt de ce type dans d'autres États membres, tels que l'Espagne, l'Italie, et les Pays-Bas. L'*EU Tax Observatory* propose ainsi, dans son récent rapport sur l'évasion fiscale internationale¹⁵⁸, d'engager un débat au Conseil de l'UE sur une réponse coordonnée des États membres en la matière.

¹⁵⁴ Assemblée nationale, *Rapport d'information relatif à l'imposition universelle*, septembre 2019.

¹⁵⁵ Commentaires publiés sous la référence n° BOI-RPPM-PVBMI-50.

¹⁵⁶ BOI-RPPM-PVBMI, §50 et suivants, publiés entre 2014 et 2020.

¹⁵⁷ Bruegel, *Broader border taxes: a new option for European Union budget resources*, Pascal Saint-Amans, 2024.

¹⁵⁸ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*, p. 81.

Des telles initiatives s'inscrivent en outre dans un temps plus long. Dans une communication de 2006 intitulée « Imposition à la sortie et nécessité de coordonner les politiques fiscales des États membres »¹⁵⁹, la Commission européenne avait déjà relevé que « *l'imposition à la sortie est le parfait exemple d'un domaine où les États membres pourraient tirer avantage d'une coordination au niveau de l'Union européenne* ».

Cette proposition n'avait cependant pas prospéré, dans un contexte marqué par des incertitudes sur le devenir de la jurisprudence de la CJUE en matière d'*exit tax* au regard du principe de liberté d'établissement mais surtout au regard du manque de soutien de la part des États-membres, très réticents à s'engager dans une harmonisation s'agissant de la fiscalité des personnes physiques, perçue comme relevant de la souveraineté nationale et soulignant la faiblesse des bases juridiques en cas d'absence d'incidence sur l'établissement du marché intérieur.

Encadré 17 : Les fondements juridiques possibles pour harmoniser la fiscalité directe au sein de l'UE

Contrairement à la fiscalité indirecte qui est mentionnée à l'article 113 du TFUE, l'harmonisation des règles en matière de fiscalité directe ne fait l'objet d'aucune base juridique dédiée au sein des traités européens.

Dans ce cadre, l'ensemble des directives et règlements adoptés dans ce domaine (à l'exemple de la « DAC ») s'appuie sur l'article 115 du TFUE, qui prévoit que « *le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur* ». L'usage d'un tel article nécessite ainsi de pouvoir prouver que le projet porté permet d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et d'obtenir une unanimité au sein du Conseil de l'Union européenne.

Une autre possibilité ouverte est le recours aux articles 326 à 334 du TFUE, relatifs aux coopérations renforcées au sein de l'UE. Instaurée par le traité d'Amsterdam de 1997, cette procédure législative permet d'adopter des règles communes pour les États membres volontaires afin d'approfondir la construction européenne. Elle nécessite de réunir au moins neuf États membres et l'autorisation d'y procéder est accordée par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen. Une coopération renforcée a déjà été lancée en matière fiscale, sur la taxe sur les transactions financières.

Enfin, l'article 352 du TFUE permet à l'UE d'adopter des mesures en dehors des compétences que lui confèrent les traités. Il ne peut servir de base juridique que si les conditions suivantes sont remplies : l'action envisagée est nécessaire pour atteindre un objectif de l'UE, dans le cadre des politiques définies par les traités (à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune), aucune disposition du traité ne prévoit d'action pour la réalisation de cet objectif, et l'action envisagée n'étend pas les compétences de l'UE au-delà de ce qui est prévu par les traités.

Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil de l'UE adopte des textes sur la base de l'article 352 du TFUE à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Plus récemment, l'institut Bruegel a proposé la création d'une *exit tax* aux frontières de l'Union européenne susceptible de constituer une nouvelle ressource propre de l'Union¹⁶⁰. Qu'elle se présente sous la forme d'une taxe d'expatriation circonscrite aux plus-values latentes, sur le modèle en vigueur en France par exemple, ou d'une taxe à l'assiette plus large, la mission constate qu'elle se heurterait cependant à des enjeux d'ampleur.

La création d'une taxe à l'assiette large en cas de transfert de la résidence d'un particulier d'un État de l'Union hors de cette dernière pourrait poser de sérieuses questions juridiques, notamment constitutionnelles au niveau de chaque État, ne pouvant être expertisées à ce jour à défaut d'en connaître les contours exacts. En outre et surtout, en lien avec les constats dressés par le rapport particulier n° 3, le manque d'appétence des États membres pour ces sujets, qui requièrent l'unanimité au Conseil de l'UE, est tangible.

¹⁵⁹ Commission européenne, *Imposition à la sortie et nécessité de coordonner les politiques fiscales des États membres*, 19 décembre 2006.

¹⁶⁰ Bruegel, *Broader border taxes: a new option for European Union budget resources*, Pascal Saint-Amans, 25 mars 2024 : [Broader border taxes: a new option for European Union budget resources \(bruegel.org\)](https://www.bruegel.org/publications/broader-border-taxes-a-new-option-for-european-union-budget-resources).

La mission considère ainsi qu'aucune de ces deux formes d'extension de l'*exit tax* n'est envisageable au sein ou aux frontières de l'UE à court ou même à moyen terme et qu'il est préférable que la France concentre d'abord ses efforts sur la limitation des schémas les plus dommageables au sein de l'OCDE.

Constat n° 8 : Ni une harmonisation, même *a minima*, de l'*exit tax* au sein des États membres de l'Union européenne, ni l'instauration d'une taxe d'expatriation aux frontières de l'Union pour limiter les risques de fraude et de comportements d'évitement fiscal ne semblent pour l'heure réalistes.

2.2.4. Des travaux pourraient être engagés à l'échelle internationale pour encadrer les schémas d'optimisation les plus dommageables en matière d'impôt sur le revenu, sur le modèle mis en œuvre pour l'impôt sur les sociétés

Depuis 1998 et l'adoption d'un rapport de l'OCDE identifiant les contours de la compétition fiscale dommageable¹⁶¹, le Forum sur les pratiques fiscales dommageables assure une revue des régimes fiscaux en matière d'imposition des entreprises lorsque ceux-ci présentent trois critères : ils présentent un caractère préférentiel pour l'entreprise, ils sont potentiellement dommageables à l'échelle internationale (manque de transparence, imposition faible ou nulle, etc.) et ils ont des effets économiques dommageables (par exemple, un régime dont la motivation première est de déplacer des activités vers le pays). Cet examen, réalisé sous la forme d'une revue par les pairs des nouveaux régimes fiscaux prévus, avait pour objectif de mettre un terme à la multiplication des régimes fiscaux nationaux préférentiels pour attirer des entreprises, qui conduisaient parfois à une concurrence fiscale déloyale.

Un tel cadre n'existe cependant pas en matière d'imposition des personnes physiques. Dans un contexte de multiplication de vecteurs d'optimisation affectant la progressivité de l'impôt sur le revenu et pouvant fragiliser le consentement à l'impôt, il apparaît donc désormais nécessaire de répliquer cette logique à l'imposition des revenus des personnes physiques. Pour réussir, une telle réforme doit cependant se faire étape par étape, afin de faciliter son acceptabilité sur la scène internationale et de garantir l'efficacité du dispositif.

Ainsi, à court terme, une première étape consisterait à organiser des travaux visant à définir les pratiques fiscales susceptibles d'être considérées comme dommageables à l'échelle internationale en matière d'imposition des personnes physiques. Pour garantir une large adhésion internationale, ces travaux pourraient être réalisés – en lien étroit avec le G20 – au sein du Cadre inclusif de l'OCDE. Ce cadre rassemble plus de 125 pays qui collaborent à la mise en œuvre des mesures issues du projet BEPS, au-delà des seuls membres de l'OCDE.

Une fois ce cadre défini à l'échelle internationale et à moyen terme, en vue de laisser un délai suffisant aux pays du cadre inclusif pour mettre leur législation nationale en adéquation avec ce nouvel ensemble de règles, une revue par les pairs pourrait être organisée. Elle pourrait être réalisée soit au sein du Forum mondial, soit par une autre institution dont le mandat serait élargi pour traiter des problématiques de fiscalité des personnes physiques. La structure choisie serait chargée d'évaluer les régimes fiscaux en place et ceux en conception pour garantir qu'ils ne soient pas dommageables à l'échelle internationale.

Enfin, cette démarche pourrait être doublée, au niveau de l'Union européenne, par la révision des critères du groupe du Code de conduite, afin d'y intégrer de nouvelles exigences relatives à la fiscalité des personnes physiques. Une telle évolution nécessiterait néanmoins d'étendre le champ de compétence du groupe du Code de conduite, aujourd'hui limitée à la seule fiscalité des entreprises.

Une telle réforme nécessiterait cependant – pour assurer la légitimité et la crédibilité de l'action du groupe du Code de conduite auprès de ses partenaires non européens – de garantir

¹⁶¹ OCDE, *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, 1998.

en amont dans l'UE la suppression de l'ensemble des régimes qui seraient potentiellement jugés dommageables au regard de la définition portée dans le cadre inclusif de l'OCDE.

Proposition n° 5 : Sur le modèle des travaux déjà entrepris pour l'impôt sur les sociétés, établir – au niveau du Cadre inclusif de l'OCDE – un encadrement international des pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des personnes physiques et mettre en place une revue par les pairs de son application nationale, le cas échéant sanctionnée par la prise en compte des régimes les plus agressifs comme critère de l'inscription sur la « liste noire » des États et territoires non coopératifs de l'UE.

3. La chaîne du contrôle des personnes physiques : des avancées certaines, une mise en œuvre à perfectionner

Objectif de valeur constitutionnelle, la lutte contre la fraude fiscale est située à la croisée de plusieurs principes fondateurs de notre système fiscal : le consentement à l'impôt, l'égalité devant les charges publiques et la contribution commune aux dépenses publiques. Pour cette raison, l'efficacité et l'efficacités de la chaîne du contrôle fiscal sont essentielles pour garantir la crédibilité et la pérennité du système fiscal français.

3.1. *Les résultats des contrôles et du recouvrement : une stratégie générale basée sur un meilleur ciblage des contrôles, mais des marges de progrès qui demeurent en termes de recouvrement*

L'objectif final de la chaîne du contrôle étant de recouvrer l'ensemble des montants dus par les contribuables au regard de la loi fiscale, ses résultats ne peuvent s'apprécier qu'en considérant de manière parallèle les montants redressés par les services de contrôle et ceux effectivement recouverts *in fine*. Eu égard aux enjeux représentés par le travail dissimulé (cf. 1.2.1), dont le contrôle et le recouvrement relèvent principalement du réseau des Urssaf et non de la DGFIP, ce travail nécessite de s'intéresser à la fois aux résultats des administrations fiscales et sociales. Cette approche large nécessite cependant d'être appréhendée avec précaution, dès lors que les contrôles de l'Urssaf ne portent que sur des personnes morales.

La présente sous-partie n'abordera pas en revanche les autres enjeux du recouvrement, notamment l'unification du recouvrement engagée depuis le rapport dit « Gardette ».

Encadré 18 : La réforme du recouvrement depuis le rapport « Gardette » de 2019

En 2018, le Gouvernement a amorcé une réforme du recouvrement des impositions, taxes et amendes à la suite de plusieurs recommandations de la Cour des comptes. Dans ce cadre, une mission a été confiée à Alexandre Gardette, administrateur général des finances publiques, qui a remis ses conclusions le 1^{er} juillet 2019. Cette réforme prévoit le transfert à la DGFIP du recouvrement et souvent de la gestion de plusieurs impositions, taxes et amendes, jusqu'ici gérées par d'autres organismes, en particulier la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Les prélèvements sociaux recouverts par les Urssaf et la MSA ne sont cependant pas concernés.

3.1.1. Une stratégie de contrôle fondée sur un ciblage davantage orienté via la programmation par *datamining*

3.1.1.1. Une stratégie fondée sur un meilleur ciblage des contrôles, se traduisant jusqu'à récemment par une tendance à la baisse du nombre de contrôles des particuliers

3.1.1.1.1. *Une tendance à la baisse de l'ensemble des contrôles réalisés sur les particuliers par la DGFIP à la fin des années 2010, mais un net rebond en 2023*

Concernant la DGFIP, le nombre de contrôles sur pièces de l'impôt sur le revenu qui s'élevait entre 800 000 et 950 000 par an au début des années 2010 a diminué pour s'établir à un niveau compris entre 600 000 et 800 000 de 2019 à 2022, dans un contexte marqué par la mise en place du prélèvement à la source, puis par l'épidémie de Covid-19.

De même, le nombre de contrôles sur pièces des impôts patrimoniaux a globalement diminué sur la période, passant de 134 207 en 2012 à 88 089 en 2023.

Un net rebond du nombre de contrôles sur pièces de l'impôt sur le revenu est cependant à relever pour l'année 2023, avec près d'un million de contrôles de l'IR au total. Cette évolution peut être appréhendée dans le cadre de l'objectif fixé par le plan de lutte contre les fraudes du Gouvernement d'augmenter de 25 % le nombre de contrôles fiscaux sur les particuliers.

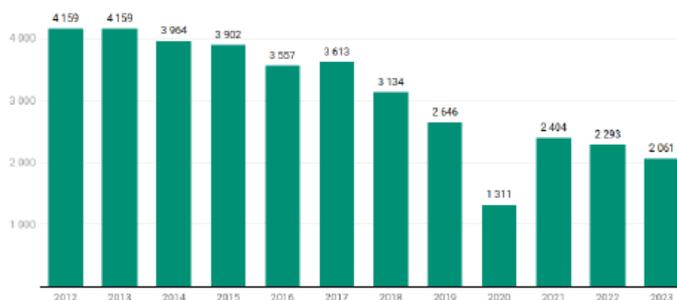
Graphique 27 : Évolution du nombre des contrôles sur pièces sur l'impôt sur le revenu et sur les impôts patrimoniaux



Source : Rapporteurs, sur le fondement des cahiers statistiques (années 2012 à 2023) de la DGFIP

Le nombre d'examen de la situation fiscale personnelle a quant à lui connu une baisse quasi continue, passant de 4 159 en 2012 à 2 061 en 2023.

Graphique 28 : Évolution du nombre d'examen de la situation fiscale personnelle



Source : Rapporteurs, sur le fondement des cahiers statistiques de la DGFIP (années 2012 à 2023)

Encadré 19 : Les différentes catégories de contrôles fiscaux sur les particuliers

Le contrôle fiscal s'organise autour de deux grands types d'interventions : d'une part, le contrôle sur pièces et, d'autre part, les différents types d'examen et de vérifications sur place, parmi lesquels l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle pour les particuliers.

La forme première du contrôle sur pièces est le **contrôle « formel »**, recouvrant selon la doctrine fiscale « l'ensemble des interventions ayant trait à la rectification des erreurs matérielles évidentes constatées dans les déclarations déposées, quelle que soit la catégorie d'impôt ou de taxe visée ». Il n'implique ainsi aucune recherche extérieure aux déclarations.

Le **contrôle sur pièces « proprement dit »** implique quant à lui des travaux complémentaires de l'administration fiscale à distance visant à procéder à l'examen critique des décisions à l'aide des renseignements et documents figurant dans les données à disposition de la DGFIP. Outre la vérification du bon dépôt de sa déclaration fiscale par le contribuable, ce type de contrôle vise à « rectifier les erreurs, insuffisances, inexactitudes, omissions ou dissimulations dans les éléments servant de base au calcul de l'impôt » sur le fondement à la fois de la déclaration et des dossiers à la disposition de la DGFIP. En matière d'impôt sur le revenu, il vise également à s'assurer de la cohérence du revenu global déclaré par le contribuable par rapport aux éléments à disposition de l'administration.

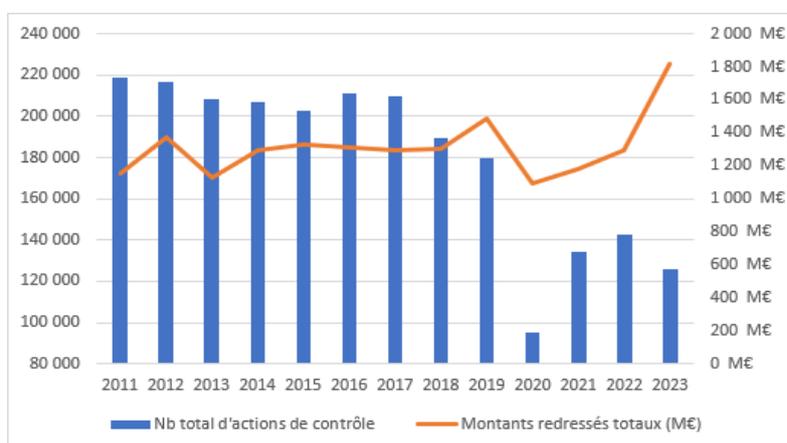
Dans le cas où ces deux formes de contrôles sur pièces n'ont pas permis de régulariser, du bureau, la situation du contribuable, des vérifications sur place peuvent être organisées. Pour les personnes physiques assujetties à l'impôt sur le revenu (particuliers et certaines petites entreprises), elles prennent la forme d'un **examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP)**. Cet examen consiste selon la doctrine fiscale à « contrôler la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la situation de trésorerie, la situation patrimoniale et les éléments du train de vie dont a pu disposer le contribuable et les autres membres de son foyer fiscal ». La durée de cet examen est limitée dans le temps. En cas de désaccord persistant entre le contribuable et la DGFIP, cette dernière peut procéder à une taxation d'office. Le recours à cette procédure peut être contesté devant la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires compétente.

Source : Rapporteurs, sur le fondement des commentaires publiés sous la référence BOI-CF-DG-40-20.

3.1.1.1.2. Une baisse des contrôles comptables d'assiette réalisés par l'Urssaf, dans un cadre marqué par la priorisation des actions de lutte contre le travail illégal

Au sein du réseau des Urssaf, on observe également une tendance à la baisse du nombre total d'actions de contrôles et de prévention, particulièrement sur la période 2020-2023.

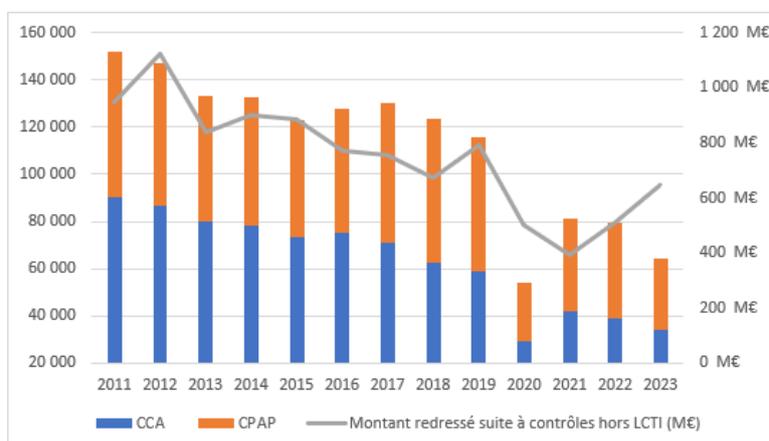
Graphique 29 : Évolution du nombre d'actions de contrôles et de prévention réalisées par les Urssaf et montants redressés sur 2011-2023



Source : Urssaf Caisse nationale

Cette baisse doit s'appréhender dans le cadre d'un choix assumé de l'Urssaf Caisse nationale de privilégier les contrôles de lutte contre le travail illégal (LCTI) présentant des enjeux financiers plus importants, ce qui s'est traduit par une baisse des contrôles traditionnels d'assiette, qui regroupent les contrôles comptables d'assiette et les contrôles partiels sur place.

Graphique 30 : Évolution du nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) et de contrôles partiels sur pièces (CPAP) des Urssaf et montants redressés hors LCTI sur 2011-2023



Source : Urssaf Caisse nationale

Entre 2011 et 2023, le nombre total de contrôles comptables d'assiette (CCA) des Urssaf est ainsi passé de 90 612 à 34 275 (soit une baisse de 62 %) tandis que celui des contrôles partiels sur pièces (CPAP) est passé de 61 517 à 29 885 (soit une baisse de 51%).

Encadré 20 : Les différentes catégories de contrôles menés par le réseau des Urssaf

Tout comme le contrôle fiscal, le contrôle assuré par le réseau des Urssaf vise à s'assurer de l'application correcte de la norme par les contribuables et les cotisants, en repérant des éléments non conformes (erreurs de calcul, absence de déclaration, minoration d'assiette, etc.).

Le contrôle assuré par le réseau des Urssaf s'est historiquement axé autour de la vérification comptable des assiettes à partir desquelles sont calculées les contributions sociales (impôts et cotisations) par l'employeur ou par le travailleur indépendant ou libéral. Ce contrôle d'assiette peut prendre la forme, soit de contrôles comptables d'assiette (CCA) généraux pouvant se définir comme le contrôle sur place d'une entreprise dont la situation est examinée en globalité, soit de contrôles partiels sur pièces (CPAP) visant à vérifier certaines données en particulier (rémunérations accessoires, frais professionnels, etc.).

Cette approche s'est diversifiée avec le temps, notamment avec le développement d'une stratégie propre à la lutte contre le travail illégal (LCTI) et le travail dissimulé. Des actions spécifiques, dits contrôles LCTI, sont ainsi désormais menées par des inspecteurs spécialisés dans la lutte contre le travail illégal, en lien notamment avec le renforcement de ce phénomène dans de nouveaux types d'emplois, à l'image des travailleurs des plateformes du numérique.

En outre, le réseau des Urssaf a développé des actions de prévention, qui s'inscrivent dans l'activité de contrôle ou de lutte contre la fraude (actions de sensibilisation des employeurs lors d'évènements, de salons, de festivals, de compétitions sportives, etc.). Ces actions de sensibilisation ne donnent cependant pas lieu à des redressements.

Source : HCFiPS, *Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre la fraude*, p.30-31.

3.1.1.1.3. Des évolutions à appréhender dans le cadre d'une stratégie de meilleur ciblage des contrôles

Cette tendance à la baisse du nombre de contrôles traduit avant tout l'évolution des méthodes des services de contrôle durant les années 2010.

Les administrations fiscales et sociales se sont en effet engagées dans une stratégie de meilleur ciblage afin d'améliorer le « rendement moyen » des contrôles, que ce soit par l'usage du *datamining* ou par le développement de contrôles moins nombreux mais plus longs et mieux orientés sur les particuliers ou les entreprises présentant les plus forts risques d'erreur ou de fraude, à l'exemple des contrôles portés par les brigades patrimoniales pour la DGFIP ou des contrôles de lutte contre le travail illégal pour le réseau des Urssaf.

Dans ce contexte, la COG 2023-2027 entre l'Urssaf Caisse nationale et l'État fixe par exemple des objectifs en termes de montant de cotisations contrôlées et non de nombre d'entreprises contrôlées et poursuit la priorité donnée à la lutte contre le travail illégal. Cette stratégie a eu pour effet de renforcer considérablement le montant moyen redressé par action de contrôle des Urssaf. Toutes actions de contrôles confondues (LCTI, CCA et CPAP), celui-ci est passé de 5 282 € en 2011 à 14 483 € en 2023, soit une hausse de 274 % sur 12 ans¹⁶². Au total, comme le montre le **graphique 29**, la baisse du nombre de contrôles engagés par les Urssaf n'a pas empêché une hausse du total des montants redressés.

L'approche par le nombre de contrôles doit ainsi être appréciée avec prudence et n'est en tout cas de cause pas suffisante pour porter un jugement sur l'efficacité du contrôle fiscal comme social. Il est nécessaire de la compléter par une analyse des montants redressés puis mis en recouvrement par les services de contrôle (cf. 3.1.1.2), qui sont eux-mêmes à rapprocher des sommes effectivement recouvrées *in fine* par les administrations fiscales et sociales (cf. 3.1.2).

¹⁶² Calcul des rapporteurs, sur le fondement des informations transmises par l'Urssaf Caisse nationale.

3.1.1.2. Des résultats des contrôles en progression après plusieurs années de baisse pour la DGFIP et de stabilité pour le réseau des Urssaf

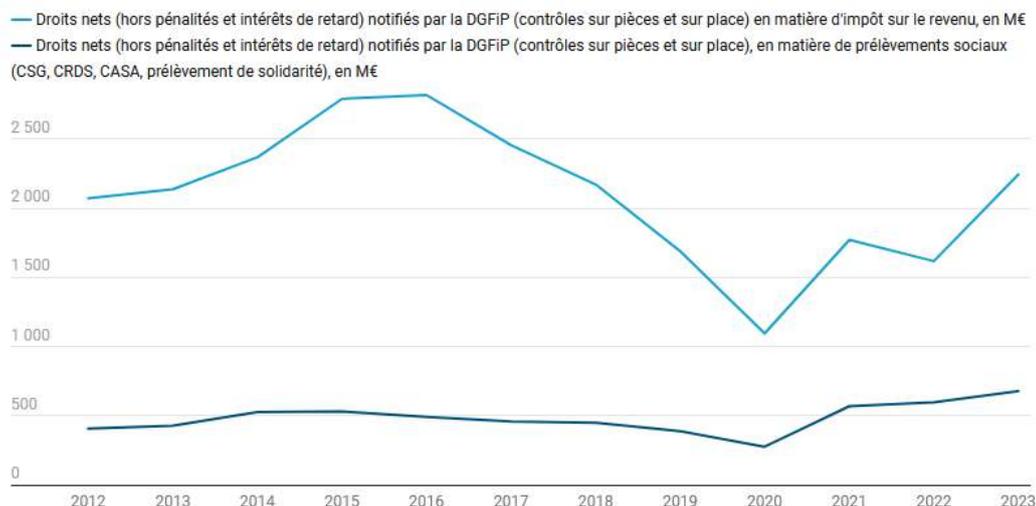
3.1.1.2.1. Après plusieurs années de baisse, un retour des résultats du contrôle fiscal à leur niveau du milieu de la décennie 2010

Plusieurs indicateurs sont à prendre en compte pour évaluer les résultats du contrôle fiscal :

- les droits nets et pénalités notifiés à l'issue d'un contrôle comprennent l'ensemble des montants redressés à l'occasion du contrôle auxquels se rajoutent les éventuelles pénalités fiscales prévues à l'article 1729 du CGI ainsi que les intérêts de retard ;
- les droits nets et pénalités, dont le recouvrement a été demandé, retranchent de la catégorie précédente les sommes n'étant pas réclamées aux contribuables, notamment lorsqu'il s'agit de crédits d'impôt ou de taxes non remboursées par la DGFIP ou en cas de recours devant la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ;
- le total des montants effectivement encaissés *in fine* par l'administration fiscale, les montants non recouverts pouvant s'expliquer par des cas de créances irrécouvrables, d'admissions en non-valeur ou encore de contentieux en cours sur le recouvrement. Le recouvrement n'est pas immédiat et les montants des encaissements sur une année N peuvent se rapporter à des montants mis en recouvrement des années auparavant.

Le graphique suivant retrace tout d'abord l'évolution des droits nets notifiés par la DGFIP en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Graphique 31 : Évolution des droits nets notifiés par la DGFIP (contrôle sur pièce et sur place) au titre de l'impôt sur le revenu et en matière de prélèvements sociaux (CSG, CRDS, CASA et prélèvement de solidarité) sur la période 2012-2022 (en M€)



Source : Rapporteurs, sur le fondement des Cahiers statistiques de la DGFIP (années 2012 à 2023) et des informations transmises par le bureau SJCF-1A (en ce qui concernent les droits nets notifiés en termes de prélèvements sociaux).

En matière d'impôt sur le revenu, on peut observer qu'après un net recul des droits nets notifiés par le contrôle fiscal entre 2016 et 2020, ceux-ci sont récemment repartis à la hausse pour revenir dans la moyenne des montants notifiés au milieu des années 2010. Ainsi, en 2023, ils atteignent 2,2 Md€, une somme comparable aux résultats obtenus en 2013 (2,1 Md€) mais qui reste encore inférieure aux résultats atteints en 2015 et 2016 (de l'ordre de 2,8 Md€).

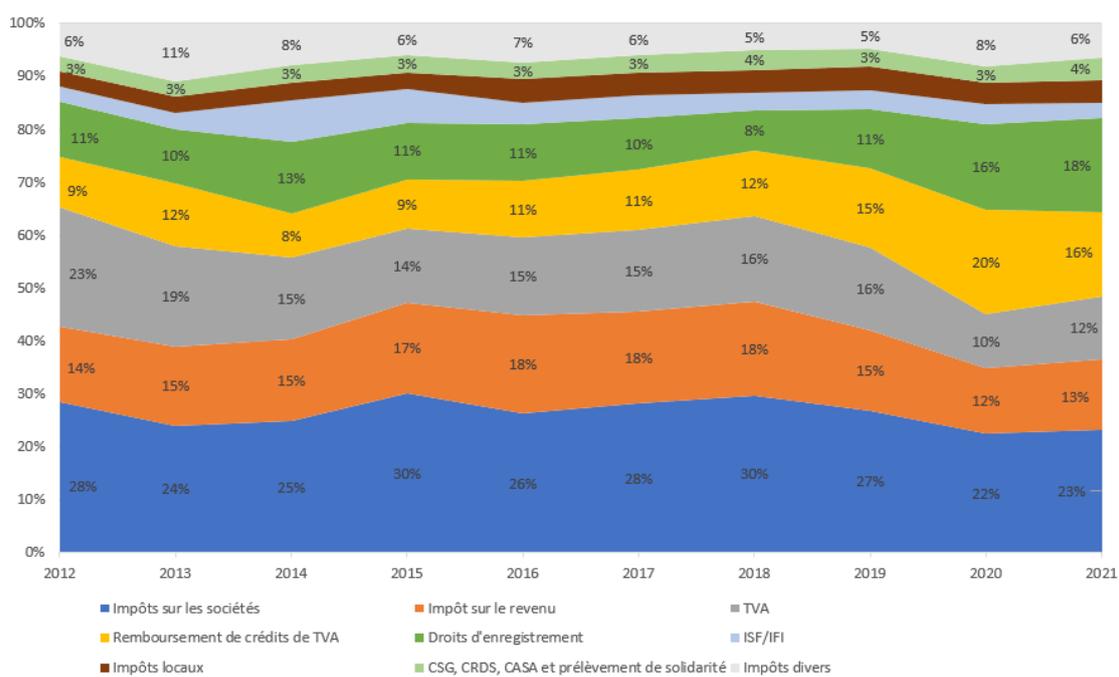
En ce qui concerne les contributions sociales dont le contrôle et le recouvrement relèvent de la compétence de la DGFIP et non des Urssaf, les montants notifiés par la DGFIP qui tendaient à demeurer constants autour de 500 M€, ont connu une inflexion à la hausse depuis 2020, un pic ayant été atteint en 2023 avec un total de 678 M€.

La décomposition détaillée des droits et pénalités notifiés par la DGFIP révèle cependant des différences notables d'évolution par type d'impôt, déjà relevées en 2020 par le Sénat¹⁶³.

D'une part, on observe un recul de la part relative des montants notifiés au titre de l'impôt sur le revenu dans le total des montants notifiés, qui passe de 18 % à 13 % entre 2016 et 2021.

D'autre part, la part relative des prélèvements sociaux notifiés reste stable autour de 3 à 4 % du total des montants notifiés par la DGFIP. Cette part relativement limitée doit cependant être appréhendée en ayant en tête que la majeure partie du contrôle de ces prélèvements relève de la compétence de l'Urssaf, la DGFIP n'étant compétente que pour la part de la CSG payée sur des revenus issus du capital ou des jeux.

Graphique 32 : Décomposition par type d'impôt des droits nets notifiés par le contrôle fiscal (en pourcentage du total des droits nets notifiés) sur la période 2012-2021



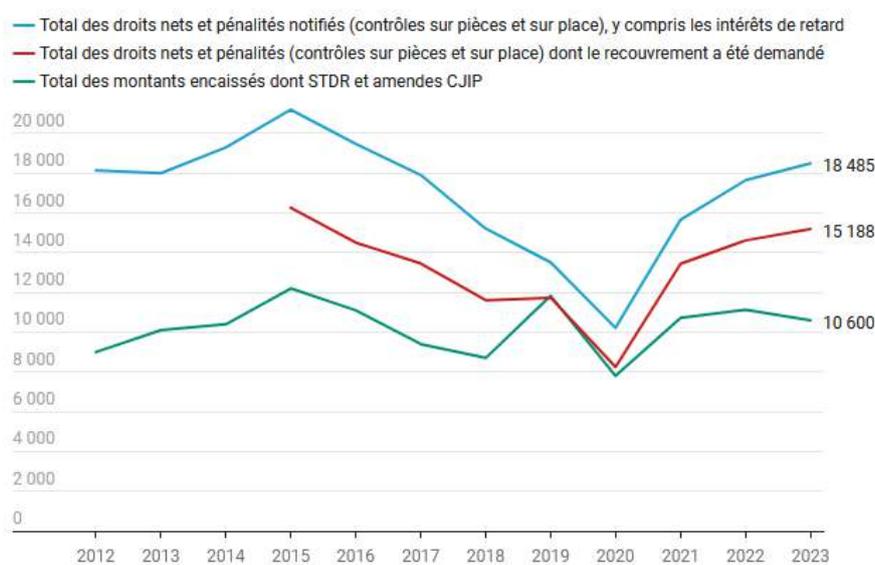
Source : Rapporteurs, sur le fondement des cahiers statistiques de la DGFIP (années 2012 à 2021) et des informations transmises par le bureau SJCF-1A (en ce qui concernent les droits nets notifiés en termes de prélèvements sociaux).

Note des rapporteurs : Le montant des droits nets notifiés pour les remboursements de crédits de TVA n'est plus fourni par les cahiers statistiques de la DGFIP pour les années 2022 et 2023. Pour cette raison, la décomposition par impôt des droits nets présentant d'importants effets de périmètre pour ces deux dernières années, le présent graphique s'arrête à l'année 2021.

En l'absence de décomposition par type d'impôt des montants mis en recouvrement et des montants recouverts dans la documentation de la DGFIP, il n'est pas possible de présenter la part de l'impôt sur le revenu ou des prélèvements sociaux dans ces deux agrégats.

Le graphique suivant met en perspective l'évolution de l'ensemble des montants notifiés lors du contrôle fiscal par la DGFIP (tout impôts confondus) avec ceux mis en recouvrement et ceux effectivement recouverts. Cette approche transverse doit cependant être appréhendée avec précaution en ce qui concerne la comparaison par année des montants mis en recouvrement avec les montants encaissés, le recouvrement effectif intervenant souvent plusieurs années après le redressement.

¹⁶³ Sénat, Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal, 22 juillet 2020, p.29-30.

Graphique 33 : Évolution de l'ensemble des résultats des contrôles menés par la DGFIP sur la période 2012-2023 (en M€)

Source : Rapporteurs, sur le fondement des cahiers statistiques de la DGFIP (années 2012 à 2023).

Notes des rapporteurs :

- À compter de 2022, le montant des droits nets et pénalités notifiés n'est plus retranscrit dans les cahiers statistiques de la DGFIP ; ce montant a été reconstitué en additionnant au montant des droits et pénalités dont le recouvrement a été demandé les crédits d'impôt et taxes non remboursés (CFE et CSP).
- Le montant des droits nets et pénalités dont le recouvrement a été demandé n'est disponible qu'à compter de l'année 2015.
- Le total des montants encaissés représente le rendement budgétaire réel du contrôle fiscal après recouvrement. Il est composé du montant des encaissements réalisés suite à un contrôle fiscal – y compris ceux réalisés au titre du service de traitement des données rectificatives (STDR) jusqu'en 2019 – et de ceux réalisés sur la base d'amendes prononcées dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).
- En cas de divergence entre deux versions des *Cahiers statistiques*, seul le chiffre le plus récent est retenu.

Après plusieurs années de baisse tendancielle des résultats du contrôle fiscal sur la période 2015-2020, on observe une nette reprise depuis l'année 2020, qui a constitué un point bas en raison principalement des conséquences de la crise sanitaire. Le montant dont le recouvrement a été demandé après contrôle fiscal, est ainsi passé de 8,2 Md€ en 2020 à 15,2 Md€ en 2023¹⁶⁴ et les montants effectivement recouverts sont passés sur cette même période de 7,8 à 10,6 Md€.

Encadré 21 : L'impact de la crise sanitaire sur les résultats du contrôle fiscal

La crise sanitaire a entraîné une baisse des montants notifiés et mis en recouvrement par la direction générale des finances publiques au titre de l'année 2020 (et par le réseau des Urssaf), pour deux raisons principales.

En premier lieu, les opérations de contrôle fiscal ont été suspendues lors du confinement¹⁶⁵, avec la possibilité pour certaines d'entre elles d'être arrêtées dans les secteurs les plus touchés par la crise. Les services du contrôle fiscal se sont ainsi concentrés sur le contrôle sur pièces, en priorité sur les dossiers patrimoniaux à enjeux. Une partie des agents du contrôle fiscal a également été redéployée vers d'autres missions de la DGFIP durant cette période.

En second lieu, la reprise des opérations de contrôle fiscal s'est faite de manière progressive afin d'éviter de fragiliser les secteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire.

Source : Sénat, *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* par M. Husson, 25 octobre 2022.

¹⁶⁴ Gouvernement, *Bilan du plan contre les fraudes aux finances publiques*, 20 mars 2024.

¹⁶⁵ L'article 10 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période prévoyait en effet, pour le contribuable comme pour la DGFIP, l'ensemble des délais prévus dans le cadre des travaux de contrôle.

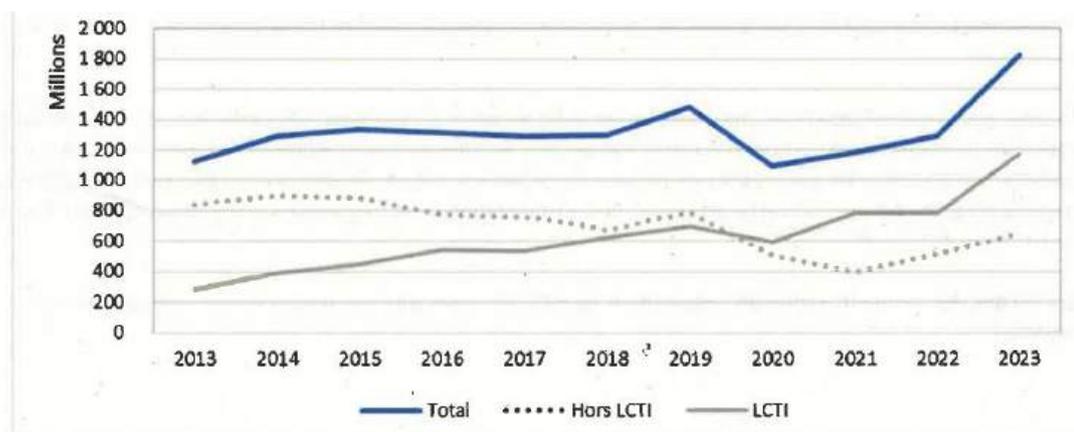
3.1.1.2.2. Une hausse récente des montants redressés par les Urssaf après une décennie de résultats assez stables, dans le cadre d'une stratégie de priorisation donnée à la lutte contre le travail illégal

L'activité de contrôle menée par les Urssaf a permis de redresser un total de 1,8 Md€ en 2023, montant en forte hausse après une décennie de résultats assez stables autour de 1,3 Md€, à l'exception d'un point haut atteint en 2019 et des résultats plus faibles en 2020-2021 liés aux conséquences de la pandémie sur l'activité de contrôle.

La décomposition de ces montants de redressement permet cependant de relever une forte progression des résultats des contrôles LCTI combinée à une baisse des résultats des contrôles « classiques » type CCA et CPAP. La progression des résultats des contrôles LCTI s'est poursuivie après 2021, avec 781 M€ en 2022 et 1 172 M€ en 2023. Au total, entre 2013 et 2023, le montant des redressements réalisés dans le cadre des contrôles LCTI a quadruplé, passant de 283 M€ à près de 1,2 Md€¹⁶⁶.

Cette hausse de plus de 50 % des redressements au titre des contrôles LCTI entre 2022 et 2023 est expliquée par l'Urssaf Caisse nationale par le choix de mobiliser encore plus fortement les inspecteurs sur la lutte contre le travail dissimulé sur cette période, grâce à des redéploiements internes.

Graphique 34 : Montants redressés par le réseau des Urssaf par type d'actions sur la période 2013-2023 (en M€)



Source : Urssaf Caisse nationale

Encadré 22 : Les résultats du contrôle des prélèvements sociaux dans le secteur agricole

Les contrôles relatifs aux contributions sociales des exploitants et salariés agricoles sont assurés par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et non par les Urssaf, même s'il n'existe pas de corps d'inspecteurs dédiés à la lutte contre la fraude en matière agricole eu égard à la taille du régime agricole.

Sur 2020 et 2021, la CCMSA indique que les actions de contrôle en matière de cotisations (14 518 actions en 2021) ont permis de procéder à des redressements pour 21,6 M€ en 2020 et 31,5 M€ en 2021, avec une fréquence de redressement de 20,5 % en 2020 et de 31 % en 2021.

Source : HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

¹⁶⁶ Chiffres communiqués aux rapporteurs par l'Urssaf Caisse nationale.

Selon le HCFiPS, « ces évolutions illustrent probablement un ciblage accru des entreprises contrôlées dans le cadre de la LCTI, éventuellement en lien avec l'accès à de meilleures données (datamining) et à des signalements plus nombreux et plus pertinents des partenaires des Urssaf (inspection du travail, gendarmerie, DGFIP...) via la transmission de procès-verbaux qui peuvent être exploités par les Urssaf »¹⁶⁷. Les résultats exceptionnels de 2023 s'expliquent également par la hausse des ressources affectées aux contrôles LCTI, avec 7,4 % de temps supplémentaires dédiés aux contrôles de lutte contre le travail dissimulé grâce à des redéploiements internes¹⁶⁸. De manière inverse, la baisse des montants redressés dans le cadre des CCA et des CPAP semble être la conséquence de la diminution du nombre de ces contrôles sur l'ensemble de la période.

Constat n° 9 : Les montants des redressements réalisés par le réseau des Urssaf ont fortement progressé en 2023 après une décennie de relative stabilité, ceux réalisés par la DGFIP ont connu une nette reprise depuis 2019 après plusieurs années de baisse.

3.1.2. Des marges de progrès demeurent en termes de performance du recouvrement fiscal et social

3.1.2.1. Bien que des réformes significatives aient été conduites en matière de recouvrement fiscal, les résultats du recouvrement forcé sont difficiles à apprécier sur longue période et présentent des marges d'amélioration au regard des récents résultats

3.1.2.1.1. Pour répondre à des résultats jugés « décevants » durant les années 2000, le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal a fait l'objet d'importantes réformes depuis 2010

Dans son rapport annuel de 2010¹⁶⁹, la Cour des comptes avait jugé « décevants » les résultats du recouvrement sur créances de contrôle fiscal de la DGFIP, en raison tant d'une part recouvrée restée inférieure à 50 % des droits et pénalités émis par le contrôle fiscal sur toute la période étudiée que de l'aspect assez erratique de l'évolution de ce recouvrement, lié principalement aux résultats de dossiers à très forts enjeux financiers.

Tableau 16 : Résultats du recouvrement des droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 pour la période 2003-2008

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Droits et pénalités émis (Md€) | 9,9 | 9,9 | 9,8 | 9,9 | 10,5 | 9,6 |
| Part recouvrée (%) sur les émissions de l'année n-2 | 43,8 | 47,0 | 42,9 | 40,3 | 44,5 | 37,9 |

Source : Cour des comptes, sur la base des données des rapports annuels de performance (RAP) du programme 156.

Si les indicateurs fournis par la DGFIP ne permettent pas de distinguer la part de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des impôts recouverts, la Cour avait cependant pu reconstituer ces résultats après enquête auprès des directions concernées.

¹⁶⁷ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, p.11.

¹⁶⁸ Urssaf Caisse nationale, *Bilan 2023 de la lutte contre le travail dissimulé*, 13 mars 2024, p.3.

¹⁶⁹ Cour des comptes, « Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal », *Rapport annuel 2010*, février 2010, pp. 171 à 206.

Il en ressortait que l'impôt sur le revenu était « le plus difficile à recouvrer »¹⁷⁰, avec un taux brut de recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal de 26 % en 2003 – contre 43,8 % en moyenne – et de 19 % en 2004 – contre 47 % en moyenne.

Consciente de ces difficultés, la DGFIP a ainsi engagé plusieurs réformes dans le courant des années 2010 afin d'y remédier¹⁷¹.

Pour limiter les risques d'admission en non-valeur liée à une insolvabilité organisée, la DGFIP a pris une série de mesures « offensives », avec la mise en œuvre de la flagrance fiscale¹⁷² dans les sociétés défailtantes. Dès lors que des avoirs bancaires ou des créances clients peuvent faire l'objet de saisies, la flagrance fiscale consiste à demander des mesures conservatoires avant l'envoi de l'avis de vérification ou en cours de contrôle et, si le cas de fraude s'y prête, à déclencher la mise en œuvre de la solidarité de paiement prévue à l'article 283-4 *bis* du CGI¹⁷³ en conclusion du contrôle.

Sur un plan organisationnel, deux nouvelles structures ont été créées en 2010 pour consolider les procédures internes à l'administration fiscale pour les recouvrements complexes¹⁷⁴ :

- afin de gagner en efficience, des pôles de recouvrement spécialisés (PRS) ont été créés au profit de la DNVSF et des entités locales de la DGFIP pour traiter du recouvrement faisant suite aux opérations de contrôle fiscal externe ;
- pour mieux lutter contre l'évasion fiscale internationale, une direction des créances spéciales du Trésor (implantée à Châtellerauld) a été mise en place, notamment pour constituer le point d'entrée unique des opérations d'assistance au recouvrement sur les créances fiscales à l'échelle internationale. Cette direction peut être saisie par les comptables des cellules dédiées au pilotage du recouvrement forcé et transmet ensuite la demande internationale via l'applicatif de suivi CROISIAIR¹⁷⁵.

Afin de fluidifier les relations entre les services de contrôle et de recouvrement, une fiche de « liaison contrôle recouvrement » (LICORN) a en outre été développée fin 2019 pour permettre d'anticiper les risques susceptibles d'affecter le recouvrement dès le stade de la programmation et/ou en cours de contrôle, en facilitant les échanges d'informations entre ces services sur la situation d'un même redevable. Cette fiche permet en outre d'évaluer dès le contrôle le risque de non-recouvrement afin de faciliter l'adoption d'éventuelles mesures conservatoires.

L'**annexe 2** présente cette nouvelle organisation, en la resituant aux côtés des organismes du contrôle fiscal.

¹⁷⁰ Cour des comptes, *Le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires*, Communication à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, 2007, p.17.

¹⁷¹ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p.55.

¹⁷² Prévues à l'article L. 16-0 BA du LPF, la flagrance fiscale peut être mise en œuvre, au titre de périodes non échues et au cours d'une procédure entrante prévue par la loi, lorsque l'administration fiscale constate, d'une part, un fait frauduleux au moment de son accomplissement et, d'autre part, des circonstances menaçant le recouvrement. Elle permet de prendre rapidement des mesures conservatoires sans l'autorisation préalable du juge, et en l'absence du contribuable, afin de sécuriser le recouvrement des créances fiscales. Elle entraîne l'application d'une amende et emporte également plusieurs effets, notamment sur le droit de reprise, les procédures et les régimes d'imposition.

¹⁷³ Le 4 *bis* de l'article 283 du code général des impôts (CGI) prévoit un mécanisme de solidarité de paiement entre l'assujéti en faveur duquel a été effectuée une livraison de biens ou une prestation de services, et qui savait ou ne pouvait ignorer que tout ou partie de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) due sur cette livraison, sur toute livraison antérieure des mêmes biens ou sur cette prestation de services ou toute prestation antérieure ne serait pas reversée de manière frauduleuse et la personne redevable de la taxe.

¹⁷⁴ Ces structures complètent l'action des services des impôts des particuliers, chargés du recouvrement amiable et des poursuites de premier niveau.

¹⁷⁵ En 2022, la DCST a traité 3 539 demandes émanant du réseau des comptables de la DGFIP et 1 574 demandes provenant d'autorités fiscales étrangères, permettant l'encaissement de 10,6 M€ pour le compte du réseau des comptables français et le recouvrement de 10,1 M€ pour celui des autorités étrangères.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2019, les procédures de recouvrement forcé ont été rationalisées avec le remplacement de l'ensemble des outils de saisie simplifiée par la saisie administrative à tiers détenteur (SATD), codifiée à l'article L. 262 du LPF. Cet outil, qui se substitue à 6 types de saisie existant précédemment¹⁷⁶, a permis de simplifier le recouvrement forcé.

Encadré 23 : Procédure et outils du recouvrement forcé depuis le 1^{er} janvier 2019

Après notification par les services de contrôle – et sous réserve d'un recours du contribuable devant les instances compétentes – le comptable public établit un avis de mise en recouvrement adressé au débiteur et indiquant de manière explicite la cause et l'objet de la créance ainsi que l'obligation légale n'ayant pas été respectée.

En l'absence de paiement de la part du contribuable, l'administration fiscale peut ensuite engager une procédure de recouvrement forcé, avec deux grands types de procédures possibles.

De manière générale, la DGFIP recourt à une saisie administrative à tiers détenteur (SATD). Cette procédure d'exécution permet à un comptable public, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard d'un redevable. Elle permet également de saisir les biens que l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) s'apprête à restituer.

Dans le cas où l'apurement de la créance demande l'engagement de procédures plus lourdes, le comptable public peut ordonner la saisie de biens (meubles ou immeubles, corporels ou incorporels) du contribuable.

Le tableau ci-dessous recense l'ensemble des actions de recouvrement forcé engagée par la DGFIP sur les impôts des particuliers entre 2013 et 2023 (y compris celles engagées sur une créance n'étant pas issue du contrôle fiscal).

Tableau 17 : Actions en recouvrement forcé de la DGFIP sur les impôts des particuliers (2013-2023)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Actions « de masse » (SATD depuis 2019) | 5,2 M | 5,4 M | 5,6 M | 5,6 M | 6,0 M | 6,2 M | 6,8 M | 4,6 M | 5,8 M | 5,4 M | 4,5 M |
| Actions « lourdes » | 527 | 462 | 432 | 394 | 433 | 433 | 484 | 402 | 540 | 547 | 639 |
| <i>Dont actions en reconstitution de patrimoine</i> | 68 | 28 | 25 | 24 | 19 | 20 | 36 | 36 | 28 | 39 | 32 |
| <i>Dont saisies immobilières</i> | 325 | 286 | 310 | 284 | 298 | 274 | 309 | 275 | 388 | 370 | 462 |
| <i>Dont assignations en liquidation judiciaire</i> | 134 | 148 | 97 | 86 | 116 | 139 | 139 | 91 | 124 | 138 | 145 |

Source : Rapporteurs, sur le fondement des données issues des *Cahiers statistiques* de la DGFIP.

3.1.2.1.2. Si les résultats de ces réformes sont difficiles à apprécier sur longue période en raison d'un changement de calcul des indicateurs, plusieurs éléments font ressortir des marges de progrès notables

L'encaissement effectif des sommes notifiées puis mises en recouvrement par les services de contrôle peut intervenir une, voire plusieurs années, après l'action des services de contrôle. Ce décalage temporel ne permet pas d'apprécier l'efficacité du recouvrement en croisant sur une même année les chiffres des montants mis en recouvrement et des montants encaissés.

Pour cette raison, la DGFIP produit dans le cadre du projet annuel de performances de son programme budgétaire un indicateur visant à apprécier le taux général de recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal au titre des exercices précédents. Il n'existe pas d'indicateur spécifique permettant de suivre ce taux pour les seules créances de contrôle fiscal relatives aux personnes physiques.

¹⁷⁶ Avis à tiers détenteur (ATD) pour les produits fiscaux ; opposition à tiers détenteur (OTD) pour les produits locaux ; saisie à tiers détenteur (STD) pour les recettes non fiscales de l'État ; opposition administrative (OA) pour les amendes et condamnations pécuniaires ; saisie de créance simplifiée (SCS) pour les créances des établissements publics nationaux, des groupements d'intérêt publics nationaux et des autorités publiques indépendantes et avis de saisie pour les contributions indirectes recouvrées par les douanes.

Cet indicateur a évolué à plusieurs reprises, compliquant les comparaisons de long terme et ne permettant notamment plus de disposer dans le projet annuel de performances depuis 2011 de données sur le taux d'encaissement brut des créances issues du contrôle fiscal.

Encadré 24 : Les indicateurs déployés pour évaluer la performance du recouvrement

Depuis sa création en 2008, la DGFIP a utilisé trois indicateurs différents pour évaluer la performance de son recouvrement, chacun ayant été déployé sur des périodes temporelles différentes.

Un premier indicateur, intitulé **taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2** et utilisé jusqu'au projet de loi de finances (PLF) pour 2013 (réalisé 2010-2011), comprend au dénominateur le total des créances issues du contrôle fiscal externe (CFE), au titre d'une année et au numérateur les droits et pénalités encaissés sur lesdites créances, total arrêté au 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la prise en charge. Comme le relève la DGFIP, cet indicateur « présente l'avantage d'intégrer l'ensemble des acteurs, tant l'amont, par l'action de la programmation, du ciblage des contrôles et la prise en compte de manière anticipée des difficultés éventuelles de recouvrement, que l'aval représenté par les services de recouvrement, les rendant coresponsables de la qualité des contrôles »¹⁷⁷.

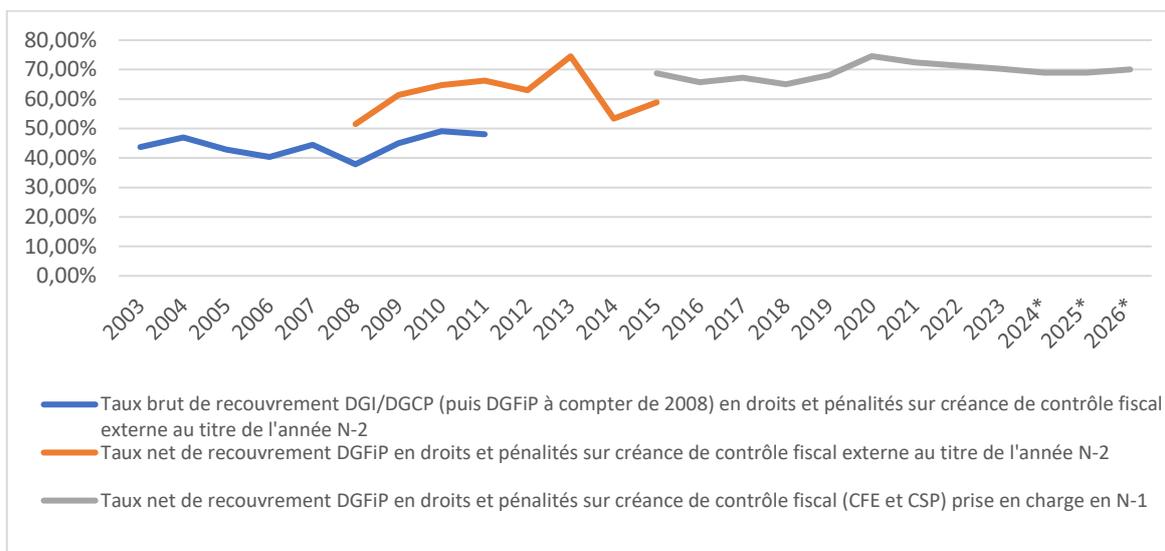
Un deuxième indicateur, intitulé **taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2** et utilisé du PLF 2011 (réalisé 2008-9) au PLF 2017 (réalisé 2014-15) comprend, au dénominateur, le montant des créances nettes issues du contrôle fiscal externe (CFE) au titre d'une année et, au numérateur, le total des droits et pénalités encaissés sur ces créances, total arrêté au 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la prise en charge. Il exclut les créances de CFE sur lesquelles les comptables ne peuvent pas agir (créances en procédures collectives et contestées avec sursis de paiement) et les créances relatives aux impôts locaux sur rôle. Cet indicateur vise à étudier l'efficacité de l'action en recouvrement sur les créances pour lesquelles le comptable public dispose de leviers d'action.

Enfin, un troisième indicateur, intitulé **taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1** et utilisé depuis le PLF 2018 (réalisé 2015-2016) comprend au dénominateur, le montant des créances nettes issues du contrôle fiscal externe (CFE) ou sur pièces (CSP) au titre d'une année (en principal, soit droits et pénalités d'assiette : intérêts de retard, amendes et majorations, mais hors pénalités de recouvrement) et, au numérateur, les encaissements effectifs sur lesdites créances, total arrêté au 31 décembre de la première année suivant celle de la prise en charge. Outre les créances sur lesquelles les comptables ne peuvent pas agir et les créances relatives aux impôts locaux (déjà exclues dans l'indicateur précédent), il exclut également les créances relatives à l'*exit tax*. Selon la DGFIP, « en donnant une vision plus large de l'état du recouvrement des créances suite à contrôle fiscal et en raison du raccourcissement de la période de référence (N-1 depuis 2018 au lieu de N-2), [cet indicateur] favorise les synergies entre les services de contrôle et de recouvrement »¹⁷⁸.

L'agrégation de ces différents indicateurs sur longue période donne les résultats suivants.

¹⁷⁷ PLF 2013, *Projet annuel de performances du programme 156*, p. 27.

¹⁷⁸ PLF 2013, *Projet annuel de performances du programme 156*, p. 10.

Graphique 35 : Évolution des résultats du recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal au sein de la DGI/DGCP (2003-2007) puis de la DGFIP (2008-2026)

Source : Rapporteurs, sur la base des cahiers statistiques de la DGFIP et des données des RAP 156 annexés au PLF.

Note des rapporteurs : Les années suivies d'un astérisque désignent des résultats prévisionnels.

Si ces ruptures méthodologiques ne permettent pas d'évaluer les progrès réalisés par la DGFIP depuis les observations de la Cour des comptes de 2010, les résultats demeurent toujours aussi volatiles en raison des effets des créances exceptionnelles emportant par construction des variations peu anticipables, avec un pic à 74,6 % obtenu en 2020 dans le contexte de la pandémie. La DGFIP considère que ce taux devrait se stabiliser autour de 69-70 % durant les prochaines années, avec cependant de fortes incertitudes liées à l'impact de « *la double prescription en 2021 (celle du 31/12/2020 ayant été reportée au 14/06/2021 en raison du contexte sanitaire) sur le recouvrement des années suivantes* » et de « *la crise inflationniste actuelle sur l'attitude future des payeurs* »¹⁷⁹.

Les effets des mesures engagées par la DGFIP durant les années 2010 sur l'efficacité des mesures de recouvrement restent ainsi difficiles à apprécier à la seule lecture des statistiques fournies dans le cadre des documents budgétaires.

Cependant, un rapport du Sénat de 2020 a pu conclure que les mesures organisationnelles déployées par la DGFIP n'ont permis que « *de petites marges de progrès* »¹⁸⁰ par rapport à la situation antérieure, en relevant la persistance de problématiques particulières en cas de fraudes complexes, d'enjeux de capacité juridique de saisie des biens ou encore de difficultés d'identification des bénéficiaires effectifs. Ce dernier point confirme la nécessité de finaliser les réformes internationales en cours visant à garantir une réelle transparence (cf. 2.1.2).

Aussi, comme le relevait le rapporteur général de la commission des finances du Sénat dans un récent rapport, « *le recouvrement reste, comme l'a reconnu l'administration fiscale, un aspect de la procédure de lutte contre la fraude dont les marges de progrès demeurent significatives* »¹⁸¹.

Constat n° 10 : Des marges de progrès demeurent pour améliorer les résultats du recouvrement des créances issues du contrôle fiscal, notamment pour les fraudes les plus complexes.

¹⁷⁹ PLF 2024, *Projet annuel de performances du programme 156*, p. 11.

¹⁸⁰ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal*, 22 juillet 2020, p.85.

¹⁸¹ Sénat, *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* par M. Jean-François Husson, 25 octobre 2022, p.35.

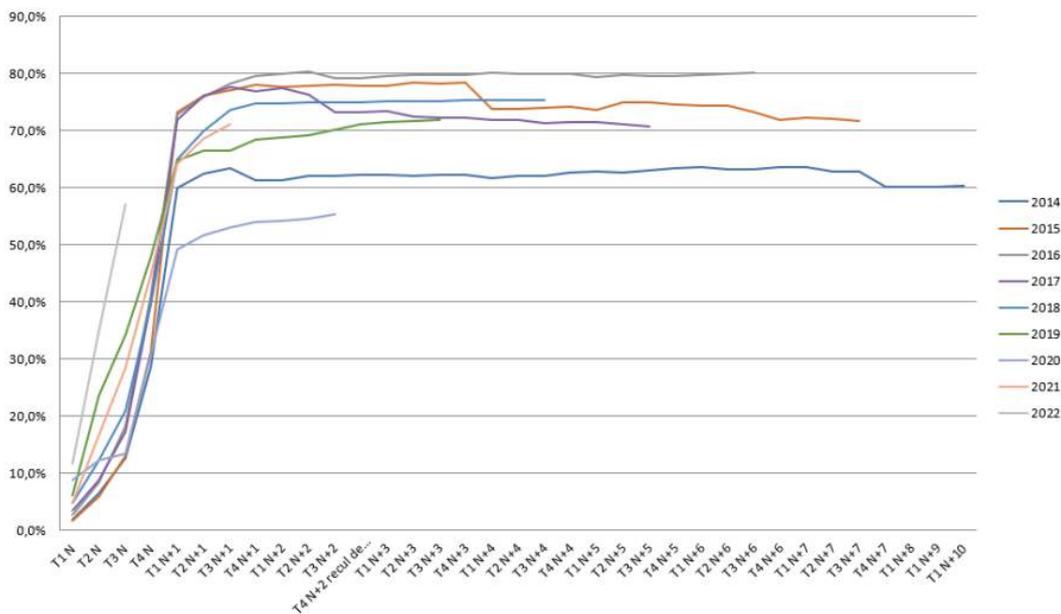
3.1.2.2. Des enjeux similaires dans le réseau des Urssaf, particulièrement identifiables pour le recouvrement relevant de la lutte contre le travail illégal, en lien avec le phénomène des entreprises dites « éphémères »

Les difficultés rencontrées par la DGFIP en matière de recouvrement de créances issues du contrôle se retrouvent pour les Urssaf, avec une concentration des enjeux sur le recouvrement des sommes issues des contrôles en matière de lutte contre le travail illégal (LCTI).

Pour mesurer l'efficacité de son recouvrement, l'Urssaf Caisse nationale utilise un indicateur qui détaille le taux d'évolution de recouvrement en fonction du temps passé en trimestres depuis la mise en recouvrement de la créance par les services de contrôles des Urssaf, afin de pouvoir mesurer l'évolution du ratio dans le temps. Le taux indiqué est un taux « brut » et intègre le reversement des dommages et intérêts¹⁸².

Le taux brut de recouvrement des créances issues des contrôles hors LCTI par les Urssaf se situe en général entre 60 et 70 % des sommes redressées dans un délai d'un an après le redressement par les services de contrôle et entre 70 et 80 % de ces mêmes sommes deux ans après le redressement, avant de se stabiliser sur le plus long terme. De même que pour la DGFIP, les résultats sont également très volatiles, avec un point bas de 60 % sur le long terme pour les montants redressés en 2014 et un point haut autour de 80 % sur le long terme pour ceux redressés en 2016.

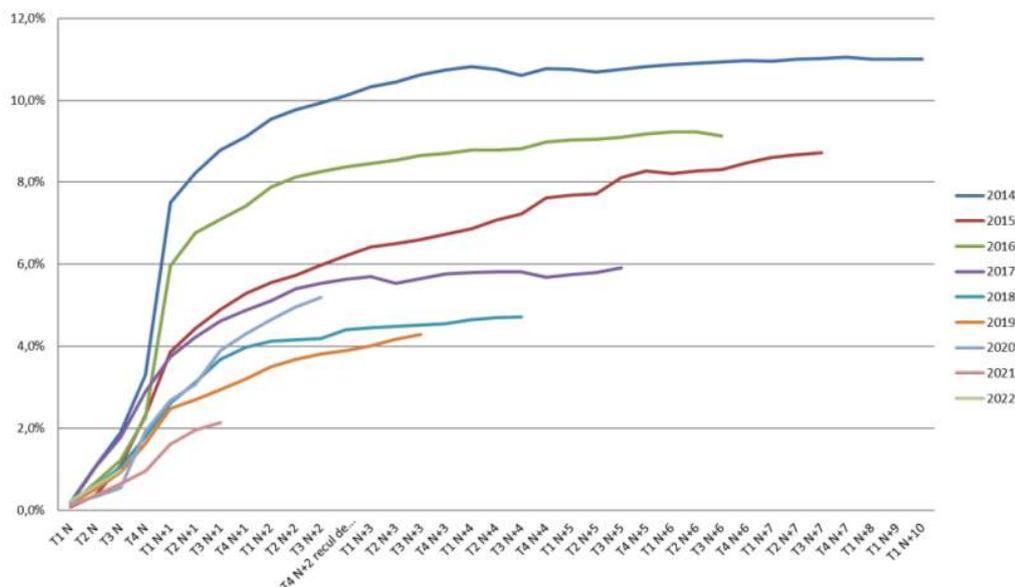
Graphique 36 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôle hors LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)



Source : HCFiPS, - Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, février 2023, p.36.

Ce taux est en diminution sur moyenne période lorsque l'on considère les résultats du recouvrement d'opérations de LCTI et tend en outre à diminuer au fil du temps. Un an après le redressement par les Urssaf, ce taux était ainsi de seulement 8 % pour les redressements de 2014, 4 % pour ceux de 2015, 2 % pour ceux de 2019 et de 1 % pour ceux de 2021. Il se rétablit toutefois à un niveau proche de 2019 pour 2022. Plusieurs années après le redressement, ce taux plafonnait à 11 % pour les redressements de 2014 et à 6 % pour ceux de 2017 (cf. graphique 37).

¹⁸² Pour le LCTI, l'indicateur a été revu en 2020 pour intégrer à la fois les sommes recouvrées à la suite de contrôles LCTI et les sommes LCTI recouvrées au titre d'action initialement engagées dans le cadre de CCA.

Graphique 37 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôles de LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)

Source : HCFiPS, - *Haut Conseil du financement de la protection sociale, L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, février 2023, p.36.

Cette baisse du taux de recouvrement sur créances de LCTI constitue un enjeu important, dans un contexte marqué par une forte hausse de la part des montants redressés au titre de la LCTI.

Conscients de cette difficulté, les Urssaf ont déployé toute une série d'outils pour maximiser le recouvrement des créances LCTI, souvent proches de ceux utilisés par la DGFIP¹⁸³.

En premier lieu, le règlement amiable des créances LCTI est recherché pour prendre en compte la situation des débiteurs et de leurs enjeux financiers. Une expérimentation a été menée sur la période 2020-2022 pour octroyer des délais de paiement suite à contrôle LCTI afin d'inciter les entreprises solvables à régler leur dette.

En deuxième lieu, l'Urssaf engage dès qu'elle le peut les procédures de saisie conservatoire et de solidarité financière des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage. Leur mise en œuvre nécessite cependant de pouvoir prouver le défaut de vigilance du donneur d'ordre dans le premier cas et la production d'un procès-verbal de travail dissimulé et la remise au contrôlé d'un document constatant cette situation dans le second. Elle assigne en outre en liquidation judiciaire les entreprises organisant leur insolvabilité ou étant en cessation de paiement caractérisée.

En troisième lieu, l'Urssaf a développé des partenariats avec les études de commissaires de justice et avec l'Agrasc pour fluidifier les échanges et prévenir la disparition des débiteurs.

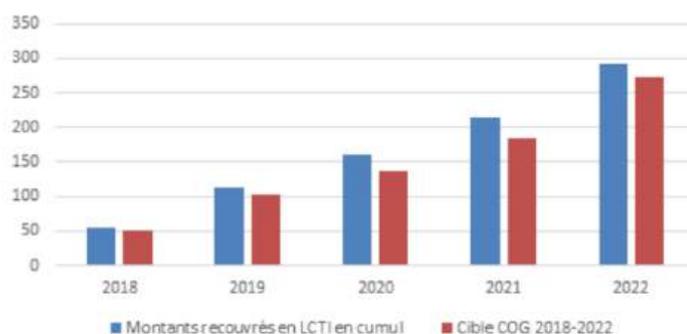
En quatrième lieu, des procédures simplifiées de coopération au sein de l'UE ont été adoptées et, depuis 2021, un système d'échange dématérialisé a été mis en place entre organismes de protection sociale européens (l'EESSI) pour faciliter le recouvrement sur le territoire de l'UE.

¹⁸³ Urssaf Caisse nationale. Cf. notamment *Rapport thématique : La lutte contre la fraude au prélèvement social en 2022, 2023*, p.24 ; *Bilan 2023 de la lutte contre le travail dissimulé*, dossier de presse, 13 mars 2024, p.9 et 10.

Enfin, un guichet de régularisation des chiffres d'affaires des auto-entrepreneurs a été mis en place depuis 2023 après une phase d'expérimentation en 2022 afin de renforcer la lutte contre la fraude à la sous-déclaration, y compris lorsqu'ils sont utilisateurs des plateformes numériques. Ce dispositif, confié au centre national de fiabilisation des revenus des travailleurs indépendants de l'Urssaf Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), a d'abord été expérimenté sur la région PACA avant d'être étendu à la France entière (hors Mayotte). Il vise à croiser les déclarations de chiffres d'affaires des auto-entrepreneurs avec leurs déclarations fiscales personnelles et/ou le montant des transactions réalisées sur une ou plusieurs plateformes numériques d'intermédiation. En cas de sous-déclaration avérée ou en l'absence de réponse de l'utilisateur, ce dernier fait l'objet d'un redressement de cotisations.

Ces procédures ont permis des progrès en termes de montants recouverts au titre de contrôle LCTI allant au-delà des cibles fixées à l'Urssaf par la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 (cf. **graphique 38**), mais ces montants restent encore relativement limités par rapport à ceux redressés les années passées. Ce tendancier se confirme en 2023 avec des recouvrements au titre de la LCTI qui atteignent 79,6 M€ (contre 77 M€ en 2022), des chiffres en hausse par rapport aux années précédentes mais qui sont à mettre en perspective avec les montants des redressements réalisés les années précédentes, qui s'élevaient entre 283 et 1 172 M€ sur la période 2013-2023 (cf. **graphique 39**).

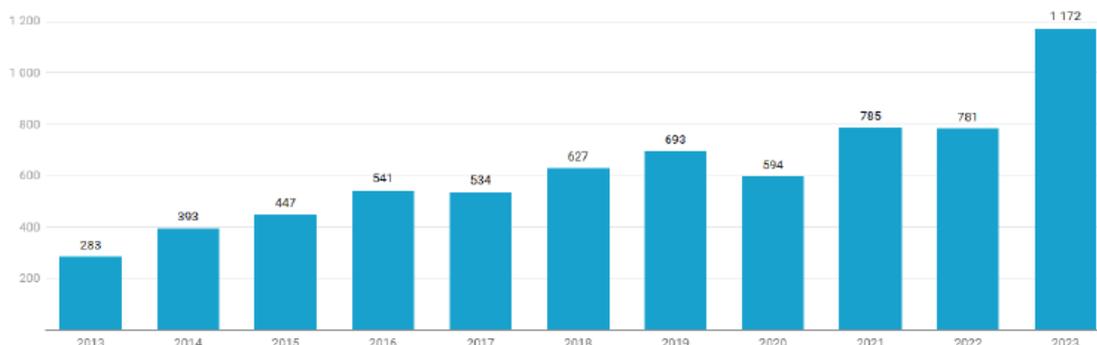
Graphique 38 : Montants recouverts au titre de la lutte contre le travail illégal en cumulé sur 2018-2022 (en M€)



Source : Urssaf Caisse nationale, *La lutte contre la fraude au prélèvement social en 2022*, 2023, p.21.

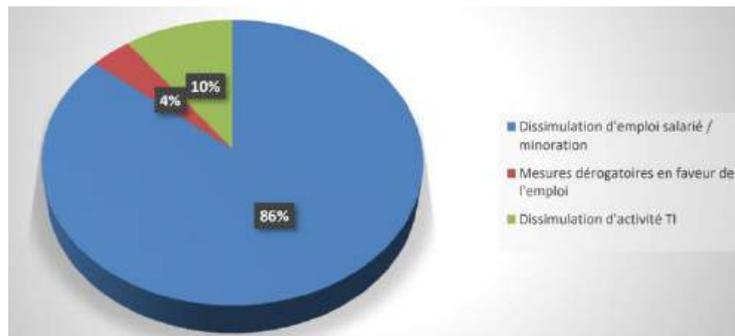
Note de lecture : Ce graphique présente des montants cumulés depuis 2018. Par exemple, les montants recouverts au titre de la LCTI en 2022 étaient de 77 M€ (différence entre le total cumulé des montants recouverts en LCTI en 2022 et celui cumulé en 2021).

Graphique 39 : Évolution des montants redressés à la suite de contrôles de lutte contre le travail illégal sur 2013-2023 (en M€)



Source : Rapporteurs, sur le fondement des données communiquées par l'Urssaf Caisse nationale.

Ces résultats – qui doivent être interprétés avec précaution du fait des impacts de la pandémie – doivent aussi être appréhendés à la lumière de la répartition des redressements LCTI, qui portaient à 86 % en 2022 sur des motifs de dissimulation/minoration d'emploi salariés voire de dissimulation d'activités relevant du travail illégal.

Graphique 40 : Répartition des redressements « LCTI » par motifs en 2022

Source : Urssaf Caisse nationale, *La lutte contre la fraude au prélèvement social en 2022, 2023*, p.18.

Les enjeux propres au recouvrement des montants redressés dans le cadre de contrôles de LCTI s'expliquent ainsi en grande partie par les « entreprises éphémères », ces dernières pouvant disparaître au moment des opérations de contrôle ou organiser leur insolvabilité en amont en s'appuyant sur le droit existant.

Encadré 25 : Détournement frauduleux des procédures de transmission universelle de patrimoine (TUP) et insolvabilité organisée dans le cadre d'une liquidation amiable : deux schémas mobilisés par les sociétés éphémères pour contrer les démarches de recouvrement

Certaines entreprises peuvent organiser leur insolvabilité en recourant à des démarches de liquidation amiable. Dans ce schéma, les associés de l'entreprise peuvent recourir à l'article 1844-8 du code civil et procéder à une dissolution anticipée. Une fois l'entreprise dissoute, elle rentre dans la phase de liquidation et est représentée par un liquidateur amiable qui peut être le dirigeant ou son associé, comme le prévoit l'article L. 237-3 du code de commerce. La loi prévoit alors que le liquidateur doit utiliser ses actifs pour apurer ses passifs et rembourser ses dettes, notamment celles qu'il aurait auprès des organismes fiscaux et sociaux. Le greffier du tribunal de commerce procède à la radiation.

Cependant, comme le relève le HCFiPS, aucune attestation de compte à jour fournie par l'Urssaf n'est exigée dans le processus, ce qui permet une radiation sans paiement des dettes sociales si le liquidateur a passé outre ces dettes. Il est toujours en théorie possible d'engager la responsabilité du liquidateur amiable quand il est établi qu'il ne pouvait pas ignorer l'existence de ses dettes sociales. Cependant, le liquidateur a souvent largement le temps d'organiser son insolvabilité avant que sa responsabilité ne puisse être prouvée et engagée par les Urssaf. Cela rend impossible le recouvrement des créances. Ce schéma est souvent utilisé dans le cas du travail dissimulé : selon l'évaluation de l'Urssaf d'Île-de-France, au moins 100 situations de liquidation amiable mettant en échec le recouvrement sont relevées chaque année par cette seule région, pour un préjudice évalué à 70 M€ par l'Urssaf Île-de-France.

Un autre schéma utilisé par ces sociétés est d'organiser – en cas d'opération de contrôle – la disparition de leurs actifs en recourant à la transmission universelle de patrimoine (TUP) au profit d'une société de droit étranger n'ayant aucun établissement stable en France¹⁸⁴. Dans ce cas, en l'absence d'opposition des Urssaf dans un délai de 30 jours à partir de la publication de la TUP, la société est dissoute, ce qui entraîne automatiquement la transmission de l'ensemble du patrimoine de la société à l'entité de droit étranger sans que l'Urssaf ne puisse recouvrer les sommes dues. Le délai court de 30 jours, associé au fait que les annonces publiées dans les journaux d'annonces locales sont peu portées à la connaissance des organismes de recouvrement, rend ces schémas très difficiles à contrer.

Source : HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

Constat n° 11 : Les contrôles LCTI restent encore peu suivis d'un recouvrement effectif par rapport aux autres contrôles engagés par le réseau des Urssaf, en raison notamment des difficultés posées par les entreprises éphémères.

¹⁸⁴ Lorsqu'une société a un seul associé qui est une personne morale (c'est-à-dire une autre société - en pratique une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) ou une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), la dissolution de l'entreprise a lieu sans passer par la liquidation, mais par une transmission universelle du patrimoine (TUP) : l'associé unique rédige un procès-verbal dans lequel il décide de la dissolution avec TUP. Les créanciers de la société dissoute peuvent s'opposer à cette TUP, mais dans un délai de 30 jours à compter du lendemain du jour de publication de la dissolution dans un support d'annonces légales (qui peut être tout journal d'annonce local). En cas d'opposition, le gérant ou le dirigeant de la société non encore dissoute est assigné devant le tribunal de commerce du lieu du siège social de la société dissoute. Une fois saisi, le tribunal peut rejeter l'opposition du créancier, ordonner le remboursement des créances ou ordonner la constitution de garanties.

Pour mieux lutter contre ces sociétés éphémères, le Gouvernement a annoncé qu'il prendrait deux séries de mesures inspirées de celles portées par le HCFiPS dans son *Rapport sur l'avenir du recouvrement social*¹⁸⁵.

D'une part, le Gouvernement s'est engagé à empêcher le détournement de la transmission universelle de patrimoine (TUP) « en prévoyant un délai d'opposition de 60 jours [au lieu de 30] et en assurant l'information des services de l'État »¹⁸⁶, en obligeant à publier la TUP au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). Dans le dossier de presse adossé au bilan de ce plan réalisé par le Premier ministre le 20 mars 2024, cette mesure est annoncée comme « à venir »¹⁸⁷. D'autre part, il a annoncé que « le recours à la liquidation amiable des sociétés sera conditionné à l'absence de dettes fiscales ou sociales ». Cette mesure était également en cours de mise en œuvre en juillet 2024¹⁸⁸.

3.2. L'organisation des contrôles : des différences d'organisation marquées entre les administrations sociales et fiscales, qui appellent une meilleure coordination interservices et interministérielle

3.2.1. Une organisation de l'administration fiscale très différente de celle de l'administration sociale

Les développements suivants présentent l'organisation du contrôle des personnes physiques. D'autres structures de la DGFIP, des Urssaf ou de la CCMSA peuvent être mobilisées dans le cadre du contrôle d'autres impôts (IS, TVA, droits d'accises) ou contributions sociales.

3.2.1.1. Une chaîne du contrôle fiscal organisée autour d'une pluralité d'entités de la DGFIP, en lien avec la diversité et la complexité de la fraude fiscale

Comme le rappelle le document de politique transversale consacré à la lutte contre la fraude annexé au PLF 2024¹⁸⁹, le contrôle fiscal des particuliers s'effectue sur trois niveaux : national (services centraux et services à compétence nationale), interrégional (DIRCOFI) et local (DDFiP et DRFiP). Cette organisation, en grande partie déconcentrée, du contrôle des particuliers vise à répartir l'action des différents services selon la nature des procédures menées et leurs enjeux financiers mais également à prendre en compte les spécificités des territoires en matière de fraude pour garantir l'adaptabilité de l'administration fiscale.

En complément de cette organisation majoritairement déconcentrée, la chaîne du contrôle repose également sur un ensemble de services à compétence nationale agissant sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal. Ces services sont surtout dédiés à la lutte contre les fraudes les plus complexes.

¹⁸⁵ Cf. [Partie 2 du rapport sur l'avenir du recouvrement social](#).

¹⁸⁶ Ministère chargé des comptes publics, Communiqué de presse : « Gabriel Attal annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques », 9 mai 2023, p. 4.

¹⁸⁷ Gouvernement, *Bilan du plan de lutte contre les fraudes sociales, fiscales, et douanières*, Dossier de presse, 20 mars 2024, p.7.

¹⁸⁸ *Idem*.

¹⁸⁹ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p. 53-54.

Encadré 26 : Présentation des services à compétence nationale de la DGFIP amenés à intervenir dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale des particuliers

La **direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)** assure l'exploitation fiscale de renseignements permettant de lutter contre les fraudes les plus graves. Elle dispose pour ce faire de brigades nationales d'intervention (BNI), consacrées à la détection et à la conduite d'enquêtes en vue de procédures de contrôle, de brigades interrégionales d'intervention (BII) en charge de la mise en œuvre de l'article L. 16 B du LPF relatif au droit de visite et de saisie, de brigades d'intervention rapide (BIR) compétentes pour contrôler les secteurs à risque (notamment en matière de fraude à la TVA) et du service des investigations élargies (SIE), qui se charge de la gestion des aviseurs fiscaux.

La **direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)** assure le contrôle des dossiers des personnes physiques pour les cas les plus complexes en termes de notoriété et d'enjeux fiscaux. Outre notamment le service de contrôle des élus (SCE) chargé du contrôle de la cohérence des déclarations patrimoniales des élus nationaux et européens, elle est dotée depuis le 1^{er} janvier 2023 d'un pôle national de soutien au réseau (PNSR) dédié au contrôle patrimonial qui apporte un soutien juridique et technique à l'ensemble du réseau pour les procédures relatives aux impôts liés au patrimoine et aux revenus ainsi que les procédures de contrôle afférentes.

La **direction des impôts des non-résidents (DINR)** assure « *le contrôle des déclarations qui doivent être souscrites ainsi que l'assiette, le contrôle et le recouvrement des impôts, droits, taxes et sommes, quelle qu'en soit la nature* » pour l'ensemble des personnes physiques et morales non-résidentes en France mais concernées par un périmètre établi par arrêté¹⁹⁰.

L'ancien **service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)** se chargeait, sous la tutelle du directeur général des douanes et des droits indirects et du directeur général des finances publiques, des missions de « police fiscale », mais agissait uniquement après saisie dans le cadre d'enquêtes judiciaires ouvertes par la DNEF ou le Parquet national financier. Il est devenu l'**Office national anti-fraude (ONAF)** le 1^{er} mai 2024.

La **brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE)** se compose de 45 inspecteurs fiscaux exerçant leurs fonctions auprès de la police judiciaire de Nanterre et des services territoriaux de police judiciaire. Ces agents agissent dans le cadre d'enquêtes financières en apportant un soutien technique à la police judiciaire et participent à la programmation du contrôle fiscal en fournissant des éléments permettant l'ouverture de contrôles pour des affaires à finalité répressive et dotées d'enjeux financiers significatifs.

Sources : DPT Fraude, annexé au PLF 2024 et arrêté du 27 juillet 2017 portant création de la DINR.

En ce qui concerne la détection de la fraude, le bureau SJCF-1D, en collaboration avec les pôles interrégionaux de programmation (PIRP), dresse des listes, issues du recoupement de données et de la détection de comportement ou indicateurs qui caractérisent des risques fiscaux, à destination des services de programmation locaux, les pôles de contrôle et d'expertise (PCE).

La recherche d'informations fiscales, quant à elle, repose sur la mobilisation de renseignements extérieurs (services de police, renseignement, douanes, etc.). Au niveau national, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) en assure le suivi, tandis qu'au niveau local, ce sont les brigades de recherche et de contrôle (BCR) qui s'en chargent. Le renseignement fiscal interne aux services de la DGFIP peut aussi être mobilisé dans le cadre de la recherche d'informations, comme en attestent les échanges entre le service des impôts des particuliers (SIP) et les PCE mentionnés précédemment.

La partie opérationnelle du contrôle à proprement parler est assurée nationalement par la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) pour les dossiers des particuliers les plus significatifs en termes d'enjeux et de notoriété. En outre, cinq pôles nationaux de contrôle à distance des particuliers (PNCD) ont été créés entre 2021 et 2023 pour traiter les dossiers simples de contribuables à l'échelle nationale.

¹⁹⁰ Arrêté n°0175 du 26 juillet 2017 relatif aux attributions de la direction des impôts des non-résidents.

Au niveau local, outre les organes dédiés au contrôle sur pièces (CSP) et au contrôle fiscal externe (CFE), des structures ont été créées pour mieux lutter contre la fraude patrimoniale :

- au sein des DIRCOFI, les brigades patrimoniales (BPAT) ont été créées en 2017 pour effectuer un contrôle sur pièces approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant de l'échelon interrégional¹⁹¹ ;
- dans les DDFiP et les DRFiP, le contrôle approfondi du patrimoine des particuliers est porté par des pôles de contrôle revenus/patrimoines (PCRFP).

Le suivi des contentieux et le lien avec le Parquet sont aussi répartis entre plusieurs structures.

En matière de contentieux administratif, au niveau central, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF) traite les recours pour excès de pouvoir et assure, le cas échéant, la soumission et le suivi d'un dossier pour un pourvoi en cassation dans le cadre d'une réclamation contentieuse portant sur le sujet fiscal.

Les transmissions automatiques au Parquet sont assurées par le service ayant porté le contrôle (DNVSF, DIRCOFI, DRFiP ou DDFiP). Dans le cas de plaintes pénales à l'initiative de la DGFIP devant être soumises pour avis à la Commission des infractions fiscales (CIF), les pôles pénaux interrégionaux (PPI) rédigent les plaintes pour les DRFiP ou DDFiP concernées, soit après transmission d'un projet établi par les DIRCOFI, soit de leur propre initiative.

Durant la procédure pénale, le Parquet (PNF ou parquet local) peut confier l'enquête judiciaire ou des missions de police fiscale au SEJF, futur Office national anti-fraude (ONAF). Au niveau local, les pôles pénaux interrégionaux assurent également l'animation et la mutualisation de l'action pénale au niveau interrégional par le biais de rencontres avec les parquets, de la représentation aux audiences pour la DIRCOFI mais aussi de formations.

L'**annexe 2** présente de manière schématique le fonctionnement des services impliqués dans la chaîne du contrôle fiscal des particuliers, sur le fondement des informations collectées par les rapporteurs lors de leurs entretiens.

3.2.1.2. Un contrôle de la fraude en matière sociale reposant principalement sur les Urssaf et traitant de manière plus marginale de la fraude des particuliers

Le contrôle de la fraude aux cotisations et impôts sociaux s'organise en deux niveaux¹⁹².

Au niveau national, l'Urssaf Caisse nationale, par le biais de sa direction de la réglementation, du recouvrement et du contrôle (DIRREC), assure la programmation et le suivi du contrôle et du recouvrement répartis au sein du réseau régional de l'Urssaf. La DIRREC anime également l'Instance nationale de contrôle (INC), qui pilote les activités liées aux politiques de contrôle et de lutte contre la fraude au sein du réseau.

Au niveau local, un pilote régional du contrôle assure le suivi des responsables des services de contrôle, en charge des inspecteurs et des contrôleurs, en charge notamment de la lutte contre le travail illégal (LCTI), tandis qu'une structure homologuée assure le suivi du recouvrement et des effectifs alloués à cette tâche. L'échelon national bénéficie en outre, par le biais de l'INC, des remontées du réseau régional en matière de bonnes pratiques.

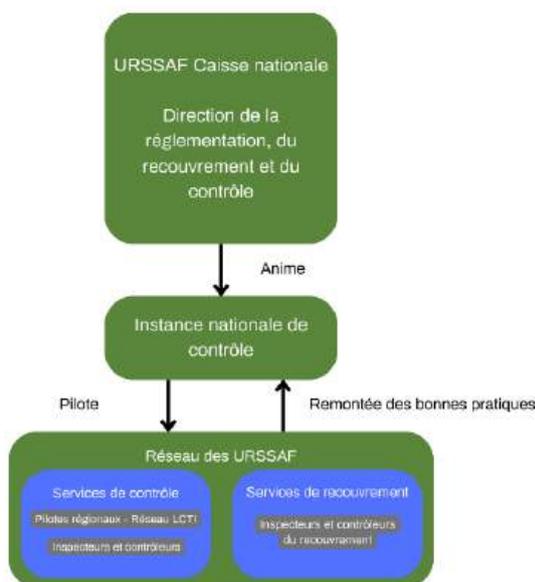
Enfin, l'ensemble des inspecteurs du recouvrement peuvent être mobilisés lors de contrôles spécifiques sur différents territoires, mais aussi par le biais de la transmission d'informations issues des contrôles comptables d'assiette (CCA).

¹⁹¹ Le champ de compétence des BPAT s'exerce sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1,5 M€ et 152,4 M€ d'euros pour les ventes et entre 0,5 M€ et 72,6 M€ pour les services.

¹⁹² Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p. 113 et Haut Conseil du Financement de la Protection sociale, *Rapport sur l'avenir du recouvrement – Partie 2*, février 2023, p. 31-33.

Si le réseau des Urssaf assure le suivi des contrôles contre la fraude aux prélèvements sociaux pour le régime général, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) gère quant à elle les dossiers afférents au régime agricole, qui inclut les exploitants et les salariés agricoles. Organisée par le biais d'un guichet unique, la politique de contrôle de la CCMSA concerne l'ensemble des branches des deux régimes agricoles. Cette politique de lutte contre la fraude est menée par des agents répartis sur l'ensemble du territoire et se réduit au périmètre du contrôle externe. La lutte contre le travail dissimulé dans le domaine agricole est ainsi gérée par le réseau des Urssaf, sur le fondement d'un partenariat entre les deux instances.

Graphique 41 : La chaîne du contrôle au sein du réseau des Urssaf



Source : Rapporteurs, sur la base des entretiens réalisés par la mission.

3.2.2. Une coordination interministérielle des acteurs du contrôle qui s'est améliorée avec la création de la MICAF, mais qui reste encore à développer au niveau local

3.2.2.1. Une coordination des contrôles essentielle au bon déroulement du contrôle des particuliers

La forte diversité des acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude en France (DGFIP, réseau des Urssaf, inspection du Travail, services de renseignement, douanes, police, gendarmerie, services judiciaires, etc.) et leur différence d'organisation interne¹⁹³ compliquent le traitement transverse de la fraude fiscale et sociale, en particulier dans les cas où le contrôle d'un même impôt relève de structures différentes, à l'exemple de la CSG.

Encadré 27 : Le contrôle de la CSG – un exemple de périmètre partagé entre la DGFIP et les Urssaf

Introduite en 1991, la contribution sociale généralisée (CSG) a été introduite pour permettre d'assurer le financement de la Sécurité sociale à travers un principe de solidarité nationale impliquant la mise à contribution de l'ensemble des personnes et des revenus. Elle frappe ainsi l'ensemble des revenus et non seulement les revenus du travail.

¹⁹³ Par exemple, la formation des vérificateurs de la DGFIP et des inspecteurs du recouvrement des Urssaf diffère, de même que les règles de contrôle ou encore le statut de ces agents (les agents de l'administration fiscale sont en effet en grande majorité des fonctionnaires, tandis que les inspecteurs des Urssaf sont des agents de droit privé).

Son assiette se construit ainsi autour de quatre grandes familles de revenus définis aux articles L. 136-1-1 et suivants du code de la sécurité sociale : les revenus d'activité, les revenus de remplacement (pensions et chômage), les revenus du capital (patrimoine et produits de placement) et les gains et mises issus des jeux. Cette assiette large induit un partage de compétences entre la DGFIP et l'Urssaf dans les activités de contrôle et de recouvrement de cet impôt. En effet, alors que la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement est prélevée à la source et contrôlée par le réseau des Urssaf, celle sur les revenus du capital et sur les gains et mises issues des jeux est recouverte sur rôle (distinctement de l'impôt sur le revenu) puis contrôlée par les services de la DGFIP. Ce partage s'explique notamment par le fait que les impositions relatives aux revenus du capital et des jeux sont habituellement recouvrées par la DGFIP.

Cette double compétence peut cependant compliquer la coordination du contrôle de cet impôt. Par exemple, en cas de détection par l'une de ces deux administrations d'une non-déclaration ou d'une sous-déclaration par un même contribuable de ses revenus d'activité et de ses revenus du patrimoine, cette administration ne peut opérer que le contrôle et le recouvrement des revenus relevant de son champ de compétence, rendant nécessaire une coordination avec l'autre administration impliquée.

Dans ce cadre, l'existence d'une impulsion interministérielle dans la détection et le contrôle de la fraude s'avère essentielle pour assurer la cohérence de la lutte contre la fraude. Une telle impulsion est cependant longtemps restée insuffisante, comme avait pu le relever la Cour des comptes dans son rapport de 2019¹⁹⁴.

Nombre de structures devant assurer le portage interministériel de cette politique sont en effet tombées en déshérence. On peut notamment citer le comité national de lutte contre la fraude, créé en 2008 autour du Premier ministre mais qui n'a pas été réuni pendant des années ou encore l'ancienne délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), que la Cour avait invité à supprimer après avoir relevé en 2019 qu'elle n'était « *jamais parvenue à s'imposer comme une instance de coordination interministérielle, faute notamment d'un rattachement et d'une légitimité adéquats* »¹⁹⁵.

3.2.2.2. Des avancées dans la coopération interministérielle à l'échelle nationale depuis la création de la MICAF, mais des coordinations à développer au niveau local

En réponse aux difficultés de la coordination interministérielle, le Gouvernement a supprimé la DNLF et l'a remplacé par la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), créée par décret le 15 juillet 2020¹⁹⁶. Cette mission a été conçue en vue de mieux répondre à l'organisation appelée de ses vœux par la Cour en 2019 : une structure permanente légère (7 agents), chargée de veiller au renforcement de la mise en œuvre des principaux projets communs en matière de lutte anti-fraude par les différentes administrations.

À l'instar de la DNLF, la MICAF est placée, par délégation du Premier ministre, sous l'autorité du ministre chargé du budget et est chargée d'assurer la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'UE en lien avec les autorités européennes, de piloter la coordination en matière de lutte anti-fraude des différents ministères au niveau national et local.

¹⁹⁴ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019, p.16-17.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 154.

¹⁹⁶ Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude.

Si ses missions européennes demeurent sensiblement similaires à celles de la DNLF, la MICAF s'est cependant attachée à développer la coordination opérationnelle et l'adoption de stratégies partagées à l'échelle nationale avec la création des groupes opérationnels anti-fraude (GONAF)¹⁹⁷, inspirés de la *task-force* créée pour la TVA dont la Cour des comptes avait relevé l'efficacité en termes de lutte contre la fraude¹⁹⁸.

En facilitant le décloisonnement des approches, ces GONAF ont notamment permis d'élargir le partage des bases de données au-delà de ceux déjà engagés au niveau bilatéral entre la DGFIP et le réseau des Urssaf. On peut citer à cet égard l'ouverture en 2022 d'accès directs aux bases de données de la DGFIP (FICOBA, FICOVIE, BNDP, Patrim) et des organismes de protection sociale (RNCPS et DSN) aux services de police, de gendarmerie et à l'inspection du travail. L'objectif est de faciliter les enquêtes menées par ces services en matière de lutte contre la fraude. De même, des travaux importants ont été conduits en 2023 en matière de lutte contre les sociétés éphémères frauduleuses, avec un soutien aux travaux législatifs de renforcement de l'encadrement de la transmission universelle de patrimoine (TUP) permettant à des entreprises – dont certaines assujetties à l'impôt sur le revenu – d'organiser leur insolvabilité¹⁹⁹.

La transversalité portée par les GONAF a ainsi permis d'enregistrer des avancées notables dans le traitement des fraudes les plus complexes, en facilitant le portage conjoint d'évolutions législatives (à l'exemple de celle relative aux TUP) et des échanges entre services très diversifiés. Un enjeu reste cependant la charge de travail induit par le nombre de groupes²⁰⁰.

Pour autant, certains axes de coopération méritent encore d'être renforcés en matière de coordination de la lutte contre la fraude. En effet, les moyens humains de la MICAF (7 agents) ne lui permettent pas de participer à l'ensemble des dynamiques mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la fraude.

La lutte contre la fraude s'articule au niveau local dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), qui dépendent surtout des préfets et des procureurs qui les président. Toutefois, les opérations concertées menées par ces derniers ne portent que de manière limitée sur des enjeux relatifs à la coordination de la lutte contre la fraude à l'impôt sur le revenu ou aux cotisations sociales, la majeure partie des opérations de lutte contre la fraude fiscale étant concentrée sur la TVA.

La coopération s'est cependant développée au cours des dernières années en matière de lutte contre fraude organisée à l'aide de sociétés éphémères ou de « coquilles vides », qui est un enjeu partagé par la DGFIP et les Urssaf. Le nombre d'opérations est ainsi passé de 6 en 2019 à 83 en 2022 (dont 38 dans le cadre d'opérations relatives à des opérations de lutte contre la fraude fiscale et 45 contre la fraude sociale). Le nombre de ces opérations reste néanmoins relativement limité au regard du nombre total d'opérations conjointes : 1 301 en 2019 et 2 374 en 2022. Ces partenariats pourraient donc encore être consolidés.

¹⁹⁷ Les thématiques retenues pour les dix GONAF sont les suivantes : adaptation des moyens d'enquêtes aux enjeux du numérique, fraude à l'identité numérique et fraude documentaire, justice pénale et recouvrement de créances frauduleuses, lutte contre les trafics de tabac, lutte contre les contrefaçons, fraude à la résidence, lutte contre les fraudes aux finances publiques commises via des sociétés éphémères, lutte contre les fraudes fiscales et sociales commises via le e-commerce, lutte contre la fraude à la TVA, travail illégal et fraude fiscale connexe.

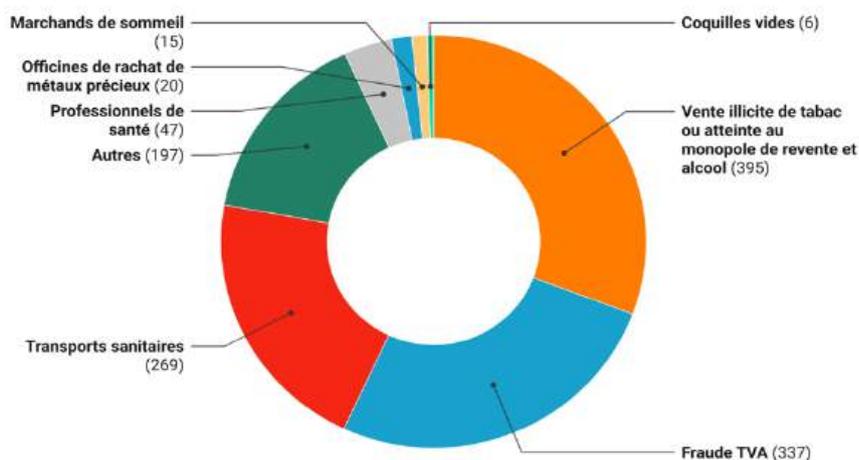
¹⁹⁸ Créée en 2014 par la DGFIP, la *Task force* TVA a été mise en œuvre pour pallier notamment les insuffisances de la lutte contre la fraude à la TVA sur les quotas carbone. Elle réunit sous l'égide de la DGFIP l'ensemble des services opérationnels chargés de la lutte contre la fraude à la TVA. Pour plus de précisions, cf. Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019, p. 103.

¹⁹⁹ MICAF, *Rapport d'activité 2022*, p. 21-23.

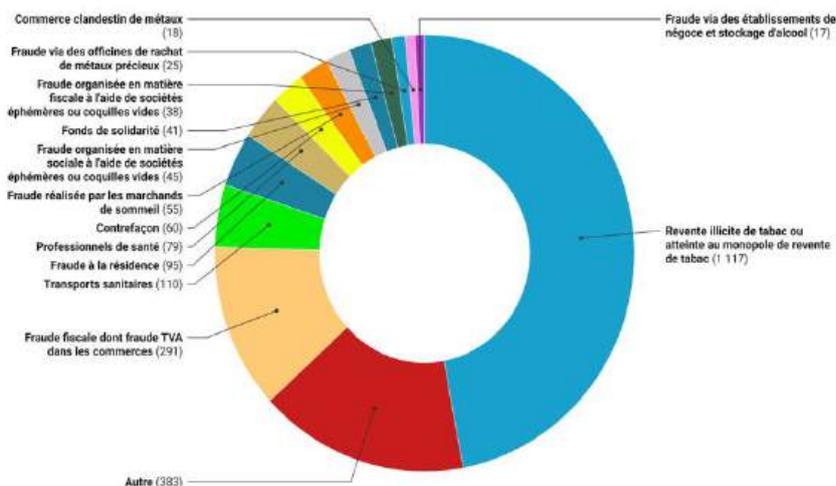
²⁰⁰ Cf. aussi sur ce sujet HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, février 2023, p.79.

Graphique 42 : Nombre d'opérations concertées en matière de lutte contre la fraude fiscale, douanière et aux prestations sociales (années 2019 et 2022)

Année 2019



Année 2022



Source : DNLF, Lutte contre la fraude aux finances publiques – résultats 2019, p.33 ; MICAF, Lutte contre la fraude aux finances publiques – résultats 2022, p.43

L'efficacité des coopérations locales dépend encore assez largement des éventuelles relations interpersonnelles susceptibles d'exister entre administrations, de l'existence de bonnes pratiques locales (par exemple des transmissions régulières de procès-verbal de renseignement en matière de lutte contre le travail illégal) et des moyens humains et techniques disponibles pour pouvoir suivre les CODAF et s'engager dans des actions de coopération en matière de lutte contre la fraude, en particulier pour les services judiciaires mais également pour le contrôle fiscal de proximité

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale avait ainsi relevé en 2023 que « *les relations bilatérales ou trilatérales entre agents chargés du contrôle demeurent parfois privilégiées [par rapport aux Codaf], les services des autres administrations étant sollicités en tant que de besoin. Elles sont efficaces lorsque des liens inter administratifs ont pu être créés, ce qui est fortement dépendant de la volonté des acteurs, mais aussi de leur capacité à faire. La charge de travail des parquets – et par suite leur difficulté à prendre en charge les sujets de travail dissimulé au regard du très grand nombre d'objectifs qui leur sont assignés – a en particulier été soulignée par la plupart des personnes rencontrées* »²⁰¹.

3.2.3. Une coordination à renforcer entre les services de contrôle et de recouvrement des deux réseaux, DGFIP et Urssaf, pour garantir un suivi efficace de la lutte contre la fraude sur toute la chaîne du contrôle

3.2.3.1. Des enjeux de coordination notables entre les services de contrôle et les services de recouvrement au sein de l'administration fiscale, malgré certaines avancées

Alors que le bon fonctionnement de la chaîne contrôle-recouvrement nécessite des liens étroits entre ces deux services, les systèmes d'information de la DGFIP ont été conçus au fil du temps pour répondre à des besoins métiers particuliers. Les applications dédiées au contrôle et au recouvrement sont donc multiples, parfois mal renseignées et non articulées entre elles, ce qui empêche tout suivi unifié de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal et complique l'accès aux informations sur l'état du recouvrement, renforçant les risques d'erreurs ou de prescription.

Ainsi, l'application ALPAGE, utilisée par les services du contrôle fiscal, a été conçue comme un outil de pilotage du contrôle fiscal. Cet outil permet notamment de classer par catégorie les différents dossiers ayant donné lieu à des redressements fiscaux à partir d'un code thésaurus, qui précise le motif du redressement.

La saisie de ces données dans ALPAGE se fait cependant de manière manuelle et *a posteriori*, ce qui peut engendrer des erreurs. Selon la Cour des comptes²⁰², entre 5 et 10 % des contrôles enregistrés dans ALPAGE ne comportent pas de code thésaurus.

De même, l'application ILIAD, utilisée par les agents de la gestion fiscale, présente des données précises s'agissant du nombre de contrôles effectués et des montants redressés. Cependant, elle manque de précision sur les motifs ayant provoqué le contrôle ou sur la part des contrôles ayant conduit à une action de redressement, ne permettant pas de reconstituer l'ensemble de la chaîne du contrôle.

Enfin, les services de recouvrement ne disposent pas de système d'information permettant un suivi unifié du recouvrement forcé. Comme le relevait déjà la Cour des comptes en 2016, « *cette hétérogénéité est source à la fois de complexité, de retards et de coûts* »²⁰³.

La DGFIP a pris conscience de longue date des défauts afférents à ces ruptures applicatives. Elle a en effet engagé dans les années 2000 le développement du programme Copernic, qui visait à refondre les systèmes d'informations sur les recettes fiscales. Cependant, comme l'a relevé la Cour des comptes en 2010²⁰⁴, le contrôle fiscal est resté à l'écart de ce projet fédérateur, ne permettant pas d'établir un dossier unique de contrôle.

²⁰¹ HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, février 2023, p.80-81.

²⁰² Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, novembre 2023, p. 50.

²⁰³ Cour des comptes, *Rapport annuel 2016*, chapitre 4 « La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer ».

²⁰⁴ Cour des comptes, « Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal », *Rapport annuel 2010*, février 2010, p. 183.

En 2018, la DGFIP a lancé le projet PILAT (pour « pilotage et analyse du contrôle ») avec trois objectifs : supprimer les ruptures applicatives sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal (de la programmation au recouvrement), simplifier le travail des agents participant à la chaîne du contrôle et améliorer le pilotage de cette activité²⁰⁵. Initialement prévue pour 2022, la mise en service de ce logiciel a cependant pris du retard et est désormais annoncée pour l'année 2024, avec la livraison d'un outil de requête statistique supplémentaire fin 2025.

La Cour des comptes a cependant fait part de ses réserves sur la capacité de l'outil d'assurer un suivi intégré de la chaîne de contrôle, en relevant que la première version de l'application ne permettra pas d'assurer « *de correspondance stricte entre motifs de contrôle et irrégularités constatées (celles-ci pouvant différer des premiers), ce qui risque de nuire, de manière persistante, à l'évaluation de la pertinence du motif de programmation* »²⁰⁶.

De même, en 2019, la DGFIP a lancé le projet d'un second logiciel – intitulé RocSP (pour « recouvrement optimisé des créances de la sphère publique ») – afin de pouvoir unifier progressivement le recouvrement forcé des différentes créances de la sphère publique (impôts, amendes, produits locaux et cotisations sociales, recettes non fiscales, etc.). Ce projet s'appuie sur le succès de l'application RSP – chargée du recouvrement des impôts des professionnels – en étendant ses fonctionnalités à l'ensemble des créances de la DGFIP, dont la première étape porterait sur le recouvrement forcé des créances fiscales des particuliers. Alors que sa mise en œuvre avait été annoncée pour 2021²⁰⁷, cette première étape n'a cependant pas encore vu le jour et la nouvelle date prévue pour sa mise en œuvre – si ce logiciel est maintenu – est inconnue des rapporteurs.

Ces différents retards sont regrettables, eu égard aux bénéfices attendus sur l'ensemble de la chaîne du contrôle, au-delà même du recouvrement. Comme le relevait en effet M. Alain Piau, responsable de la mission « unification de la recouvrement » de la DGFIP, à l'occasion d'une audition parlementaire, « *l'accès au suivi des applications de recouvrement par les services de contrôle leur permettra de disposer d'informations immédiatement accessibles sur les suites budgétaires ou contentieuses des dossiers traités. Cela permet d'encore mieux orienter les contrôles en intégrant la finalité du recouvrement dans l'exercice du métier de contrôle. L'unification du recouvrement permet le rassemblement cohérent des différentes taxes dans une seule lecture pour un redevable. Elle limite les failles dans lesquelles des oublis ou imprécisions déclaratives peuvent venir se nicher. C'est un effet préventif* »²⁰⁸. La DGFIP estimait ainsi en 2019 que le seul projet PILAT devrait permettre d'accroître les recettes du recouvrement de l'ordre de 400 M€ par an à partir de 2024, tout en permettant d'« économiser » 150 ETP²⁰⁹.

Dans l'attente de la finalisation de ces différents applicatifs, la DGFIP a lancé fin 2019 une fiche de « liaison contrôle recouvrement » (LICORN) pour anticiper dès le stade du contrôle les risques susceptibles d'affecter le recouvrement. Si cet outil constitue une amélioration en facilitant les échanges au sein de la chaîne du contrôle fiscal, son potentiel en termes de suivi de l'ensemble de la chaîne reste plus limité que celui de l'adoption de nouveaux logiciels.

Constat n° 12 : La mise en production des logiciels PILAT et RocSP, destinés à améliorer la coordination de la chaîne du contrôle fiscal, a pris du retard et des doutes subsistent sur leur capacité à garantir un suivi intégré du contrôle, de la programmation au recouvrement.

²⁰⁵ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p. 55.

²⁰⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, novembre 2023, p. 51.

²⁰⁷ Sénat, *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits post-stationnement*, MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, 10 juillet 2019, p. 57.

²⁰⁸ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal*, 22 juillet 2020, p.84.

²⁰⁹ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, *Note à Madame la secrétaire générale des ministères économiques et financiers – Avis sur le projet PILAT*, 2 septembre 2019.

3.2.3.2. Une coordination entre les chaînes du contrôle fiscal et social qui pourrait encore être développée

3.2.3.2.1. Des efforts de coordination ont été engagés entre la DGFIP et les Urssaf, mais le potentiel croisé de ces synergies pourrait être mieux exploité

Soumises à des enjeux similaires d'adaptation aux évolutions de la fraude et à la contrainte partagée d'optimiser l'usage des ressources de leurs chaînes du contrôle, la DGFIP et les Urssaf dialoguent de façon régulière au-delà des échanges dans le cadre interministériel des GONAF et des CODAF. Plusieurs groupes de travail Urssaf/DGFIP ont ainsi été organisés, autour de thématiques permettant de mieux partager l'information et d'accroître la sélection d'entités à risque en matière de contrôle.

Encadré 28 : Les partenaires de la DGFIP dans la lutte contre la fraude à l'échelle des GONAF

La DGFIP assure le rôle de chef de file d'un grand nombre de GONAF à l'échelle nationale.

D'une part, la DGFIP coordonne le groupe de lutte contre les fraudes aux finances publiques commises via des sociétés éphémères, qui rassemble également les services douaniers, la répression des fraudes (DGCCRF), Tracfin, les forces de l'ordre (police et gendarmerie nationales), l'Urssaf Caisse nationale, le ministère de la Justice, le Conseil national des greffiers de tribunaux de commerce, l'AGS (régime de garantie des salaires), Pôle emploi, l'Insee et la MICAF. Ce groupe a pour objectif de faciliter la détection en amont des agissements frauduleux afin d'éviter leur liquidation ou le recours à une transmission universelle de patrimoine avant le règlement de leurs créances fiscales et sociales, en facilitant les échanges entre services sur des entreprises identifiées comme frauduleuses et de faire remonter les propositions d'évolutions du cadre juridique existant pour mieux poursuivre ce type de fraudes.

D'autre part, la DGFIP organise les travaux du GONAF chargé de la lutte contre les fraudes fiscales et sociales commises via le e-commerce, qui regroupe également les services douaniers, la répression des fraudes, Tracfin, les forces de l'ordre, la direction générale du Travail, la direction de la Sécurité sociale, l'Urssaf Caisse nationale, la CCMSA, le parquet national financier, la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO) pour les dossiers de travail illégal de grande complexité commis en bande organisée et la MICAF. Ce groupe vise à assurer une approche coordonnée entre services douaniers et fiscaux dans la détection et le contrôle des courants de fraude (sociétés impliquées, types de montage). Il s'est notamment mobilisé dans le suivi de l'exploitation des informations transmises par les opérateurs de plateforme sur le fondement de l'article 242 *bis* du CGI. Ces échanges ont permis d'ajuster les transmissions faites par les opérateurs de plateforme et ont conduit à 69 propositions de contrôle, dont 9 se sont achevés avec des résultats de 21 M€ de rappels et 16 M€ de pénalités.

Enfin, la DGFIP pilote le groupe en charge de la lutte contre la TVA, qui regroupe également les services douaniers, la répression des fraudes, Tracfin, les forces de l'ordre, le ministère de la Justice, le PNF, la JUNALCO et la MICAF. Ce groupe a pour objectif de mutualiser les informations entre les différents services de contrôle impliqués dans la lutte contre la fraude à la TVA, de faciliter l'actualisation de la cartographie de ce type de fraude, d'assurer une veille stratégique visant à réagir plus efficacement face au développement de nouveaux types de fraude et de prévenir, le cas échéant, les opérateurs économiques, sur certains comportements fiscaux à risque.

Source : Rapport d'activité 2022 de la MICAF, p.35 à 40.

En 2008, une convention cadre prévoyant des échanges d'informations et des programmes de formation communs avec une déclinaison à l'échelle locale a été signée. Elle est actuellement en cours de révision pour tenir compte des nouvelles orientations interministérielles²¹⁰. Sur un plan technique, les agents des Urssaf sont habilités depuis 2010 à accéder aux fichiers de gestion des comptes bancaires (FICOBA) et se sont vus ouvrir l'accès à trois autres bases gérées par la DGFIP depuis 2021 : BNDP (patrimoine), FICOVIE (assurance-vie) et PATRIM (immobilier).

²¹⁰ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, p. 62.

De même, une convention a été signée en janvier 2023 afin de permettre des accès directs au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) pour la DGFIP et l'accès de la DGFIP aux portails « partenaires CAF » et « partenaires Urssaf Caisse nationale » a été élargi. Ces différents accès permettent d'approfondir les investigations, en particulier pour la lutte contre les fraudes les plus complexes et le travail dissimulé. Alors que cet accès aux fichiers n'était au départ possible que par la voie d'un droit de communication nominatif et après une demande individuelle, la loi du 23 octobre 2018 de lutte contre la fraude a autorisé un accès direct pour améliorer la rapidité et la qualité des investigations.

Enfin, la DGFIP et les Urssaf se transmettent régulièrement des informations susceptibles de les intéresser mutuellement. En 2022, 3 726 opérations de contrôle fiscal externe avaient ainsi donné lieu à l'envoi d'un bulletin de recoupement.

Pour autant, l'exploitation de ces échanges d'information s'avère parfois compliquée. Ainsi, l'accès direct aux fichiers échangés prévu par la loi de 2018 s'effectue dossier par dossier, sans possibilité de croisement par *datamining* avec les bases de données des Urssaf. Cette situation est préjudiciable dans un cadre marqué par la nécessité d'optimiser les ressources limitées du contrôle, à la fois pour les Urssaf et pour la DGFIP.

En outre, comme le relevait le conseiller d'État M. Jonathan Bosredon dans le cadre d'une réflexion sur l'articulation de la DGFIP et des Urssaf, l'application des conventions nationales « *reste soumise par construction à une hétérogénéité au niveau local (qui découle notamment du fait que les réseaux n'ont pas la même structure géographique ni le même type de pilotage, que des services nationaux) et au fait qu'il porte plus sur des bonnes pratiques que sur des processus amont* »²¹¹.

Cette hétérogénéité complique les échanges spontanés entre ces deux pôles, dans un contexte où les calendriers respectifs de contrôle et les ressources disponibles conduisent bien souvent à finaliser les opérations de contrôle à une date proche de la date-butoir prévue par les textes.

En effet, en matière fiscale comme en matière sociale, le droit de reprise « standard »²¹² court jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'impôt ou les cotisations sont dues et n'est suspendu que pendant la phase contradictoire suivant l'envoi de la proposition de rectification (PR, pour le fiscal) ou de la lettre d'observations (LO, côté social). Ainsi, comme le relève M. Bosredon, « *cela ne laisse pas non plus beaucoup de temps et comme les entreprises ne sont pas contrôlées tous les ans, la solution la plus expédiente pour contrôler le maximum d'années tout en analysant bien les choses est de terminer les opérations (via l'envoi de la LO/PR) à une date proche de la limite prévue par les textes. Dans ces conditions pratiques et juridiques, des échanges ou procédures initiées postérieurement à cette date rendent quasiment certaine une prescription au moins de la première année redressée par le premier réseau* »²¹³.

Ce fonctionnement apparaît ainsi largement améliorable et invite à développer des synergies opérationnelles plus approfondies en amont de la chaîne de contrôle, en particulier pour les fraudes où l'efficacité du recouvrement dépend de la rapidité de l'obtention des échanges, par exemple dans le cas où il existe de forts risques d'insolvabilité organisée.

3.2.3.2. Des outils de coopération opérationnelle DGFIP – Urssaf qui restent encore à développer pour améliorer les résultats du recouvrement fiscal et social

En premier lieu, l'ouverture réciproque de l'accès aux bases de données fiscales et sociales pourrait être mieux exploitée, en recourant systématiquement aux méthodes de *datamining*.

²¹¹ *Idem*, p. 166.

²¹² Le droit de reprise peut parfois être rallongés dans des cas spécifiques. Par exemple, l'article L. 244-3 du code de la sécurité sociale prévoit un droit de reprise rallongé de 6 mois pour les travailleurs indépendants.

²¹³ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, p.171.

Encadré 29 : Présentation des bases de données FICOBA, FICOVIE, BNDP, PATRIM et du RNCPS

Le **fichier des comptes bancaires (FICOBA)**, créé en 1971 et informatisé en 1982, recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France et contient des informations (nom, prénom, adresse, date et lieu de naissance) sur leurs titulaires, qu'ils soient ou non-résidents français²¹⁴. L'accès à FICOBA est utilisé par les services de contrôle pour mettre en évidence des montages frauduleux complexes, en retraçant les flux financiers entre différents comptes. Il est notamment utilisé par les Urssaf pour contrer des pratiques de fausses sous-traitances en prouvant via les flux bancaires l'existence d'une relation de dépendance entre le « donneur d'ordre » (en réalité l'employeur) et son pseudo sous-traitant. Cette base est en outre utile pour permettre de rassembler des indices dans une enquête visant à démontrer qu'une entité déclarée comme un prestataire étranger est, en réalité, économiquement organisée et dirigée depuis la France.

La **base FICOVIE**, créée par la loi de finances rectificative pour 2013 et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2016, recense les contrats de capitalisation et d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes d'assurance établis en France et contient les données d'identification des souscripteurs, assurés et bénéficiaires de ces contrats, que ces personnes soient ou non résidentes françaises. Ce fichier contient également des informations financières relatives à ces contrats au 1^{er} janvier de chaque année et, s'agissant uniquement des contrats d'assurance-vie, à la répartition des sommes entre les bénéficiaires à la suite du décès de l'assuré. L'accès à cette base peut permettre de déceler par exemple des schémas de blanchiment de fraude fiscale ou sociale, passant notamment par l'association d'un contrat d'assurance-vie à un emprunt *in fine* (cf. 1.2.2).

La **base nationale des données patrimoniales (BNDP)** recense les informations patrimoniales (identité, adresse, le cas échéant références cadastrales des biens et montant des transactions) contenues dans les documents déposés par les contribuables ou leur représentant dans les services de la DGFIP en charge de la publicité foncière et de l'enregistrement. L'accès à BNDP peut permettre aux Urssaf d'identifier d'éventuelles dissimulations d'actifs (biens meubles ou immeubles) obtenus via des fonds liés à des infractions de travail illégal.

« **Patrim** » ou « **Estimer un bien** » recense les informations concernant les ventes de biens immobiliers, pour les besoins d'évaluation des biens, de termes de comparaison et d'études de marché (adresse, références cadastrales des biens, montant des ventes). Son accès permet aux Urssaf d'identifier et d'évaluer les immeubles susceptibles d'être en lien avec les infractions de travail illégal.

Le **répertoire national commun de la protection sociale (RNCSP)**, créé en 2006, regroupe sur la base du numéro NIR (ou « numéro de sécurité sociale ») des données sur l'identité des bénéficiaires, l'affiliation à des organismes administratifs, la nature des risques couverts et le montant des avantages servis, ainsi que les adresses déclarées pour les percevoir. Cette base permet à la fois de simplifier les procédures de la Sécurité sociale et d'appuyer la lutte contre les fraudes. Elle est ouverte aux organismes de la branche recouvrement dans le cadre de leur mission de lutte contre le travail illégal, ainsi qu'au Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss).

Source : HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

Dès 2022²¹⁵, la Cour des comptes avait recommandé de rapprocher de manière automatisée et systématique les identifiants bancaires utilisés par les organismes sociaux pour régler des prestations avec les données de FICOBA. Depuis avril 2023, un dispositif technique pour assurer cette automatisation a été mis en place entre la Cnav et la DGFIP afin de prévenir ou d'interrompre les versements injustifiés de prestations gérées par l'assurance vieillesse sur des comptes bancaires détenus par des personnes autres que les bénéficiaires. Dans un rapport de 2023, la Cour a recommandé d'élargir ce dispositif à l'ensemble de la protection sociale²¹⁶.

Ces méthodes de rapprochement automatique pourraient aussi être élargies aux autres fichiers afin de mieux détecter et recouvrer la fraude fiscale et sociale, non seulement en cours de contrôle mais aussi dès la programmation, dans un cadre d'utilisation à définir avec la Cnil. Cet élargissement pourrait être engagé à l'occasion de la refonte de la convention nationale entre l'Urssaf Caisse nationale et la DGFIP. Cette dernière devrait en effet être actée d'ici la fin de l'année 2024, selon les informations communiquées par la DGFIP aux rapporteurs.

²¹⁴ FICOBA ne permet pas en elle-même d'avoir des informations sur le contenu des comptes : le fichier ne recense pas les opérations effectuées sur le compte ou sur son solde.

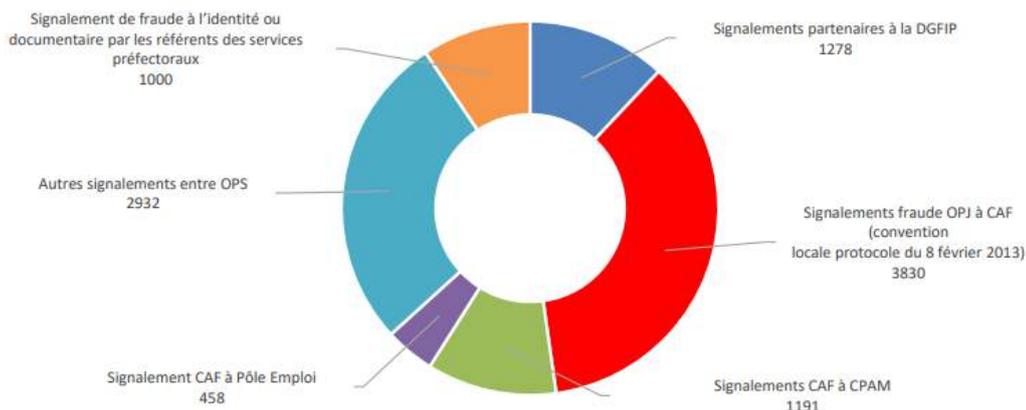
²¹⁵ Référé du 9 février 2022 aux ministres des solidarités et de la santé et de l'économie, des finances et de la relance et au ministre délégué chargé des comptes publics.

²¹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, p.240-241.

En deuxième lieu, eu égard aux contraintes que présente le délai de prescription sur l'efficacité du recouvrement *in fine*, les échanges d'information entre DGFIP et Urssaf lors des contrôles pourraient être davantage systématisés dès que la possibilité d'un impact sur l'autre sphère est identifiée par les contrôleurs.

Des progrès ont déjà été réalisés en favorisant les bonnes pratiques existantes au niveau local et les échanges lors des CODAF restreints, en vue par exemple de faciliter la transmission de procès-verbaux LCTI aux organismes de recouvrement sociaux ou encore de faciliter les signalements effectués auprès des brigades de contrôles et de recherche de la DGFIP. En 2022, selon la MICAF, 10 689 échanges avaient ainsi eu lieu, dont 1 278 au bénéfice de la DGFIP.

Graphique 43 : Échanges de renseignements en matière de fraudes fiscales, douanières ou sociales en 2022



Source : Rapport d'activités 2022 de la MICAF.

Si cette dynamique est bienvenue, ces échanges interviennent parfois tardivement et en limite de la date de prescription, ce qui rend ces transmissions inexploitable par les services de recouvrement. Il apparaît ainsi possible de prévoir une systématisation de ces échanges au sein des services de contrôle, dès lors qu'un agent identifie des situations dans lesquelles sont repérés des manquements aux règles que l'autre réseau contrôle, comme le recommande M. Jonathan Bosredon²¹⁷.

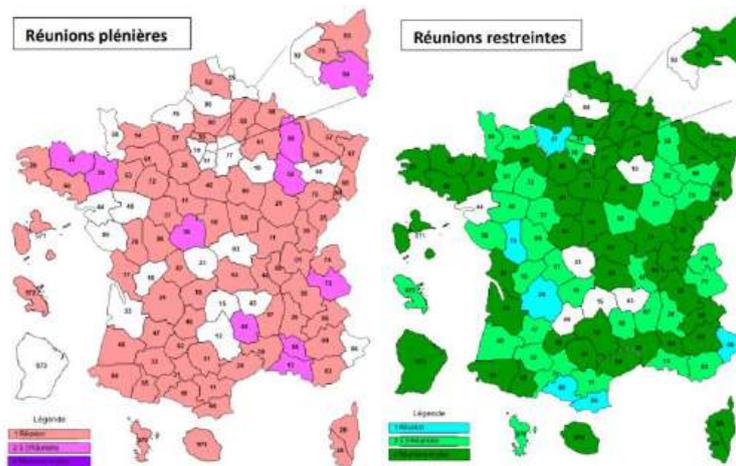
L'intérêt de davantage promouvoir les échanges d'informations entre les sphères fiscales et sociales est bien identifié par les administrations. La DGFIP a ainsi indiqué aux rapporteurs avoir prévu le lancement d'ateliers à compter du mois de juillet 2024 pour promouvoir les échanges d'informations concernant les contrôles infructueux et les informations sur les dispositifs d'examen de conformité fiscale (ECF).

En outre, afin de faciliter la gestion de cette information par les agents et de limiter le temps pris à les analyser, ces échanges pourraient davantage être formalisés. De nombreux échanges spontanés d'informations se font actuellement par oral lors de CODAF restreints et/ou par mails, ce qui ne permet pas d'avoir une visibilité des suites données à l'information transmise. En outre, les échanges dans le cadre des CODAF sont parfois rares – certains départements n'ayant même réuni aucun CODAF en 2019 et 2022 – et le nombre total de CODAF tend à décroître. Ainsi, alors que 455 CODAF restreints avaient été réunis en 2019, ce chiffre recule à 374 en 2022. De même, le nombre de CODAF plénier passe de 94 à 77 sur la même période.

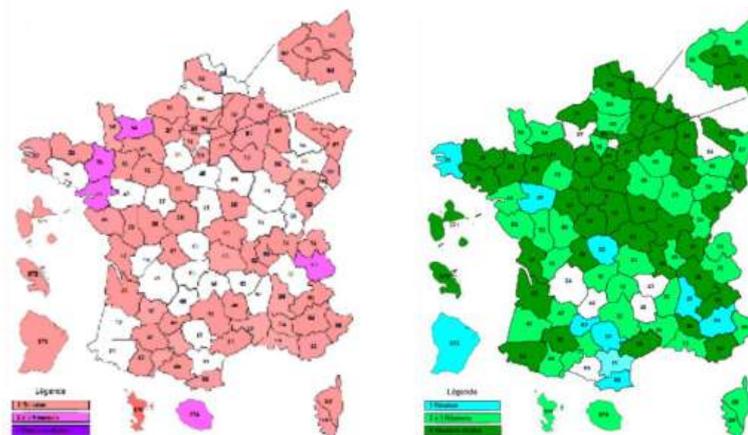
²¹⁷ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, p. 73-74.

Graphique 44 : Évolution du nombre de CODAF pléniers et restreints (années 2019 et 2022)

Année 2019



Année 2022



Source : DNLF, Lutte contre la fraude aux finances publiques – résultats 2019, p.36 ; MICAF, Lutte contre la fraude aux finances publiques – résultats 2022, p.48

Au vu de l'importance de ce sujet, des travaux pourraient être lancés pour permettre la mise à disposition d'outils techniques d'échange (création d'une plateforme commune, etc.), qui ne seraient accessibles qu'aux agents habilités au contrôle et après consultation de la Cnil. Le cadre juridique des échanges transmis via cet outil pourrait être défini par voie législative, afin de renforcer ses garanties (traçage des échanges, exclusion de chefs de redressement n'existant que dans le champ social ou que dans le champ fiscal, limitation du contenu des échanges aux seuls missions relevant de la compétence de l'entité, etc.).

Ces outils d'échange pourraient être – à plus long terme et selon les besoins exprimés par les structures locales – élargis au-delà des Urssaf et de la DGFIP pour les types de fraude dont la répression implique des acteurs tiers, en particulier ceux coopérant déjà à l'échelle nationale avec la DGFIP dans le cadre des GONAF, afin de faciliter les échanges opérationnels de terrain des différents services impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale.

En parallèle, un renforcement de l'appui technique par la MICAF aux travaux de coordination réalisés au niveau des CODAF pourrait être engagé, tout en respectant l'équilibre trouvé entre, d'une part, une impulsion politique et une prise de décision à haut niveau portées au niveau central par les GONAF et, d'autre part, le maintien d'un pouvoir d'initiative au niveau local dans le cadre des CODAF. Une telle évolution, qui nécessiterait néanmoins de renforcer les moyens humains de la MICAF (7 agents fin 2023), permettrait de mieux accompagner les équipes de terrain dans la mise en œuvre d'outils de coordination à une échelle interministérielle.

En troisième lieu, en aval des contrôles, il pourrait être envisagé d'autoriser plus largement des redressements sur la base de contrôles effectués par l'autre administration pour accélérer les procédures et éviter les cas de prescription. Les contrôles fiscaux portant sur des travailleurs indépendants sont ainsi déjà transmis aux Urssaf via des fiches dites « RIALTO » afin de faciliter les corrections d'assiette par les Urssaf. En outre, les Urssaf peuvent procéder au redressement de l'assiette de cotisations sociales sur le fondement des procès-verbaux transmis par la DGFIP, sans avoir à refaire de contrôle, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 8271-8-1 du code du travail. Cela est une simplification notable, y compris pour le contrôlé/redressé. Comme le recommande le HCFiPS²¹⁸, il pourrait être pertinent d'étendre cette démarche à de nouvelles assiettes fiscales, en particulier au profit de la DGFIP.

En quatrième lieu, les modalités de coopération pourraient être approfondies sur des sujets à la frontière entre les deux administrations. Comme le propose M. Bosredon²¹⁹, des délégations de contrôle pourraient être expérimentées pour permettre aux agents d'une administration d'être habilités pour effectuer des redressements pour le compte des deux réseaux. Une telle proposition ne pourrait se concevoir qu'à moyen terme, car elle nécessitera préalablement la révision de certains textes et l'organisation de formations croisées entre les agents des deux administrations. Afin de faciliter sa mise en œuvre et son acceptabilité par les deux réseaux, elle pourrait au départ être centrée sur des enjeux ciblés, par exemple le contrôle des revenus des dirigeants en vue de leur assujettissement à la CSG, eu égard à la difficulté de définir si ces sommes relèvent de la CSG sur les revenus d'activité – de la compétence des Urssaf – ou de celle sur les revenus du patrimoine – de la compétence de la DGFIP. Dans le cas où cette expérimentation s'avérerait fructueuse, elle pourrait être étendue à des domaines plus vastes, à l'exemple du contrôle des travailleurs indépendants et des travailleurs des plateformes.

Enfin, une base de données unique relative à la lutte contre les fraudes pourrait être mise en place afin de faciliter la coordination des contrôles mais aussi accélérer le recouvrement. Un tel projet, soutenu par plusieurs députés²²⁰, présenterait cependant d'importants enjeux en termes d'équilibre entre lutte contre la fraude et respect de la vie privée, comme le montre le précédent représenté par SAFARI : il nécessiterait donc un important travail en amont afin de garantir un traitement adapté et sécurisé des données. Au surplus, sa mise en œuvre nécessiterait de remédier préalablement aux ruptures applicatives existantes. L'engagement d'un tel projet ne pourrait ainsi s'envisager qu'à moyen et long terme.

Constat n° 13 : Le contrôle de la fraude des personnes physiques se répartit principalement entre la DGFIP et le réseau des Urssaf, avec des différences importantes d'organisation interne liées notamment aux différences de schémas de fraude traités par ces deux réseaux.

Longtemps insuffisante, la coordination interministérielle en matière de contrôle s'est développée à l'échelle nationale avec la création de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) et la mise en place des groupes opérationnels nationaux anti-fraude (GONAF), mais elle demeure encore à consolider sur la durée au niveau local, notamment en matière de recouvrement.

Proposition n° 6 : Renforcer la coordination entre la direction générale des finances publiques et le réseau des Urssaf en matière de lutte contre la fraude, notamment en systématisant les échanges d'informations et en engageant une réflexion commune sur la manière d'accélérer l'ensemble de la chaîne de contrôle.

²¹⁸ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, p. 73-74.

²¹⁹ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*, p. 174.

²²⁰ Notamment M^{me} Charlotte Leduc et M^{me} Christine Pirès Beaune. Cf. Assemblée nationale, Annexe n°26 « Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par M^{me} Charlotte Leduc, 14 octobre 2023.

3.3. *Les moyens du contrôle fiscal : un incontestable développement des nouvelles technologies pour mieux détecter la fraude et programmer les contrôles, mais qui reste à davantage évaluer et à articuler avec une réflexion sur les ressources humaines dévolues au contrôle*

3.3.1. La détection de la fraude : de nouveaux outils au service du contrôle fiscal

Premier maillon de la chaîne du contrôle fiscal, la détection de la fraude a longtemps reposé principalement sur l'expertise et les connaissances des services de contrôle et d'enquête²²¹. De nouveaux outils de détection ont cependant été développés depuis la fin des années 2010 pour permettre à l'administration de mieux détecter la fraude.

3.3.1.1. Un usage des nouvelles technologies pour mieux détecter les risques de fraude, notamment chez les particuliers

Les réseaux sociaux et les plateformes numériques d'échange peuvent parfois servir à des particuliers pour exercer ou promouvoir des activités lucratives non déclarées, pour diffuser des méthodes de fraude ou parfois même pour mettre en avant le produit d'une fraude réalisée à titre personnel. Dans le cadre de ses travaux de détection de la fraude, l'administration fiscale peut ainsi être amenée à consulter ces informations publiquement accessibles.

Jusqu'en 2019, cette méthode ne pouvait cependant être réalisée que manuellement, à un coût humain très important au regard des ressources disponibles pour le contrôle fiscal. La loi de finances pour 2020 a ainsi introduit une expérimentation permettant à l'administration fiscale de recourir à une « aspiration » de données de manière automatisée et informatisée, qui a été reconduite et élargie en loi de finances pour 2024, afin notamment de permettre une meilleure détection des manquements aux règles de domiciliation fiscale.

Encadré 30 : L'« aspiration » de données ou *web-scraping* – un outil récent ayant permis d'appuyer la détection de la fraude via le recours aux informations disponibles sur les réseaux sociaux

Pour mieux détecter la fraude, l'administration fiscale peut être amenée à utiliser des données « en source ouverte », par exemple celles mise à disposition de manière volontaire et publique sur certaines plateformes numériques. Afin d'améliorer l'efficacité de ces méthodes de détection, l'article 154 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 autorise les administrations fiscale et douanière à titre expérimental et pour une durée de trois ans à collecter et exploiter au moyen de traitements informatisés et automatisés les contenus librement accessibles manifestement rendus publics par leurs utilisateurs sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne mentionnés à l'article L. 111-7 du code de la consommation.

Cette collecte automatisée, appelée « aspiration » de données (ou *web-scraping* en anglais), est strictement limitée aux besoins de la recherche de certaines infractions fiscales, notamment les activités occultes (telles que définies au c du 1 de l'article 1728 du CGI) et les manquements aux règles de domiciliation fiscale prévu à l'article 4 B du CGI. Une première évaluation du dispositif a permis au Gouvernement de relever des résultats encourageants, en particulier en matière de détection d'activités occultes. Cependant, des limites ont été mises en évidence par l'expérimentation, notamment en ce qui concerne la recherche de manquements liés à la domiciliation fiscale²²². En effet, dans son ancien périmètre, la loi interdisait de collecter et d'exploiter les contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou après inscription sur le site en cause. En pratique, cette restriction interdisait à l'administration fiscale d'accéder aux contenus pourtant accessibles à tous les utilisateurs d'une plateforme lorsque cet accès est subordonné à la connexion à cette plateforme.

Dans ce contexte, l'article 112 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 proroge cette expérimentation jusqu'au 31 décembre 2024 et étend le champ de la collecte automatisée aux données publiquement accessibles, soit les contenus rendus publics par leurs auteurs et accessibles à l'ensemble des utilisateurs de la plateforme une fois connecté. Les contenus pour lesquels leurs auteurs ont restreint l'accessibilité à un groupe de personnes demeurent ainsi exclus.

²²¹ Au sein de la DGFIP, la recherche des renseignements permettant de lutter contre les fraudes fiscales les plus graves est confiée à la direction nationale des enquêtes fiscales. Cette action nationale est complétée par l'action locale des brigades de contrôle et de recherche, qui collectent et centralisent les renseignements de la DGFIP.

²²² PLF 2024, *Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances*, p. 330.

Comme le relève un récent rapport du Sénat²²³, la DGFIP travaille en outre avec un prestataire privé chargé du développement de robots de *web-scraping*, qui pourraient à terme permettre de récupérer de manière automatisée les données des registres de bénéficiaires effectifs d'autres États. Ces données seraient ensuite traitées via le recours à du *fuzzy matching*, un traitement automatisé de l'état civil des bénéficiaires effectifs permettant d'apparier les personnes physiques du registre à leur identifiant fiscal français.

Constat n° 14 : Le développement des logiciels d'extraction et de structuration de données des sites Internet (*web-scraping*) permet à l'administration fiscale de mieux lutter contre les activités occultes et contre les divers manquements aux règles de domiciliation fiscale.

3.3.1.2. Les aviseurs fiscaux, un dispositif ayant permis de renforcer la lutte contre les fraudes les plus importantes

3.3.1.2.1. Un dispositif « rentable » pour les finances publiques

Si l'administration fiscale a longtemps indemnisé des « aviseurs » – terme utilisé par analogie avec le nom donné aux indicateurs des douanes – en échange d'informations lui permettant de lutter contre la fraude, elle a dû renoncer à cette pratique en 2003, faute de fondement juridique approprié (le système des aviseurs ne reposant à l'époque que sur des notes et instructions confidentielles).

L'absence d'un système incitatif à la communication d'informations est devenue pénalisante pour les autorités françaises. En effet, comme le relevait la Cour des comptes en 2019, « la plupart des cas de grande fraude fiscale ayant eu un fort retentissement dans l'opinion publique au cours des dernières années n'ont pu être détectés que grâce à des interventions extérieures à la DGFIP »²²⁴. On peut ainsi donner l'exemple de l'affaire dite « HSBC » de 2008-2009, qui a permis de déclencher de nombreux contrôles fiscaux de particuliers. Selon un rapport parlementaire, la France se serait retrouvée contrainte de demander des informations à des pays tiers (Allemagne et Royaume-Uni) pour identifier les contribuables français disposant frauduleusement d'un compte bancaire au Liechtenstein²²⁵.

Dans ce contexte, pour mieux lutter contre la grande fraude internationale, l'article 109 de la loi de finances pour 2017 a permis à la direction générale des finances publiques (DGFIP), à titre expérimental, d'« indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui a fourni des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement » à une obligation fiscale pour une liste de manquements strictement identifiés, parmi lesquels des manquements aux règles de domiciliation fiscale. Ce dispositif a été pérennisé par la loi relative à la lutte contre la fraude²²⁶, puis codifié à l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales.

L'article 175 de la loi de finances pour 2020 a ainsi élargi le champ de l'article L. 10-0 AC du LPF à un ensemble d'infractions, parmi lesquelles l'exercice d'une activité occulte, l'omission de déclaration d'informations relatives à la détention d'avoirs à l'étranger nécessaires pour la liquidation de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune immobilière, l'omission de déclaration d'un contrat de capitalisation ou de placement souscrit à l'étranger ou encore les manquements délibérés, manœuvres frauduleuses ou abus de droit, lorsque le montant des droits éludés est estimé supérieur à 100 000 €.

²²³ Sénat, *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* par M. Jean-François Husson, 2022, p. 130.

²²⁴ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019, p. 156.

²²⁵ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information relative aux aviseurs fiscaux* par Mme Pires-Beaune, 2021, p. 7-8.

²²⁶ Article 21 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Au total, selon la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) – chargée de l'exploitation de ces signalements – 446 demandes d'indemnisation ont été reçues entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2022²²⁷. Toutefois, sur ces demandes, 292 étaient hors du cadre fixé par l'article L. 10-0 AC du CGI ou ont été classées sans suite, 74 étaient en cours de traitement pour confirmer ou infirmer les éléments transmis, 69 en cours de contrôles fiscaux et 9 seulement ont fait l'objet d'une indemnisation.

Malgré ce nombre très limité d'aviseurs indemnisés, le montant des droits et pénalités peut se révéler significatif. Il s'établissait selon les calculs effectués par M^{me} la députée Christine Pires-Beaune à 110,32 M€ au 1^{er} septembre 2021 pour un coût global de 1,83 M€ en indemnités versées. Il faut néanmoins relever que 90 % du montant total recouvré correspondait à une seule affaire, la toute première ayant donné lieu à l'indemnisation d'un aviseur²²⁸.

Encadré 31 : Aviseurs et lanceurs d'alerte, deux régimes à différencier

Si le dispositif des aviseurs fiscaux est souvent confondu avec celui des lanceurs d'alerte, ils relèvent pourtant de deux régimes juridiques distincts et répondent à des situations différentes. Initialement réticente à introduire un droit d'alerte comparable au *False Claims Act*²²⁹, la France s'est dotée, avec la loi dite « Sapin 2 »²³⁰, d'un régime unifié de protection et de traitement des alertes dans le secteur public et dans le secteur privé en transcrivant dans le droit interne la quatrième directive européenne de lutte contre le blanchiment et la corruption, dite « AML 4 »²³¹.

L'article 6 de ladite loi établit une série de critères généraux permettant de définir le lanceur d'alerte : il s'agit d'une personne physique agissant de manière « *désintéressée et de bonne foi* » pour révéler ou signaler un « *crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* » à l'exclusion des informations ou documents relevant du secret de la défense nationale, du secret médical ou encore du secret des relations entre un avocat et son client.

Avec la loi dite « Wasserman »²³², qui transpose une directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte²³³, cette définition a été étendue en remplaçant le caractère « *désintéressé* » de l'action du lanceur d'alerte par « *l'absence de contrepartie financière directe* » afin d'assouplir la recevabilité de l'alerte, par exemple dans les cas où le lanceur d'alerte est en conflit avec son employeur, sans pour autant permettre sa rémunération. En outre, elle supprime la nécessaire connaissance personnelle des faits dans un contexte professionnel et en intégrant aux motifs d'alerte les tentatives de dissimulation de violations du droit. Enfin, le lanceur d'alerte n'est plus contraint d'effectuer en premier lieu un signalement interne et peut s'adresser directement à la justice ou aux autorités compétentes.

Même si l'article 16 de la loi Sapin 2 prévoyait un régime spécifique pour les lanceurs d'alerte dans le cadre de sociétés financières soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et que le régime général de l'article 6 peut aussi valoir pour des informations ou faits relevant de la fraude fiscale, ils ne doivent pas être confondus avec le dispositif des aviseurs fiscaux introduit par l'article 109 de la loi de finances pour 2017 puis étendu progressivement, codifié et pérennisé à l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales. Contrairement au lanceur d'alerte, l'aviseur fiscal peut bénéficier d'une indemnisation dès lors que les renseignements transmis à l'administration fiscale permettent d'établir une fraude. En outre, l'aviseur fiscal, s'il bénéficie de l'anonymat, ne fait pas l'objet d'une protection juridique comme cela est le cas pour le lanceur d'alerte en cas de « *représailles professionnelles* ».

²²⁷ Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, tome II, fascicule 1 « Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances », 23 novembre 2023, p. 1116.

²²⁸ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information relative aux aviseurs fiscaux par Mme Pires-Beaune*, 2021, p. 11.

²²⁹ Le *False Claim Act* de 1863 est une loi fédérale américaine permettant aux citoyens ayant connaissance d'une fraude commise à l'encontre de l'État fédéral d'intenter une action en justice en son nom, même s'il n'a pas directement un intérêt à agir, et de recevoir en compensation une part du recouvrement. Cette loi, portée par Lincoln, visait à l'origine à mieux lutter contre la fraude de certaines entreprises engagées dans des contrats publics avec le gouvernement américain durant la guerre de Sécession.

²³⁰ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

²³¹ Directive (UE) n° 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

²³² Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

²³³ Directive (UE) n° 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

3.3.1.2.2. Un dispositif qui apparaît désormais équilibré

La mise en œuvre du dispositif des aviseurs fiscaux a fait l'objet de diverses critiques, tant sur sa dimension « morale » que sur les mesures mises en œuvre pour garantir l'anonymat des aviseurs et des agents traitants de la DNEF. Les diverses adaptations adoptées depuis 2017 ont cependant permis de garantir son équilibre.

Une critique récurrente est celle du risque de créer une « *forme de prime à la délation* »²³⁴, comme l'avaient notamment relevé certains parlementaires à l'occasion de l'examen de l'article du projet de loi de finances pour 2024 prévoyant de pérenniser le dispositif. Cette critique doit cependant être atténuée, des garanties ayant été apportées afin de ne retenir que les informations permettant de dénouer un schéma frauduleux très complexe.

En deuxième lieu, l'enjeu de la protection de la confidentialité de l'identité des aviseurs s'est aussi posé. En effet, la démarche menée par l'aviseur peut l'exposer à de nombreux risques tant professionnels que personnels, avec des conséquences humaines parfois importantes. Dans son rapport, la députée Pirès-Beaune a cependant relevé que le dispositif prévu par la DNEF pour garantir la confidentialité des sources était « rigoureux et structuré » et que des mesures avaient été prises pour éviter tout risque de divulgation de l'identité de l'aviseur en cas de procédure judiciaire, avec un classement « secret défense » des éléments d'identification de l'identité de l'aviseur²³⁵.

Un troisième enjeu soulevé par le dispositif était celui des risques présentés par le dispositif pour la sécurité des agents traitants de la DNEF. Dans son premier rapport d'évaluation sur ce sujet, la députée Pirès-Beaune relevait en effet que l'administration fiscale lui avait rapporté des cas de « *harcèlement moral* » et de « *menaces verbales, y compris de mort* » de la part de certains aviseurs à l'encontre de ces agents. Les rejets présentés par la DNEF – notamment dans les cas où le renseignement porte sur un manquement non prévu dans le dispositif – peuvent en effet susciter des incompréhensions de la part des aviseurs. Le législateur a cependant répondu à cet enjeu par l'adoption de l'article 174 de la loi de finances pour 2020, qui permet l'anonymat des agents des finances publiques *via* l'usage d'un numéro d'immatriculation fiscale (article L. 286 B du LPF) et sanctionne de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amendes toute atteinte à cet anonymat (article 1751 A du CGI). En outre, l'article 112 de la loi de finances pour 2024 a créé un nouvel article L. 10-0 AD dans le LPF permettant aux agents des finances publiques de réaliser sous pseudonyme certains actes sans être pénalement responsables.

La mission s'est enfin interrogée sur l'opportunité d'élargir le champ des infractions couvertes par l'article L. 10-0 AC du LPF, en y incluant notamment le nouveau délit de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale, introduit à l'article 1744 du CGI par l'article 113 de la loi de finances pour 2024. Cet article permet, pour les fraudes fiscales les plus graves, de cumuler les sanctions administratives ou pénales à l'encontre de personnes ayant été complices d'un montage frauduleux ou abusif, indépendamment de tout contrôle ou poursuites à l'encontre des fraudeurs²³⁶.

Bien que présentant un intérêt certain pour faciliter la détection et la sanction des personnes complices de la conception de montages frauduleux et abusifs, il est apparu aux rapporteurs qu'une telle modification conduirait cependant à changer la dimension du dispositif et pourrait ainsi fragiliser l'équilibre actuel en renforçant le nombre de demandes d'indemnisation et les risques associés pesant sur la sécurité des agents traitants de la DNEF.

²³⁴ Sénat, *Compte-rendu intégral des débats de la session ordinaire de 2023-2024 – séance du 28 novembre 2023*, p. 10212 (intervention de M. Emmanuel Capus).

²³⁵ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information relative aux aviseurs fiscaux par Mme Pires-Beaune*, 2021, p. 22 à 25.

²³⁶ Une amende – codifiée à l'article 1740 A *bis* du CGI – permettait déjà de sanctionner les professionnels réalisant des montages frauduleux, mais elle ne pouvait s'appliquer qu'à l'issue du contrôle fiscal et des poursuites pénales et qu'au cas par cas, empêchant l'appréhension globale des agissements du concepteur du schéma frauduleux.

En outre, l'article 1744 du CGI ayant été nouvellement adopté, il apparaît préférable d'attendre de disposer d'un recul suffisant sur les conditions de sa mise en œuvre et sur ses résultats avant de prévoir son inclusion dans le champ couvert par l'article L. 10-0 AC du CGI.

Constat n° 15 : Conçu pour permettre une sécurisation juridique des informations fiscales communiquées spontanément par des tiers, le dispositif des aviseurs fiscaux a fait la preuve de son efficacité dans la lutte contre les fraudes les plus importantes et apparaît désormais équilibré.

3.3.1.3. La nouvelle cellule de renseignement fiscal de la DNRED devrait faciliter le recueil et le traitement des informations relatives à la fraude fiscale

Si le ministère de l'économie et des finances dispose de deux services de renseignement financier – la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) – il n'existait jusqu'à très récemment aucune structure qui se consacre exclusivement au recueil, au traitement et à la coordination du renseignement en matière fiscale.

Cette situation a compliqué la coordination des différents canaux de détection de la fraude fiscale, parmi lesquels les informations remontées aux brigades de contrôle et de recherche (BCR) implantées dans le réseau régional et départemental de la DGFIP, les enquêtes fiscales nationales menées par la DNEF (sur le fondement notamment des informations transmises par les aviseurs fiscaux) et celles engagées par des services extérieurs à la DGFIP tels que Tracfin ou la DNRED.

Encadré 32 : Les acteurs intervenant dans l'acquisition d'informations sur la fraude fiscale en France

La DGFIP dispose de plusieurs organes d'enquête en matière fiscale, lui permettant de disposer d'une source de renseignement pour sa programmation (qui préexistait à la création du *datamining*).

Au niveau national, la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) collecte des renseignements sur la fraude fiscale. Elle assure un travail de détection de potentiels schémas et mécanismes frauduleux, puis d'enquête préalable à des propositions de contrôle. En dehors de cette activité, la DNEF est également responsable de la mise en œuvre de la procédure de visite domiciliaire prévue à l'article L. 16 B du LPF et opère des contrôles fiscaux externes dans des secteurs spécifiques (TVA intra et extra-communautaire).

Au niveau local, les brigades de contrôle et de recherche (BCR) assurent la collecte et le traitement des informations, dont celles issues du droit de communication. La mobilisation des informations produites dans ce réseau repose sur la transmission d'informations par d'autres services de la DGFIP mais souffre en l'état actuel de ruptures applicatives²³⁷.

En dehors de ces structures d'enquêtes rattachées à la DGFIP, certains services de la communauté du renseignement peuvent être conduits à collecter des informations utiles à la lutte contre la fraude fiscale.

Tracfin²³⁸, cellule de renseignement financier relevant de l'autorité du ministère de l'économie et des finances, recueille les informations issues de déclarations ou d'informations de soupçons provenant d'organismes publics ou apparentés et de professionnels assujettis par la loi à la transmission de telles données et traite également celles provenant de ses homologues étrangères.

La direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), chargée de lutter contre la grande fraude douanière, gère et anime la collecte de renseignements, tant sur les personnes physiques que morales, relatifs à cette matière. Un arrêté du 8 mars 2024 prévoit de lui adjoindre une cellule dédiée à la collecte du renseignement fiscal.

²³⁷ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p.51.

²³⁸ Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a invité en 2019 à développer au sein de la DGFIP une fonction de renseignement afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale, en particulier en facilitant la caractérisation matérielle des fraudes les plus complexes ainsi que l'identification de leurs auteurs²³⁹. Elle conseillait de placer cette nouvelle structure auprès de la DNEF, tout en relevant que cette solution présentait certains inconvénients notables liés tant à l'opportunité de doter la DGFIP de modalités d'investigations propres à la communauté du renseignement qu'au fort risque de redondances avec la DNRED et Tracfin.

Cette proposition de renforcement de la coordination de la détection de la fraude fiscale a été également portée au niveau parlementaire²⁴⁰.

Une première réponse apportée à cette proposition a été la mise en œuvre d'une « *task force* renseignement fiscal » (TFRF) par le ministère de l'action et des comptes publics, regroupant la DNEF, Tracfin et la DNRED à moyens et à droits constants. Cette structure avait pour objectif de faciliter les échanges entre la DNEF et les services de la communauté du renseignement du premier cercle que constituent Tracfin et la DNRED, conformément aux objectifs de la stratégie nationale du renseignement (SNR) de juillet 2019²⁴¹.

Plus récemment, par un arrêté du 8 mars 2024²⁴², une cellule dédiée au renseignement fiscal a été créée au sein de la DNRED. Elle est chargée « *du recueil, du traitement et de la diffusion du renseignement en matière de fraude fiscale grave et complexe et de son blanchiment pour le compte de la direction générale des finances publiques* » et comprend « *des services administratifs, contentieux et comptables ainsi que des autorités ou entités fonctionnelles et thématiques, et des unités locales* »²⁴³. Cette cellule, annoncée depuis 2023 dans le cadre du plan fraudes²⁴⁴, devrait permettre d'aller plus loin dans la mobilisation des techniques du renseignement prévues par le code de sécurité intérieure pour la recherche et la prévention des fraudes fiscales les plus complexes et les plus graves.

3.3.2. L'exploitation des données fiscales à des fins de lutte contre la fraude : des enjeux d'accès effectif et de qualité de la donnée qui invitent à mieux évaluer l'incidence des échanges d'informations

Malgré le développement accru des échanges d'informations, des difficultés demeurent dans l'obtention effective de certaines données fiscales – notamment en matière immobilière – et dans leur exploitation pratique, compliquant ainsi l'usage de ces données à des fins de contrôle fiscal. Cette situation appelle ainsi à renforcer le suivi de l'incidence réelle de ces données.

²³⁹ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019, p. 154-155.

²⁴⁰ Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les aviseurs fiscaux*, 2019, p. 35.

²⁴¹ Présidence de la République / Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, *Stratégie nationale du renseignement*, juillet 2019, p. 8.

²⁴² Arrêté du 8 mars 2024 modifiant l'arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ».

²⁴³ Extraits de l'article 1^{er} de l'arrêté du 8 mars 2024 susmentionné.

²⁴⁴ Ministère chargé des comptes publics, *Gabriel Attal annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques*, communiqué de presse, 9 mai 2023.

3.3.2.1. Si l'obtention d'informations par des tiers s'est largement développée au niveau national, des enjeux demeurent en matière d'accès effectif à certaines données fiscales utiles au contrôle

3.3.2.1.1. Une mobilisation des tiers déclarants plus développée que la plupart des pays de l'OCDE pour les revenus assujettis à l'impôt sur le revenu

Pour faciliter la gestion de l'impôt, limiter les risques d'erreurs déclaratives par le contribuable mais également appuyer l'action des services de contrôle, la DGFIP a développé depuis les années 2000 le recours à des tiers déclarants. De natures variées, ils ont l'obligation de transmettre aux administrations fiscales et sociales des informations sur divers revenus, parfois en lien avec des obligations de transparence internationale (cf. 2.1.1).

Encadré 33 : Les tiers déclarants en France

Le code général des impôts prévoit diverses obligations déclaratives par des tiers déclarants pour les impositions des personnes physiques, qui couvrent des acteurs variés parmi lesquels :

- les personnes versant des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables à l'impôt sur le revenu, des indemnités diverses pour frais professionnels (frais de représentation, frais de déplacement, frais de missions) ou attribuant des actions gratuites, des options sur titre ou des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (article 87 du CGI) ;
- les personnes tenues d'effectuer le prélèvement à la source (article 87-0 A) ;
- les personnes établies hors de France dans un pays ayant conclu avec la France une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement et versant des traitements et salaires de source française imposables en France (article 87-0 A bis) ;
- les caisses de retraite et fonds de pensions versant des pensions et rentes viagères (article 88) ;
- les caisses d'assurance maladie versant des indemnités journalières de maladie ou des pensions d'invalidité (articles 87 et 88) ;
- les professionnels versant à des tiers des commissions, courtages, ristournes, vacations, honoraires occasionnels, gratifications et autres rémunérations (article 240) ;
- les entreprises, sociétés ou associations procédant à l'encaissement et au versement de droits d'auteurs ou d'inventeur (article 241) ;
- les personnes assurant le paiement de revenus de capitaux mobiliers, les opérations sur valeurs mobilières ainsi que des produits des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature, sauf les produits exonérés ou placés sous le régime fiscale de l'anonymat (article 242 ter) ;
- les institutions financières devant transmettre des informations relatives aux comptes financiers (solde des comptes bancaires, montants bruts des intérêts, dividendes reçus, etc.) dans le cadre fixé par la norme commune de déclaration et la DAC 2 (article 1649 AC) ;
- les opérateurs de plateformes de fournitures de biens et de services en ligne dans le cadre fixé par le DPI et la DAC 7 (article 1649 ter A) ;
- à l'avenir, les opérateurs de plateformes de crypto-actifs dans le cadre du CARF et de la DAC 8.

Ce recours aux tiers déclarants permet à l'administration fiscale de disposer d'une visibilité importante sur la quasi-totalité des revenus des personnes physiques, qu'elle peut ensuite utiliser pour préremplir les déclarations annuelles d'impôt sur le revenu. Selon les données ISORA²⁴⁵, la France se situe – avec le Danemark et l'Espagne – parmi les pays s'appuyant le plus sur les tiers déclarants pour préremplir les déclarations d'impôts.

²⁴⁵ L'*International Survey on Revenue Administration* (ISORA) est une base de données internationale en matière fiscale agrégeant des données provenant du FMI, de l'OCDE, de la Banque asiatique de développement, du Centre interaméricain des administrations fiscales et de l'Organisation intra-européenne des administrations fiscales. Cette base est publiquement accessible au lien suivant : <https://data.rafit.org>.

Tableau 18 : Comparaison internationale des types d'informations sur les catégories de revenus des personnes physiques transmises par des tiers et utilisées par les administrations fiscales pour préremplir les déclarations d'impôt de 2021 sur les revenus de 2020

| Pays | Informations personnelles du contribuable | Catégories de revenus | | | | | |
|-------------|---|-----------------------|----------------------|----------|------------|-----------------------------|----------------|
| | | Revenus et salaires | Pensions de retraite | Intérêts | Dividendes | Plus-values et moins-values | Autres revenus |
| Allemagne | ■ | ■ | ■ | | | | |
| Belgique | ■ | ■ | ■ | | | | |
| Canada | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Danemark | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Espagne | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| États-Unis | | | | | | | |
| France | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Italie | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| Pays-Bas | ■ | ■ | ■ | | | | ■ |
| Royaume-Uni | ■ | ■ | ■ | | | | |
| Suède | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | |

Source : *Rapporteurs, sur la base des données ISORA pour 2021 (Tableaux A.79 et A.80).*

Cette mobilisation des tiers déclarants bénéficie tout d'abord aux contribuables en facilitant leurs modalités déclaratives. Pour la déclaration d'impôt 2021 sur les revenus 2020, 27 % des contribuables avaient pu bénéficier d'un pré-remplissage complet de leur déclaration fiscale (sans nécessité de confirmation lors de la déclaration d'impôt annuelle) et 60 % d'entre eux d'un pré-remplissage partiel (indépendants ou personnes devant déclarer certaines dépenses éligibles à des réductions ou crédits d'impôts non connues par l'administration, par exemple).

En comparaison internationale, la France se situe ainsi dans les pays les plus avancés en matière de pré-remplissage de la déclaration d'impôt, devant les États-Unis ou le Royaume-Uni par exemple, mais derrière le Danemark, qui a été parmi les premiers pays au monde à introduire ce pré-remplissage en 1988²⁴⁶.

Tableau 19 : Comparaison internationale de la part des différents canaux de réception des déclarations fiscales pour la déclaration d'impôt 2021 sur les revenus 2020 (en %)

| Pays | Déclaration électronique | | | | Déclaration papier |
|-------------|---|---|-------------------------|--|--------------------|
| | Pré-remplissage complet & déclaration automatique | Pré-remplissage complet avec confirmation requise par le contribuable | Pré-remplissage partiel | Pas de préremplissage ou remplissage uniquement avec les informations personnelles du contribuable | |
| Allemagne | 0 | 0 | 73 | 0 | 27 |
| Belgique | 36 | 0 | 59 | 0 | 5 |
| Canada | 0 | 0 | 54 | 36 | 10 |
| Danemark | 91 | 0 | 9 | 0 | 0 |
| Espagne | 0 | 26 | 74 | 0 | 0 |
| États-Unis | 0 | 0 | 0 | 90 | 10 |
| France | 27 | 0 | 60 | 0 | 13 |
| Italie | 0 | 14 | 46 | 40 | 0 |
| Pays-Bas | 0 | 0 | 98 | 0 | 2 |
| Royaume-Uni | 0 | 0 | 0 | 94 | 6 |
| Suède | 0 | 0 | 85 | 0 | 15 |

Source : *Rapporteurs, sur la base des données ISORA pour 2021 (Tableaux A.84, A.85 et D.26).*

²⁴⁶ OCDE, *Third Party Reporting Arrangements and Pre-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches*, Note d'information, 22 janvier 2008.

3.3.2.1.2. Un accès effectif aux données qui reste cependant compliqué pour les revenus immobiliers, au niveau national comme à l'échelle internationale

Si le recours aux tiers déclarants s'est ainsi fortement accru depuis les années 2000 et permet à l'administration fiscale d'avoir une bonne connaissance des revenus de manière générale, l'accès effectif à certains types de revenus reste difficile pour l'administration fiscale, ce qui complique le travail de lutte contre la fraude. Un exemple topique concerne les revenus des indépendants, où il est bien souvent – par définition – impossible de mobiliser un tiers déclarant, ce qui renforce le risque de travail dissimulé.

C'est également le cas en matière de revenus issus de biens immobiliers, faute d'une transparence suffisante quant aux détenteurs de ces derniers. Comme a pu le relever la Cour des comptes dans un récent rapport relatif au contrôle de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)²⁴⁷, l'administration fiscale reçoit peu d'informations de tiers concernant les biens immobiliers détenus indirectement via des fiducies par exemple.

Le faible accès effectif aux données immobilières freine l'efficacité du contrôle fiscal en contraignant à procéder des investigations approfondies pour identifier les manquements déclaratifs. Afin de faciliter la lutte contre la fraude, la Cour des comptes a ainsi recommandé de prévoir une obligation pour les institutions financières de transmettre à la DGFIP les informations à leur disposition sur la composante immobilière des titres détenus.

En outre, la dispersion des registres en fonction des actifs concernés rend très difficile d'avoir une vue complète sur la détention du patrimoine à l'échelle mondiale. Des réflexions ont ainsi été engagées à l'échelle de l'OCDE pour faciliter un accès effectif aux informations immobilières disponibles dans le cadre des échanges internationaux d'informations.

Encadré 34 : Les travaux engagés par l'OCDE en faveur du renforcement de la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier

Plusieurs études récentes ont observé une progression assez nette des actifs immobiliers détenus à l'étranger sur la dernière décennie. Ainsi, une étude de la Banque de France²⁴⁸ montre que la part de l'immobilier résidentiel français détenu par des non-résidents a progressé de 50 % entre 2011 et 2019, la valeur de ce stock immobilier s'élevant à 125 Md€ à la fin de 2019. Au Royaume-Uni, la valeur de l'immobilier détenu directement par des particuliers ou des sociétés étrangères s'élevait au moins à 359 Md€ en 2018 selon une étude de Bomare et Le Guern Herry²⁴⁹.

Selon ces derniers, cette forte hausse des investissements immobiliers pourrait potentiellement être liée à une tentative de contournement de la norme commune de déclaration ; ils ont en effet estimé que près du quart des capitaux transférés vers des territoires non coopératifs en matière fiscale était investi dans l'immobilier depuis l'adoption de cette norme.

En effet, comme a pu le relever l'OCDE à l'occasion d'un rapport rédigé en 2023 à l'initiative de la présidence indienne du G20²⁵⁰, le cadre actuel prévu par la norme commune de déclaration présente deux limites principales.

D'une part, ces informations sont parfois très difficilement exploitables par l'administration effectuant la demande. La plupart du temps, les informations échangées sont limitées à celles dont disposent les administrations fiscales à des fins de respect de leurs réglementation fiscale nationale. Elles ne contiennent donc que rarement le numéro d'identification fiscale de la juridiction de résidence fiscale du propriétaire du bien (car cette information n'est pas utile à l'échelle nationale) et peuvent être incomplètes pour les pays ne percevant pas d'impôt sur les revenus locatifs ou sur les plus-values des particuliers. En outre, les informations pertinentes peuvent être enregistrées dans des registres nationaux séparés, ce qui complique leur échange spontané ou automatique. Enfin, ces renseignements ne précisent pas toujours le propriétaire effectif du bien, ce qui complique les opérations de lutte contre l'évasion fiscale.

²⁴⁷ Cour des comptes, *L'impôt sur la fortune immobilière – Exercices 2018-2022*, janvier 2024, p. 65 et suivantes.

²⁴⁸ Morel R. & Uri J., « The increase in non residents' real estate investments is driven by expatriates », *Bulletin de la Banque de France*, Banque de France, 2021.

²⁴⁹ Bomare, J. & Le Guern Herry S., « Automatic exchange of information and real estate investment. Technical Report », *EU Tax Observatory Working Paper*, 2022.

²⁵⁰ OCDE, *Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier : Rapport de l'OCDE à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20*, 2023.

D'autre part, il n'existe pas à l'heure actuelle de format informatique mondial permettant de saisir de manière cohérente toutes les informations pertinentes sur la propriété et sur les revenus immobiliers. Dans ce cadre, l'économiste Gabriel Zucman a proposé depuis 2015 d'établir un registre mondial sur la détention du patrimoine alimenté notamment à partir des échanges d'informations prévus par la norme commune de déclaration et dont les informations seraient exploitées par des personnes habilitées²⁵¹.

Cette proposition apparaît cependant difficile à mettre en œuvre à court ou moyen terme, en raison de la difficulté pour certaines administrations fiscales de pouvoir tenir un jour un cadastre unifié regroupant l'ensemble des opérations immobilières.

Dans le cadre des travaux commandés par la présidence indienne du G20 en 2023, l'OCDE a ainsi proposé d'engager dans les prochaines années un état des lieux des informations disponibles dans chaque pays sur les actifs immobiliers, afin de donner davantage de visibilité sur les renseignements susceptibles d'être demandés dans le cadre des échanges d'informations en matière fiscale.

Elle propose également, à moyen terme, (i) de définir un ensemble commun d'informations minimales à inclure dans les registres nationaux susceptible d'être complété par des critères minimaux communs pour contrôler la fiabilité de ces informations et (ii) d'élaborer un instrument juridique international pour définir les modalités d'interconnexion et d'accès aux registres ainsi qu'un schéma XML commun pour l'échange de renseignements²⁵². Ces propositions sont cependant toujours en discussion et n'ont pas encore donné lieu à des suites particulières.

La France s'est pour sa part prononcée en faveur du renforcement de la transparence fiscale en matière de détention du patrimoine mondial. Dans le paquet fraude annoncé le 9 mai 2023, M. Gabriel Attal, alors ministre délégué chargé des comptes publics, avait ainsi annoncé que « *la France prendra la tête d'une initiative internationale en faveur de la transparence fiscale* », visant à « *initier immédiatement des travaux pour partager plus rapidement et de façon plus efficace les informations utiles entre États* » et précisant que « *l'objectif à terme sera de disposer d'une connaissance complète de la détention du patrimoine mondial* »²⁵³.

3.3.2.2. L'exploitation pratique des informations issues des échanges internationaux de renseignements se heurte à d'importants enjeux de qualité des données

L'exploitation d'informations dans le cadre du *datamining* nécessite de disposer de données d'une qualité suffisante pour être utilisables pour le contrôle, en particulier celles issues des échanges internationaux d'informations. Cette qualité peut s'évaluer par la capacité d'appariement de ces données avec celles contenues dans les bases de données nationales des administrations fiscales. Parfois, cette correspondance ne peut être obtenue qu'après des corrections manuelles par les agents des services de contrôle.

Ce problème, particulièrement présent au début des échanges automatiques d'informations, s'est atténué avec le temps grâce aux moyens techniques engagés et au contrôle de la qualité des données échangées, à l'occasion des revues par les pairs, organisées notamment par l'OCDE.

Le Forum mondial contrôle à la fois la conformité du cadre légal et réglementaire de chaque pays par rapport aux accords qu'ils ont contracté et la réalité de la mise en œuvre pratique des échanges. Chaque pays est évalué à tour de rôle par les autres pays, par système de cycles.

Deux cycles d'évaluation des échanges de renseignements sur demande (ERD) sont intervenus depuis 2010. Le premier s'est déroulé de 2010 à 2016 et a couvert 125 pays. En 2015, la norme d'échange de renseignements sur demande s'est renforcée pour garantir la disponibilité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Sur la base notamment de cette norme renforcée, un deuxième cycle est engagé depuis 2016. 125 pays ont été évalués à ce jour dans le cadre de ce cycle et 40 doivent encore faire l'objet d'un examen.

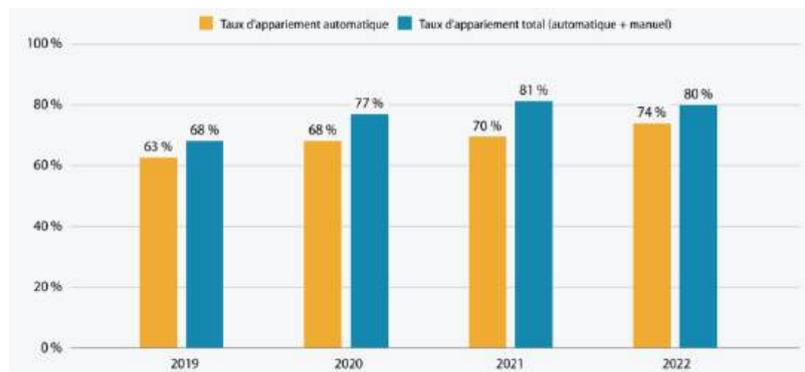
²⁵¹ Zucman G., *La richesse cachée des nations – Enquête sur les paradis fiscaux*, 2015.

²⁵² *Idem*, p. 16 et suivantes.

²⁵³ Ministère chargé des comptes publics, Communiqué de presse : « *Gabriel Attal annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques* », 9 mai 2023.

Dans son rapport annuel pour 2023²⁵⁴, le Forum mondial précise ainsi que le taux moyen d'appariement obtenu en 2022 sur les échanges automatiques de renseignements (EAR) après corrections manuelles était de 80 %, contre 68 % en 2019. Il anticipe une poursuite de l'amélioration de ces résultats dans les prochaines années.

Graphique 45 : Taux d'appariement moyen pour les données reçues dans le cadre des échanges automatiques de renseignement (2019-2022)



Source : Forum mondial, Rapport annuel 2023

Des initiatives ont également été lancées par la Commission européenne afin d'améliorer la qualité des échanges d'informations obtenues selon la procédure définie par la DAC. Dans le cadre du programme Fiscalis, un groupe d'experts appelé « DATANA » a été réuni en vue de permettre l'automatisation et l'amélioration de l'analyse des données reçues conformément à la DAC. En outre, une seconde équipe d'experts surnommée « VISDAC » a été chargée de réaliser des visites des administrations fiscales européennes, en vue de permettre une évaluation de la qualité et de l'usage des données, d'identifier les fragilités des systèmes nationaux et de partager les bonnes pratiques pour aider à y répondre²⁵⁵.

Enfin, les États membres peuvent demander un appui de l'instrument de support technique de la Commission européenne. Cet instrument, initialement déployé pour assurer un soutien de la reprise économique après la pandémie de Covid-19, permet aux États membres de disposer d'un appui technique ou d'une expertise de terrain pour mettre en œuvre certaines réformes.

3.3.2.3. Une situation qui invite à renforcer l'évaluation des échanges de données à l'échelle nationale, en lien avec les travaux lancés à l'OCDE et dans l'UE

À l'échelle de l'OCDE, le Forum mondial suit depuis 2021 l'usage qui est fait des données issues des échanges automatiques d'informations. Il résulte de ces travaux qu'une part majoritaire des membres du Forum mondial déclaraient (ré)utiliser ces données à des fins de contrôle fiscal et d'évaluation des risques en 2022.

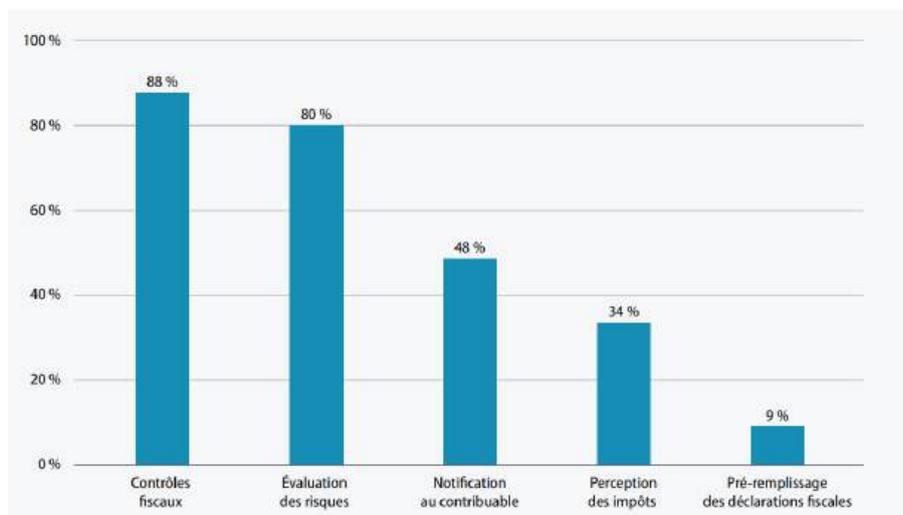
Selon les estimations du Forum mondial, sur les 126 Md€ que ce renforcement de la transparence fiscale a permis aux États de recouvrer à l'échelle internationale, 36 Md€ sont issus du contrôle fiscal, 90 Md€ résultant de régularisations spontanées d'actifs non déclarés à l'étranger par les contribuables²⁵⁶. En revanche, seule une part minoritaire des États utilise ces données pour la perception des impôts (prélèvement ou retenue à la source), voire pour le pré-remplissage de données fiscales.

²⁵⁴ Forum mondial, *Pioneering Global Progress in Tax Transparency: A Journey of Transformation and Development – 2023 Global Forum Annual Report*, 2023, p.20.

²⁵⁵ Commission européenne, *Annual Report on Taxation 2023 – Review of taxation policies in EU Member States*, p.163.

²⁵⁶ Forum mondial, *Pioneering Global Progress in Tax Transparency: A Journey of Transformation and Development – 2023 Global Forum Annual Report*, 2023. Cette somme couvre à la fois le montant des impôts dus et les éventuels intérêts ou majorations fiscales associés.

Graphique 46 : Utilisation des renseignements reçus dans le cadre de la norme des échanges automatiques de renseignements, en pourcentage des réponses des membres du Forum mondial (année 2022)



Source : Forum mondial, Rapport annuel 2023

En dehors de ces évaluations générales réalisées par le Forum mondial, il n'existe pas d'étude détaillée sur la mise en œuvre pratique des échanges (notamment en cas de difficulté à obtenir des informations auprès de certains tiers déclarants) et, surtout, sur les conséquences à en tirer dans la programmation des contrôles.

L'appréciation des suites données aux informations échangées au sein de l'UE reste cependant plus parcellaire et le développement prévu d'un cadre commun d'évaluation appelle un renforcement du suivi à l'échelle nationale.

Dans une évaluation publiée en septembre 2019, la Commission européenne avait relevé que si le cadre technique mis en place pour la coopération technique fonctionne bien, « *il n'est pas clairement démontré que la directive a été efficace pour améliorer la capacité des autorités fiscales à lutter contre la fraude, l'évasion et l'évitement fiscaux ou qu'elle a eu un effet dissuasif* »²⁵⁷ en raison notamment du manque d'informations réunies par les États membres. La Commission concluait ainsi qu'« *afin d'analyser les performances futures et de préparer les prochains rapports, il est important de repenser le processus de suivi à des fins d'évaluation, qui n'a pas été pleinement efficace dans la collecte de données sur les bénéfices de la performance* »²⁵⁸.

De même, dans un rapport spécial intitulé « *Échange d'informations fiscales dans l'UE : le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer* », la Cour des comptes européenne relève que si les échanges internationaux fonctionnent bien, les États membres n'utilisent les informations échangées que de manière limitée en raison notamment de lacunes sur l'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité des données²⁵⁹.

²⁵⁷ Commission européenne, *Résumé de l'évaluation de la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE*, 12 décembre 2019, p.1.

²⁵⁸ Idem, p.2.

²⁵⁹ Cour des comptes européenne, *Échange d'informations fiscales dans l'UE : le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer*, 2021.

Dans une analyse rejoignant des conclusions récentes de l'OCDE²⁶⁰, l'institution supérieure de contrôle européenne a ainsi relevé que les États membres liaient assez rarement les informations qu'ils envoyaient dans le cadre de la DAC 1 au numéro d'information fiscale (NIF) attribué par le pays de résidence du contribuable, ce qui limite les possibilités d'exploitation pratique des informations transmises à des fins de contrôle fiscal. En outre, elle relevait que sur les cinq États membres visités (Chypre, Espagne, Italie, Pays-Bas et Pologne), un seul effectuait des contrôles de la qualité des données (exhaustivité, exactitude et actualité) transmises dans le cadre de la DAC 1, via un processus de vérification manuelle portant sur un échantillon limité de données²⁶¹.

La Cour des comptes européenne a également identifié des enjeux dans le contrôle des données transmises par des tiers déclarants. Ainsi, dans le cadre de la DAC 2 relative aux échanges automatiques sur les comptes financiers et reposant sur des listes de données transmises par les établissements bancaires, elle relevait qu'un seul des cinq États membres visités procédait à des contrôles des données transmises par ces établissements. En outre, « quatre [États membres] ne tenaient aucun registre des établissements financiers concernés par l'obligation de déclaration imposée par la directive DAC 2, ce qui les aurait pourtant aidés à vérifier si toutes les déclarations avaient bien été soumises »²⁶².

Au-delà de ces enjeux relatifs à la qualité des données, la Cour des comptes européenne relevait des problématiques dans l'usage pratique qu'en faisaient les administrations fiscales des États membres. Elle soulignait en particulier un manque de rigueur dans l'exploitation des données. Par exemple, sur les cinq États membres visités, seuls deux avaient réalisé une analyse structurée des risques concernant les données reçues et un troisième n'avait utilisé que des procédures non normalisées au niveau régional.

Enfin, la Cour des comptes européenne déplore l'indisponibilité des informations nécessaires pour évaluer la performance des échanges. Elle relève, en particulier, qu'aucun des cinq États membres visités n'avait mis en place un cadre de performance complet et que le suivi de l'exploitation des informations reçues par les contrôleurs de terrain restait limité.

Ces angles morts dans la mesure de la performance des données issues des DAC résultent de facteurs multiples relevés par les experts rencontrés par la mission, parmi lesquels :

- la difficulté de pouvoir identifier un lien causal clair entre les échanges d'informations et les résultats des contrôles et du recouvrement (un contrôle fiscal pouvant impliquer diverses sources, parmi lesquelles des données issues des échanges DAC, sans qu'il soit possible d'identifier la part de chaque source dans le résultat final obtenu) ;
- l'absence d'indicateurs standardisés à l'échelle de l'Union européenne ;
- le manque de retours d'informations des pays bénéficiaires de l'échange sur l'usage des données reçues et les suites qui leur ont été données ;
- de manière plus générale, le manque de temps disponible pour réaliser ces évaluations en raison de la priorité donnée à la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles DAC, qui implique d'importants travaux techniques et informatiques.

Pour autant, le développement des techniques de *datamining* dans la programmation des contrôles fondées en partie sur les informations issues des DAC rend nécessaire d'apprécier l'exactitude et l'exhaustivité des données échangées pour s'assurer qu'elles soient exploitables par les services de contrôle ainsi que leur incidence sur les résultats du contrôle fiscal.

²⁶⁰ OCDE, *Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier : Rapport de l'OCDE à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20*, 2023.

²⁶¹ Cour des comptes européenne, *Échange d'informations fiscales dans l'UE : le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer*, 2021, p.24-25.

²⁶² Idem, p.29.

Dans ce cadre, des élus nationaux et européens se sont exprimés en faveur d'un renforcement de l'évaluation de l'exploitation des données de la DAC. Le Parlement européen, par une résolution du 16 septembre 2021²⁶³, a fait part de sa « *grande inquiétude* » sur l'absence d'éléments permettant d'évaluer la qualité des déclarations réalisées dans le cadre des DAC 1 et 2 et a demandé aux États membres de « *communiquer à la Commission, chaque année, les statistiques, les augmentations de recettes fiscales et toutes les autres informations nécessaires pour évaluer correctement l'efficacité de tous les échanges* ».

À la suite de ces interventions, la Commission européenne a encouragé en 2023 les États membres à développer une méthode commune d'évaluation de la DAC dans le cadre du groupe Fiscalis²⁶⁴. Des travaux sont actuellement en cours et devraient être finalisés d'ici la fin de l'année 2024.

Au niveau national, un indicateur spécifique aux échanges internationaux sur demande est prévu dans le cadre du cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027. Ce nouvel indicateur a pour objet de mesurer la part des demandes de nos partenaires étrangers auxquelles il est répondu dans le délai de 90 jours prévu par les textes européens, mais il ne permet de mesurer la qualité des échanges que sur le seul volet de la célérité des réponses dans le domaine des impôts directs et de la TVA. Si ses premiers résultats (65,16 % en matière d'impôts directs pour l'année 2023), communiqués aux rapporteurs par la DGFIP, sont encourageants, ce suivi pourrait être à terme complété en lien avec les travaux engagés par la Commission européenne pour mieux suivre l'usage de ces renseignements par les services de contrôle fiscal, sur le modèle des éléments publiés par le Forum mondial (cf. **graphique 46**).

Constat n° 16 : Si les échanges internationaux de bonnes pratiques ont permis d'améliorer la qualité des données échangées, le manque d'indicateurs standardisés de performance retarde l'évaluation des résultats obtenus grâce à leur exploitation.

Proposition n° 7 : Assurer un suivi national approfondi de l'incidence des échanges d'informations fiscales à l'échelle internationale réalisés dans le cadre de la directive européenne sur la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC), en s'appuyant sur le cadre d'évaluation harmonisé qui devrait être prochainement défini par l'Union européenne.

3.3.3. La programmation des contrôles a su tirer parti de l'exploitation de données de masse, mais son efficience reste encore difficile à évaluer

La programmation des contrôles fiscaux a longtemps reposé sur deux principales sources de renseignements. D'une part, l'exploitation d'informations ou de faits constatés par les services de la DGFIP, comme des événements particuliers survenant dans le dossier d'un contribuable ou recueillis via la presse. D'autre part, les fraudes détectées en amont par les services spécialisés (direction nationale des enquêtes fiscales et brigades de contrôle et de recherche pour la DGFIP, réseau des Urssaf pour les administrations sociales).

Le développement des échanges d'informations en matière fiscale à l'échelle internationale et la mise en œuvre de nouvelles méthodes de détection à l'échelle nationale ont cependant conduit les administrations fiscales et sociales à lancer de nouvelles méthodes permettant de répondre à l'accroissement massif et continu du volume de données mises à disposition du contrôle fiscal, via le développement de techniques numériques d'analyse de volumes massifs de données appuyées sur l'usage d'algorithmes, dites de *datamining*.

²⁶³ Parlement européen, Résolution n° 2020/2046 du 16 septembre 2021 sur l'application des exigences de l'Union en matière d'échange de renseignements fiscaux : progrès, enseignements tirés et obstacles à surmonter.

²⁶⁴ Commission européenne, Fiscalis Programme Annual Progress Report 2022, 12 avril 2023.

Ces techniques nouvelles, actuellement en plein développement dans le domaine de la fiscalité des particuliers, constituent cependant des enjeux considérables pour les administrations. Leur exploitation nécessite de diversifier les profils des agents des services de contrôle fiscal, de parfaire la qualité des données, de les adapter aux réalités locales et de revoir l'encadrement juridique de l'usage de ces données pour garantir le respect des droits des contribuables.

3.3.3.1. Une rapide montée en puissance du recours aux techniques de *datamining* dans la programmation des contrôles par les administrations fiscales et sociales

3.3.3.1.1. Une adaptation des méthodes de programmation depuis les années 2010 pour permettre le traitement de données de masse

3.3.3.1.1.1. Une rénovation d'ampleur de la chaîne de programmation du contrôle fiscal

Prévu par arrêté du 21 février 2014, le programme « Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR) a été lancé par la DGFIP pour faciliter l'intégration décloisonnée d'informations de nature et d'origine différentes et appuyer la programmation des contrôles et l'analyse des données. Initialement déployé en matière de fiscalité des entreprises, ce programme a progressivement été élargi aux particuliers.

Ce programme CFVR a été confié à une structure dédiée, la mission requêtes et valorisation qui est rapidement montée en puissance en passant de 14 à 31 agents entre 2017 et 2022²⁶⁵. Devenue le bureau SJCF-1D à compter du 1^{er} octobre 2020, cette structure constitue un espace de traitement centralisé dont l'un des objectifs principaux est l'édition de listes de dossiers utilisées pour la programmation des contrôles via le recours au *datamining*.

Sur un plan pratique, le programme CFVR identifie une première liste à partir des divergences entre les déclarations des contribuables et les données détenues par l'administration fiscale. L'algorithme utilisé dans le cadre du *datamining* trie ensuite ces divergences en fonction des seuils d'enjeux financiers (afin de cibler les vérifications sur les plus forts enjeux pour répartir au mieux les ressources de contrôles disponibles) et des risques identifiés par l'administration fiscale²⁶⁶.

Ces listes produites de manière informatisée sont reprises par les *data scientists* de SJCF-1D pour corriger les éventuelles erreurs (pouvant notamment être liées à un manque de qualité des données), avant d'être transmises aux pôles interrégionaux de programmation (PIRP), mis en place en septembre 2016 au sein des directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI). Cet appui des PIRP permet de garantir l'adéquation des listes nationales aux enjeux du tissu économique local, ainsi que la remontée à SJCF-1D de requêtes pertinentes à l'échelle nationale. Enfin, les listes consolidées sont envoyées par les PIRP aux différents services de contrôles locaux de la DGFIP.

En outre, depuis 2021, le bureau SJCF-1D travaille avec les cinq pôles nationaux de contrôle sur pièces à distance des particuliers (PNCD). Basés à Belfort, Besançon, Béthune, Châteaudun et Dieppe et créés entre le 1^{er} septembre 2021 et le 1^{er} septembre 2023 au sein des directions départementales concernées, ces cinq services sont chargés de contrôler les dossiers simples, présentant des anomalies ciblées sur des enjeux restreints, pour des contribuables particuliers situés sur l'ensemble du territoire national²⁶⁷.

²⁶⁵ Sénat, *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* par M. Husson, 2022, p. 46.

²⁶⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants*, rapport public thématique, novembre 2023, p. 65.

²⁶⁷ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p. 48.

Cette démarche de *datamining* est essentielle à l'administration fiscale pour lui permettre de concilier la masse de données reçues avec les capacités de traitement des services de contrôle. La qualité des données transmises a ainsi un impact direct sur l'efficacité du contrôle fiscal.

3.3.3.1.1.2. Une démarche également reprise par l'Urssaf Caisse nationale

L'Acoss (renommée entre-temps Urssaf Caisse nationale) pour sa part a engagé depuis 2015 des programmes de *datamining* afin d'améliorer le ciblage de leurs contrôles. Lancée au départ sur le champ des PME à titre expérimental, cette approche a ensuite été étendue aux TPE et aux indépendants pour faciliter l'identification des entreprises présentant le plus de risques.

Dans sa convention d'objectifs et de gestion avec l'État pour la période 2023-2027, l'Urssaf Caisse nationale prévoit d'enrichir le recours à ces outils de *datamining*, notamment grâce à une mobilisation accrue des données individuelles (déclaration sociale nominative, informations légales, etc.) et au développement de modèles de type *machine learning*.

3.3.3.1.2. Une hausse continue de la part des données issues de la programmation via l'usage du *datamining* dans les contrôles fiscaux et sociaux

Au départ très limitée, la part des contrôles ciblés par recours aux technologies de *datamining* et d'intelligence artificielle (IA) a fortement augmenté durant ces dernières années. Alors que 6 % seulement du total des contrôles était ciblé par IA ou *datamining* en 2017, cette part s'est élevée à 52,36 % en 2022 et devrait se maintenir à ce niveau à l'avenir.

Tableau 20 : Évolution de la part des contrôles ciblés par *datamining* et intelligence artificielle au sein de la DGFIP dans l'ensemble de la programmation fiscale (2017-2026)

| En % | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 (Cible) | 2025 (Cible) | 2026 (Cible) |
|--|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Part des contrôles ciblés par IA et <i>datamining</i> (entreprises et particuliers jusqu'en 2021, entreprises depuis 2022) | 6 | 13,85 | 21,95 | 32,49 | 44,85 | 52,36 | 55,98 | 50* | 50* | 50* |
| Part des contrôles des particuliers ciblés par IA et <i>datamining</i> | <i>Non connue</i> | | | | | 32,7 | 33* | 36* | 39* | 45* |

Sources : Projets annuels de performances du programme 156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local annexés et Cahiers statistiques de la DGFIP (pour l'année 2023).

Note des rapporteurs : Les données en italiques et suivies d'un astérisque sont prévisionnelles.

La part des contrôles des particuliers programmée par *datamining* reste inférieure à la moyenne et s'établit à 32,7 % en 2022. Cette situation s'explique par le fait que cet outil a d'abord été utilisé pour le ciblage du contrôle fiscal des entreprises, mais les écarts à la moyenne devraient s'estomper à l'avenir. En effet, la DGFIP se fixe comme objectif de cibler 45 % de ses contrôles des particuliers par *datamining* dès 2026 et devrait atteindre une cible de 50 % d'ici 2027, selon les annonces du plan fraudes.

Cette trajectoire de forte hausse se retrouve également au sein des administrations sociales. Ainsi, selon les chiffres communiqués par l'Urssaf Caisse nationale, la part des contrôles comptables d'assiette programmés sur les TPE via un plan de *datamining* s'élevait à 35,3 % en 2021 et à 56,5 % en 2022. Cette part devrait continuer à augmenter à l'avenir, la convention d'objectifs et de gestion avec l'État prévoyant d'enrichir et de développer ce modèle pour la sélection des entreprises et individus à contrôler par l'apport de données externes²⁶⁸.

²⁶⁸ Urssaf Caisse nationale, *Convention d'objectifs et de gestion État – Urssaf 2023-2027*, p. 36.

Constat n° 17 : L'usage du *datamining* pour la programmation des contrôles fiscaux et sociaux, initié à la fin des années 2010, devrait atteindre 50 % des contrôles fiscaux des particuliers d'ici 2027.

3.3.3.1.3. Un usage des données soumis à un strict encadrement juridique, pour garantir les droits et libertés des contribuables

Si la lutte contre la fraude est un objectif à valeur constitutionnelle²⁶⁹ qui légitime les actions des administrations fiscales et sociales en faveur de l'usage de données en masse pour renforcer la détection de la fraude et la programmation des contrôles fiscaux et sociaux, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et le droit au respect de la vie privée²⁷⁰.

L'ensemble des recoupements automatiques de fichiers à des fins de lutte contre la fraude font ainsi l'objet²⁷¹ d'une déclaration préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Ce contrôle de la Cnil est essentiel pour assurer un juste équilibre entre efficacité des contrôles et protection des droits des contribuables.

Ainsi, à l'occasion de l'examen de l'article 154 de la loi de finances pour 2020 relative à la mise en œuvre du *web-scraping*, le Conseil constitutionnel avait relevé que cette méthode pouvait porter atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication et avait validé cette expérimentation dès lors qu'elle était assortie de « *garanties propres à assurer une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* »²⁷².

En outre, l'extension de cette expérimentation aux contenus publiquement accessibles et rendus manifestement publics, décidée aux termes de l'article 112 de la loi de finances pour 2024, s'est faite après consultation de la Cnil pour s'assurer qu'elle reste légitime et proportionnée aux finalités poursuivies²⁷³. Ainsi, en application des recommandations de la Cnil, la DGFIP a notamment précisé qu'elle excluait toute collecte de contenus pour lesquels leurs auteurs ont restreint l'accessibilité à un groupe de personnes ou présentant un caractère privé et qu'elle prévoyait de transmettre à la Cnil la liste des opérations de collecte de façon contemporaine, afin de faciliter la mise en œuvre des contrôles *a posteriori* qu'elle pourrait éventuellement conduire²⁷⁴.

Au-delà des contrôles récents réalisés sur le *web-scraping*, une attention particulière a aussi été portée sur la mise en œuvre de la directive DAC, tant de la part du contrôle européen de la protection des données (CEPD)²⁷⁵ qu'à l'échelle nationale²⁷⁶ pour garantir la complétude de l'encadrement des obligations déclaratives des opérateurs des plateformes électroniques au regard de la protection des données personnelles.

Alors que la massification des échanges de données à l'échelle internationale et le recours au *datamining* constituent des avancées majeures pour les méthodes de contrôle fiscal et social, cet encadrement est essentiel pour assurer leur acceptabilité. L'expérience du projet SAFARI, de même que certaines affaires chez nos voisins européens, témoignent en effet des risques de dérive que pourrait comporter un mauvais usage de ces outils.

²⁶⁹ CC, 29 décembre 1999, décision n° 99-424 DC.

²⁷⁰ CC, 27 décembre 2019, décision n° 2019-796 DC.

²⁷¹ Loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

²⁷² CC, 27 décembre 2019, décision N° 2019-796 DC.

²⁷³ Cnil, délibération n° 2023-090 du 21 septembre 2023.

²⁷⁴ Projet de loi de finances pour 2023, *Évaluations préalables des articles du projet de loi*, p. 333.

²⁷⁵ Cf. notamment l'avis n° 2021/C 96/09 du CEPD concernant une modification de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

²⁷⁶ Cf. notamment la délibération n° 2022-120 du 15 décembre 2022 concernant les obligations déclaratives des opérateurs de plateformes de mise en relation par voie électronique.

Encadré 35 : Les enjeux de l'équilibre entre lutte contre la fraude et protection des données – exemples nationaux et étrangers

Annoncé en 1970, le projet de Système automatisé pour les fichiers administratifs et répertoires des individus (SAFARI) devait permettre à l'administration de bénéficier d'un identifiant unique par individu et signifiant (sexe, nom, prénom, date et lieu de naissance) pour faciliter l'interconnexion et le croisement de l'ensemble des données administratives. Conçu par René Carmille en 1932, cet identifiant incluait aussi des informations sur la religion des personnes concernées²⁷⁷. Après la parution d'un article de Philippe Boucher dans le *Monde* le 21 mars 1974 dénonçant ce procédé, le projet a finalement été abandonné et la Commission nationale de l'informatique et des libertés fut créée, dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978.

Dans d'autres pays, des affaires plus récentes ont démontré la nécessité, dans le cadre de la mise en œuvre de technologies de croisement de données, de mesurer le risque que pouvaient constituer de telles pratiques pour les libertés individuelles. Les Pays-Bas sont ainsi revenus récemment sur des dispositifs qui devaient faciliter le ciblage de personnes susceptibles de frauder afin d'obtenir des prestations sociales indues. En effet, des algorithmes ont été utilisés pour cibler des individus et des ménages à risque, en se fondant notamment sur les origines ou la nationalité, causant plus de 26 000 accusations à tort pour un remboursement demandé de 30 000 € en moyenne. Ce scandale a été à l'origine de la démission du gouvernement Rutte III.

3.3.3.2. Des effets de la programmation par *datamining* plutôt encourageants, mais leur évaluation reste à compléter pour l'administration fiscale

3.3.3.2.1. Un effet assez significatif du *datamining* en matière de contrôle comptable d'assiette pour les Urssaf

Le *datamining* constitue l'un des outils mobilisés par les Urssaf pour appuyer le ciblage de leurs contrôles comptables d'assiette. Utilisé depuis 2015 pour les petites et moyennes entreprises (PME), l'outil a été élargi en 2016 aux très petites entreprises (TPE). Ces TPE rassemblent notamment les entreprises individuelles et les auto-entrepreneurs, soit les catégories les plus susceptibles d'être assujetties à l'impôt sur le revenu au titre de leur activité professionnelle.

La Cour des comptes avait déjà pu relever que les résultats issus des listes obtenues par recours au *datamining* apparaissaient significativement plus élevés que ceux obtenus pour l'ensemble des contrôles comptables d'assiette (CCA) lors de l'exercice 2019²⁷⁸. Ce constat semble se confirmer pour les années 2021 et 2022, tant pour les TPE que les PME, même si les écarts avec l'ensemble des contrôles d'assiette semble se réduire sur la période (cf. **tableaux 21 et 22**).

Tableau 21 : Résultats du *datamining* en matière de contrôle d'assiette sur les TPE

| | % du nombre total d'action | Taux de redressement | Taux de restitution | Fréquence de régularisation |
|--|----------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2018 | | | | |
| CCA issus d'un plan de <i>datamining</i> | 15,9% | 5,8% | 1,6% | 86,1% |
| Ensemble des CCA | 100% | 2,65% | 0,85% | 80,70% |
| 2021 | | | | |
| CCA issus d'un plan de <i>datamining</i> | 35,3% | 7,2% | 1,1% | 72,7% |
| Ensemble des CCA | 100% | 5,02% | 0,84% | 63,64% |
| 2022 | | | | |
| CCA issus d'un plan de <i>datamining</i> | 56,5% | 8,5% | 1,2% | 73,9% |
| Ensemble des CCA | 100% | 6,82% | 1,08% | 67,48% |

Source : Urssaf Caisse nationale.

²⁷⁷ Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy Bruhl, Béatrice Touchelay, « Mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945 », Bibliothèque INSEE Alain Dérosières, juillet 1997, p.56.

²⁷⁸ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires – évaluer, prévenir, réprimer*, novembre 2019, p.129.

Tableau 22 : Résultats du *datamining* en matière de contrôle d'assiette sur les PME

| | % du nombre total d'action | Taux de redressement | Taux de restitution | Fréquence de régularisation |
|--|----------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2018 | | | | |
| <i>CCA issus d'un plan de datamining</i> | 11,3% | 12,6% | 3,6% | 72,7% |
| <i>Ensemble des CCA</i> | 100% | 6,10% | 1,50% | 57,90% |
| 2021 | | | | |
| <i>CCA issus d'un plan de datamining</i> | 30,6% | 3,3% | 1,0% | 82,2% |
| <i>Ensemble des CCA</i> | 100% | 2,46% | 0,69% | 79,88% |
| 2022 | | | | |
| <i>CCA issus d'un plan de datamining</i> | 50,4% | 3,0% | 1,0% | 82,5% |
| <i>Ensemble des CCA</i> | 100% | 2,71% | 0,88% | 81,46% |

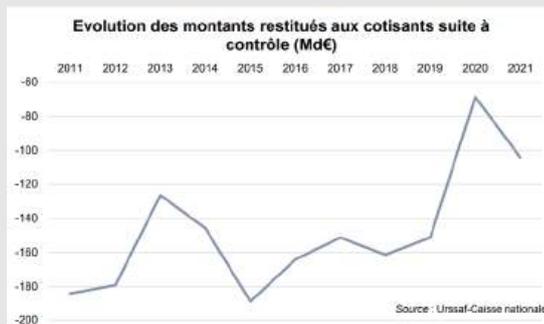
Source : Urssaf Caisse nationale.

Ainsi, le taux de redressement et la fréquence de régularisation sont systématiquement plus élevés pour les cotisations sociales ciblées grâce au *datamining*, avec un différentiel encore plus marqué sur les TPE que sur les PME. Cet outil facilite en outre la détection à l'occasion de contrôles des cas où le cotisant se trompe en sa défaveur et permet de lui rendre le trop-perçu, comme en témoignent des taux de restitution plus élevés pour les CCA issus d'un plan de *datamining*.

Encadré 36 : Les restitutions de trop-perçu par les Urssaf

En raison notamment de la complexité du droit social, certains cotisants peuvent être conduits à se tromper en leur défaveur lors du versement de leurs cotisations à la Sécurité sociale. Les opérations de contrôle des Urssaf peuvent alors conduire à des restitutions du trop-perçu.

Les sommes restituées aux employeurs à la suite de contrôles ont cependant significativement diminué durant les années 2010, passant de 184 M€ en 2011 à 104 M€ en 2021. Si cette baisse peut en partie s'expliquer par les conséquences de la pandémie et le recul des opérations de contrôle sur la période, la tendance semble cependant se confirmer dès 2019, avec 151 M€ de sommes restituées. D'après l'Urssaf Caisse nationale, l'origine principale de cette évolution serait liée à la réduction générale de cotisations sur les bas salaires (qui représentait de l'ordre de 30 % du total des restitutions).



Source : HCFiPS, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

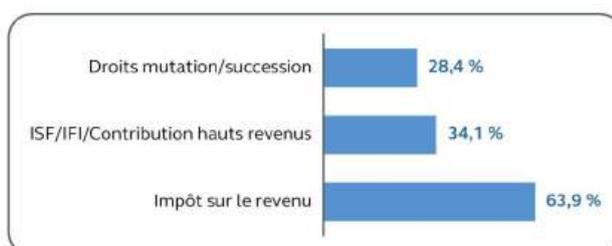
3.3.3.2.2. Une pertinence croissante des contrôles issus du traitement de données en masse côté DGFIP, mais des marges de progrès potentielles

À la DGFIP, la programmation via *datamining* a connu une montée en puissance incontestable, avec de forts gains d'efficacité durant ces dernières années. Selon la Cour des comptes, l'équipe de 7 agents (dont deux *data scientists*) chargés du croisement des données en masse spécialisé sur les particuliers au sein du bureau SJCF-1D a transmis aux services du contrôle fiscal environ 155 000 suggestions de contrôles de particuliers en 2022, soit trois fois plus qu'en 2018²⁷⁹.

²⁷⁹ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants*, novembre 2023, p.52.

La pertinence de ces listes pour les services du contrôle fiscal dépend cependant du type d'impôt concerné. Ainsi, selon les calculs de la Cour des comptes, la part des contrôles sur pièces issus d'une programmation par *datamining* ayant débouché sur des rappels de droits aux contribuables par la DGFIP s'élevait, en 2021, à 63,9 % pour les dossiers de contrôle au titre de l'impôt sur le revenu, 34,1 % pour ceux contrôlés au titre de l'impôt sur la fortune (ISF), de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) et 28,4 % pour ceux contrôlés au titre des droits de mutation et de succession.

Graphique 47 : Proportion de contrôles sur pièces issus du croisement de listes de *datamining* ayant débouché sur un rappel de droits en 2021

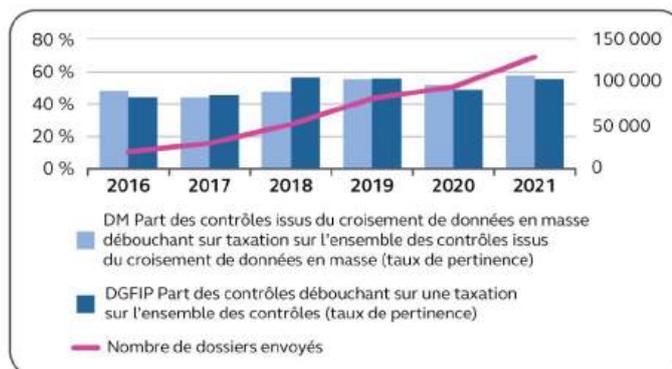


Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes ; note de lecture : en 2021, la proportion des contrôles fiscaux issus du croisement de données en masse au motif d'une fraude à l'impôt sur le revenu débouchant sur des droits rappelés est de 63,9 %.

Ces résultats tendent à montrer que si le croisement de données donne des résultats appréciables sur l'impôt sur le revenu, il semble moins efficace à l'heure actuelle sur d'autres impôts des particuliers, comme l'IFI, la CEHR et les droits de mutation et de succession.

De manière générale, tous impôts confondus, la part des contrôles issus de listes de *datamining* et débouchant sur une rectification de la part des services de contrôle s'est accrue en parallèle de la hausse du nombre de requêtes envoyées par SJCF-1D aux services de contrôle. Comme le relève la Cour, ce taux est passé de 47,39 % en 2018 à 57,41 % en 2021.

Graphique 48 : Taux de pertinence des contrôles fiscaux et nombre de dossiers issus du croisement de données en masse transmis aux services de contrôle



Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes

Néanmoins, la pertinence relative du recours au *datamining* par rapport aux autres méthodes de programmation tend à évoluer selon les années. Ainsi, si le croisement de données en masse s'est avéré une méthode plus efficace *in fine* sur les années 2016, 2020 et 2021, il a été moins performant que la moyenne des contrôles sur les années 2017, 2018 et 2019. Comme relevé par le Sénat²⁸⁰, les raisons de ces variations sont difficiles à expliquer en l'absence d'évaluation plus approfondie par la DGFIP de l'efficacité de cet outil.

Constat n° 18 : Faute d'indicateurs suffisants à ce jour, les résultats du recours aux techniques de *datamining* sur les contrôles de la DGFIP restent plus difficiles à apprécier que ceux des Urssaf.

²⁸⁰ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal*, 22 juillet 2020, p.60.

Selon les informations communiquées par la DGFIP aux rapporteurs, une première analyse des rendements financiers, du taux de redressement et du taux d'affaires à faible rendement des dossiers issus de l'intelligence artificielle est en cours depuis la fin du mois de décembre 2023, date à laquelle le volume d'informations est devenu suffisant pour être analysé à des fins d'évaluation. Pour permettre une pleine transparence auprès du citoyen et du Parlement, ces données pourraient être publiées dans les annexes au projet de loi de finances (notamment au sein du projet annuel de performances du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »).

En outre, toujours selon cette source, des outils statistiques plus systématiques sont en cours de conception. Cette évolution bienvenue pourrait permettre à terme des avancées notables dans le sens proposé par les rapporteurs en facilitant une évaluation plus approfondie des effets du *datamining*, en appui des services de contrôle.

Proposition n° 8 : Approfondir l'évaluation des effets du *datamining* sur les résultats du contrôle fiscal au sein de la DGFIP.

3.3.4. Une adéquation des moyens humains aux enjeux du contrôle fiscal qui reste à clarifier

3.3.4.1. Une tendance à la baisse des effectifs généraux du contrôle fiscal sur la dernière décennie, une appréciation difficile du détail de l'affectation des emplois dédiés à la lutte contre la fraude fiscale

3.3.4.1.1. Une affectation des emplois du contrôle fiscal difficile à retracer précisément

Alors que l'organisation du contrôle fiscal français se distingue par une grande pluralité de structures, il n'existe pas de vision synthétique des crédits budgétaires précisément affectés aux missions de contrôle fiscal en ce qui concerne le titre 2, ou même d'ailleurs hors titre 2. Le programme 156 prévoit certes un détail des plafonds d'emplois par action, mais les trois actions susceptibles de concerner les missions de contrôle fiscal ne distinguent pas les emplois par type d'affectation (coordination, programmation, contrôle, contentieux, recouvrement, traitement des demandes de rescrit, etc.), ce qui ne permet pas d'en déduire le nombre d'agents précis affectés aux missions du contrôle fiscal des particuliers (*cf. tableau 23*).

Tableau 23 : Répartition du plafond d'emplois par action à la DGFIP pour l'année 2022

| Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action | Prévision LFI | Réalisation |
|--|------------------|------------------|
| | ETPT | ETPT |
| 01 – Fiscalité des grandes entreprises | 1 365,00 | 1 273,00 |
| 02 – Fiscalité des PME | 18 033,00 | 18 740,00 |
| 03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale | 30 055,00 | 29 252,00 |
| 05 – Gestion financière de l'État hors fiscalité | 10 444,00 | 11 253,00 |
| 06 – Gestion des pensions | 984,00 | 1 097,00 |
| 07 – Gestion financière du secteur public local hors fiscalité | 18 490,00 | 17 922,00 |
| 08 – Gestion des fonds déposés | 764,00 | 826,00 |
| 09 – Soutien | 14 707,00 | 12 464,00 |
| 10 – Élaboration de la législation fiscale | 197,00 | 198,00 |
| Total | 95 039,00 | 93 025,00 |
| Transferts en gestion | | +4,83 |

Source : Projet de loi de règlement pour 2022, *Programme 156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, p.31.

Le document de politique transversale (DPT) sur la lutte contre la fraude fournit des chiffres généraux sur les effectifs affectés à la lutte contre la fraude fiscale. Il précise notamment que « l'activité de contrôle mobilise plus de 10 000 agents dont le périmètre couvre la programmation, le contrôle sur place et sur pièces, le pilotage et l'activité contentieuse » et qu'un peu plus de 5 300 ETP participent à la réalisation des contrôles fiscaux externes (CFE) ainsi qu'à la programmation de ces contrôles. Sont pris en compte les agents affectés en brigade de vérification, en brigade de contrôle et recherche ainsi que la part des agents affectés dans les pôles de contrôle et d'expertise (PCE) et dans les PCR [pôles de contrôle revenus/patrimoines] et qui participent aux seules missions de programmation et de contrôle »²⁸¹. Si ces informations donnent un ordre de grandeur des effectifs du contrôle fiscal, elles ne permettent pas de disposer de chiffres précis, en particulier sur les effectifs affectés au contrôle des particuliers.

Les rapports annuels d'activité de la DGFIP ne fournissent enfin aucun détail sur la répartition par type d'emploi des agents et n'indiquent que leur répartition par quotité de temps de travail (temps plein et temps partiel), par tranche d'âge, par genre ou par catégorie (contractuels)²⁸².

Pour apprécier la part des ressources humaines affectées aux missions de contrôle fiscal au sein de la DGFIP, les rapporteurs se sont ainsi appuyés sur deux sources de données principales :

- les chiffres transmis par la DGFIP au Parlement sur les effectifs alloués aux missions de contrôle fiscal, notamment dans le cadre des questionnaires parlementaires ;
- les chiffres déclarés par la DGFIP à l'OCDE sur la catégorie « *Audit, investigation and other verification* », dans le cadre de son enquête annuelle *Tax Administration*.

3.3.4.1.2. Une réduction de la part relative des effectifs affectés au contrôle fiscal, plus rapide que celle des effectifs totaux de la DGFIP

Depuis sa création en 2008, après la fusion de la direction générale des impôts (DGI) avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la DGFIP a connu une baisse de ses effectifs totaux en équivalent temps plein travaillé (ETPT) exécutés de 25,9 %, ceux-ci passant de 125 541 en 2008 à 93 025 en 2022.

Tableau 24 : Évolution pluriannuelle des effectifs totaux de la DGFIP (2008-2022)

| | 2008 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | LFI 2023 | PLF 2024 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Plafond d'emplois | 125 949 | 109 726 | 107 294 | 105 690 | 102 678 | 100 816 | 98 893 | 97 358 | 95 039 | 93 597 | 93 378 |
| ETPT exécutés | 125 541 | 107 202 | 105 121 | 103 473 | 101 394 | 99 257 | 96 991 | 95 221 | 93 025 | – | – |
| Schéma d'emplois voté | – 2 385 | – 2 000 | – 2 130 | – 1 630 | – 1 600 | – 2 130 | – 1 500 | – 1 800 | – 1 506 | – 850 | – 200 |
| Schéma d'emplois exécuté | – 2 699 | – 2 000 | – 2 050 | – 1 630 | – 2 038 | – 2 203 | – 1 860 | – 1 778 | – 1 515 | – | – |

Source : Programme 156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local (reprise des projets de loi de règlement pour 2008 et de 2015 à 2022, de la LFI 2023 et du PLF 2024).

²⁸¹ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2024, *Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales*, p. 47-48.

²⁸² Cf. par exemple la page 87 du rapport d'activité de la DGFIP pour l'année 2022.

D'après les chiffres transmis par la DGFIP au Parlement, cette trajectoire de baisse serait encore plus marquée pour les effectifs du contrôle fiscal, au sens du périmètre du document de politique transversale (DPT) fraudes. Ainsi, entre 2013 et 2022, ces effectifs seraient passés de 12 880 à 10 294.

Tableau 25 : Évolution pluriannuelle des effectifs de la DGFIP affectés à des missions de contrôle fiscal au sens large (2013-2022)

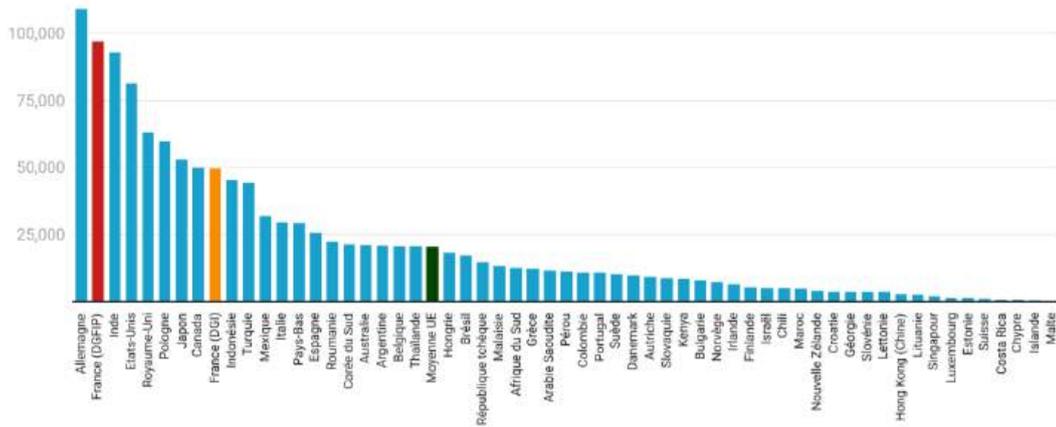
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Effectifs contrôle fiscal au 31/12/N | 12 880 | 12 576 | 12 362 | 12 189 | 11 924 | 11 387 | 11 109 | 10 781 | 10 373 | 10 294 |
| Taux de variation des effectifs du contrôle fiscal (par rapport à l'année précédente) | + 6,44 % | - 2,36 % | - 1,70 % | - 1,40 % | - 2,17 % | - 4,50 % | - 2,44 % | - 2,95 % | - 3,78 % | - 0,77 % |
| Taux de variation des effectifs de la DGFIP (par rapport à l'année précédente) | + 6,31 % | - 1,90 % | - 1,50 % | + 1,18 % | - 1,43 % | - 2,81 % | - 2,77 % | - 2,28 % | - 2,86 % | - 3,57 % |

Source : Assemblée nationale, Annexe n°26 « Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par Mme Charlotte Leduc, 14 octobre 2023, p.19.

Dans une perspective internationale, un examen des chiffres de l'étude *Tax Administration* de l'OCDE permet de relever que les effectifs de la DGFIP demeurent – malgré leur baisse – dans le haut du classement international, à la deuxième place derrière l'Allemagne. Si on limite le champ de l'analyse au périmètre strictement fiscal de la DGFIP (soit les effectifs de l'ancienne DGI)²⁸³ pour prendre en considération le fait qu'un grand nombre d'administrations fiscales étrangères ne traitent pas des sujets de comptabilité publique relevant de l'ex-DGCP, la France demeure au 9^e rang de l'OCDE, devant notamment l'Italie et l'Espagne.

²⁸³ Pour reconstituer ce périmètre, les rapporteurs ont repris le cumul des effectifs affectés aux actions « Fiscalité des grandes entreprises », « Fiscalité des PME » et « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale » détaillés par le programme 156 (cf. notamment le tableau 21 pour les effectifs de l'année 2022).

Graphique 49 : Effectifs totaux des administrations fiscales à l'échelle internationale en 2021 (en nombre d'agents)

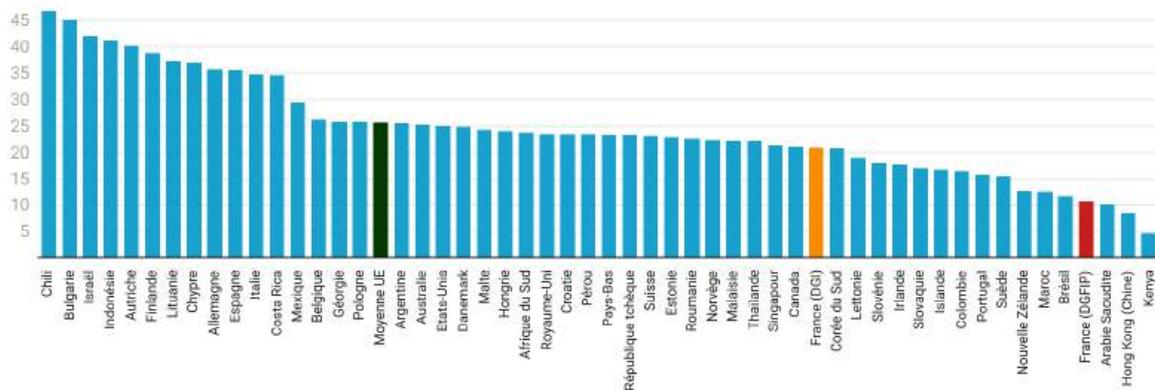


Source : Rapporteurs, sur la base des données de l'étude *Tax Administration 2022* de l'OCDE.

Note de lecture : en 2021, la France constituait la 2^e administration fiscale de l'OCDE en termes de nombre d'agents derrière l'Allemagne en prenant en compte le périmètre de l'ensemble de la DGFIP et la 9^e en prenant en compte le périmètre de l'ancienne DGI, reconstitué en additionnant les effectifs rattachés aux actions « Fiscalité des grandes entreprises », « Fiscalité des PME » et « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale » du programme 156.

Cependant, si l'on prend en compte le critère de la part des agents affectés aux missions de contrôle fiscal au sens large²⁸⁴, il est possible d'observer un net recul du classement de la France par rapport à ses partenaires internationaux.

Graphique 50 : Part des agents affectés à des missions de contrôle dans le total des effectifs des administrations fiscales à l'échelle internationale en 2021 (en %)

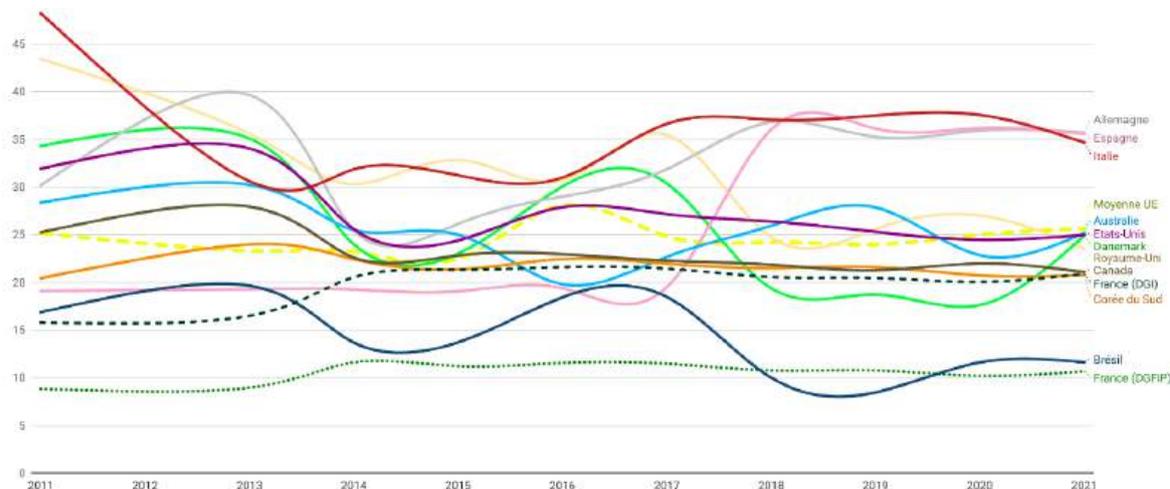


Source : Rapporteurs, sur la base des données de l'étude *Tax Administration 2022* de l'OCDE.

Cette situation semble se confirmer sur le long terme, si l'on étudie la période comprise entre 2011 et 2021. La part des agents chargés de missions de contrôle fiscal par rapport au périmètre de l'ancienne DGI s'établit sur cette période à environ 20 %, alors que la moyenne de l'Union européenne varie autour de 25 % du total des effectifs des administrations fiscales.

²⁸⁴ Identifiés par l'OCDE sous l'appellation « *Audit, investigation and other verification* ».

Graphique 51 : Évolution de la part des agents affectés à des missions de contrôle dans le total des effectifs des administrations fiscales à l'échelle internationale sur la période 2011-2021 (en %)



Source : Rapporteurs, sur la base des études *Tax Administration* de l'OCDE.

Ces chiffres sont à appréhender avec précaution, eu égard aux divergences de périmètre de compétence entre les administrations fiscales internationales et au fait que ces données sont déclaratives²⁸⁵. La prise en compte du seul périmètre de l'ancienne DGI permet néanmoins de limiter les effets de périmètre défavorables à l'administration française.

Dans la mesure où la plupart de nos voisins sont également engagés dans des stratégies de *datamining* et de simplification de leur gestion fiscale nationale (via notamment le recours au prélèvement à la source), ces données invitent à renforcer la part des agents affectés aux missions de contrôle au sens large dans l'ensemble des agents de l'administration fiscale, pour se rapprocher de la moyenne de l'UE.

En cohérence avec la dynamique engagée ces dernières années par la DGFIP, cet effort pourrait en particulier être orienté vers les contrôles des fraudes les plus complexes. La création annoncée de 1 500 ETP supplémentaires d'ici la fin du quinquennat en matière de contrôle fiscal et de lutte contre la fraude fiscale²⁸⁶, dont 281 ont déjà été recrutés en 2023 et 350 supplémentaires le seront en 2024 selon des annonces récentes du Premier ministre²⁸⁷, pourrait contribuer à atteindre cet objectif.

Constat n° 19 : Bien que le détail de l'affectation par type de mission des agents de la DGFIP soit difficile à évaluer précisément, les effectifs fléchés vers les missions du contrôle fiscal ont diminué durant la décennie 2010, de manière un peu plus rapide que celle de ses effectifs globaux. Au niveau international, de premières études – qui restent à consolider – semblent indiquer que la part affectée par la France aux effectifs de contrôle dans l'ensemble des effectifs affectés à des missions fiscales se situerait en dessous de la moyenne de l'UE.

²⁸⁵ Ces données sont déclarées par les administrations fiscales membres de l'OCDE à l'occasion d'un questionnaire annuel adressé par cette organisation.

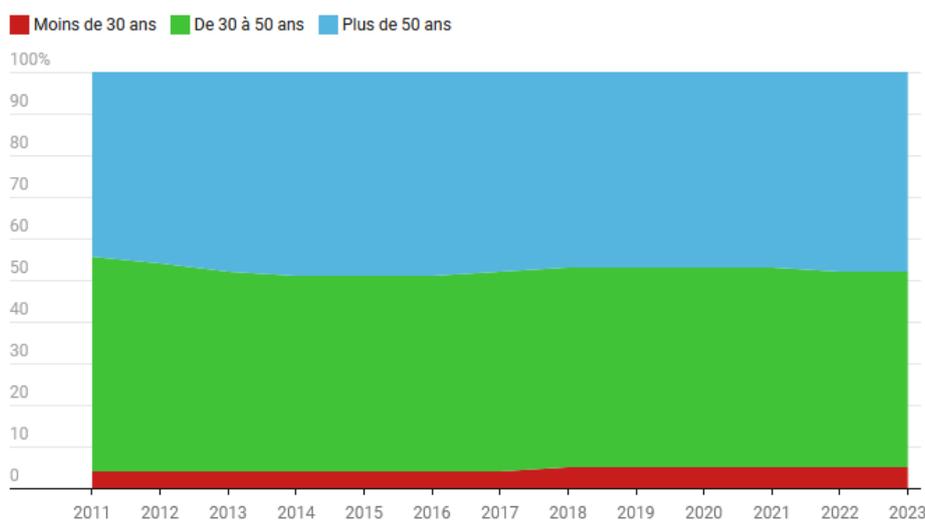
²⁸⁶ Ministère chargé des comptes publics, *Gabriel Attal annonce une série de mesures de lutte contre la fraude fiscale et douanière, premier volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques*, communiqué de presse, 9 mai 2023.

²⁸⁷ Gouvernement, *Discours du Premier ministre sur le bilan du plan contre les fraudes aux finances publiques*, 20 mars 2024.

3.3.4.2. L'émergence d'enjeux nouveaux invite à repenser la gestion des ressources humaines en matière de contrôle fiscal

La DGFIP connaît une structure d'âge marquée par une part importante des plus de 50 ans, qui tend à se renforcer progressivement avec le temps. Ainsi, en 2011, 44 % des agents de la DGFIP avaient plus de 50 ans, 51 % avaient entre 30 et 50 ans et 4 % avaient moins de 30 ans. En 2023, ces proportions étaient respectivement de 48 %, 47 % et 5 %²⁸⁸.

Graphique 52 : Évolution des effectifs de la DGFIP par catégorie d'âge



Source : Rapporteurs, sur le fondement des données des *Cahiers statistiques* de la DGFIP.

Cette structure d'âge présente divers enjeux.

En premier lieu, alors que le maintien d'agents dotés d'une forte expertise est primordial pour les services de contrôle – notamment pour la formation des nouveaux agents – il est essentiel de pouvoir fidéliser les profils très qualifiés afin notamment de prévenir les risques de pertes d'expérience liés aux départs à la retraite des agents les plus âgés. L'Assemblée nationale a ainsi proposé de titulariser davantage les contractuels expérimentés de la DGFIP afin d'éviter de perdre les qualifications et l'expertise à cause des mouvements en interne ou en externe²⁸⁹.

En second lieu, alors que les pratiques et les méthodes du contrôle ont connu de très fortes évolutions ces dernières années, cette situation invite à s'intéresser à la fois à l'attractivité des métiers de la DGFIP pour les profils spécialisés dans la gestion des données (cf. 3.3.4.2.1) et aux enjeux relatifs à la formation initiale et continue des contrôleurs fiscaux (cf. 3.3.4.2.2).

3.3.4.2.1. Une priorité à donner au recrutement de nouveaux profils spécialisés dans le traitement de données en masse, sans fragiliser cependant la programmation « classique »

Alors que le numérique a pris une part croissante dans les méthodes de programmation fiscale, la DGFIP doit cependant faire face à de fortes tensions dans le recrutement d'agents qualifiés, notamment en ce qui concerne les *data scientists* dont le rôle est essentiel pour les méthodes de *datamining*.

²⁸⁸ DGFIP, *Rapport d'activité 2022*, p. 87.

²⁸⁹ Assemblée nationale, *Annexe n°26 « Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par Mme Charlotte Leduc, 14 octobre 2023*, p. 21.

La Cour des comptes a ainsi été amenée à relever à plusieurs reprises le nombre important de postes non pourvus dans le secteur informatique. Ainsi, à la DGFIP, près de 35 % des postes de programmeurs ouverts n'avaient pas été pourvus sur la période 2016-2018²⁹⁰. En outre, le nombre de jeunes parmi les informaticiens lauréats des concours des finances publiques est assez faible, témoignant d'un déficit d'attractivité, notamment sur les métiers émergents comme celui de *data scientist* : la moyenne d'âge des informaticiens recrutés par concours par la DGFIP en 2018 était de 39 ans pour les catégories A et de 33 ans pour les catégories B²⁹¹.

Outre ces enjeux d'attractivité et de recrutement se posent aussi des questions de fidélisation sur le long terme, en raison de la forte compétition du secteur privé et des parcours de carrière de la DGFIP. Au niveau national, le déficit de compétences informatiques en France représenterait ainsi 200 000 personnes en 2022²⁹². En outre, comme le relevait la Cour des comptes²⁹³, l'absence de réel parcours de carrière pour les contractuels et l'insuffisante prise en compte des compétences acquises par les fonctionnaires chargés des systèmes d'information pour les promotions, conjuguées à l'attractivité des salaires du privé, fragilisent la capacité de la DGFIP à attirer et à fidéliser ces profils rares sur le long terme. La Cour citait ainsi l'exemple d'un contrôleur des finances publiques ayant dû quitter l'administration pour pouvoir valoriser un diplôme de *data scientist*. Ces mobilités du public vers le privé ne sont pourtant pas sans poser des enjeux de souveraineté en ce qui concerne l'architecture des outils de contrôle fiscal.

Enfin, dans un contexte de baisse des effectifs de la DGFIP, le développement des capacités dédiées au *datamining* a parfois pu être perçu comme une opportunité de réduire les effectifs de la programmation fiscale. Dans un rapport de 2020, le Sénat relevait ainsi que « *dans les réponses reçues aux questionnaires envoyés dans le cadre du présent contrôle, ou lors de leurs auditions dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances, les rapporteurs spéciaux ont trop entendu l'idée selon laquelle les investissements technologiques et la sanctuarisation des effectifs dédiés au contrôle fiscal seraient deux axes entièrement incompatibles et donc substituables* »²⁹⁴.

Pourtant, le maintien d'effectifs de contrôle expérimentés en complément des *data scientists* apparaît essentiel, tant pour garantir la qualité du ciblage initial du *datamining* (notamment en vérifiant l'adéquation des listes produites avec les enjeux identifiés au niveau local) que pour assurer en parallèle le maintien d'une programmation d'initiative, souvent très précieuse pour appuyer les contrôles contre les fraudes les plus complexes. Cette conclusion est également portée de manière récurrente par le Parlement, notamment à l'occasion d'un récent rapport publié par l'Assemblée nationale en appui aux mesures du PLF pour 2024²⁹⁵.

Plusieurs axes apparaissent ainsi pouvoir être développés par la DGFIP afin de consolider la gestion des ressources humaines en matière de programmation fiscale.

D'une part, afin d'accélérer l'embauche de nouveaux *data scientists* (notamment au sein des PIRP) et comme le proposait déjà la Cour des comptes en 2020²⁹⁶, le recrutement des meilleurs apprentis dans les filières des systèmes d'information pourrait être davantage facilité, par concours (spécifique ou de droit commun) ou par contrat à l'issue de leur formation.

²⁹⁰ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, avril 2019, p. 72.

²⁹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, chapitre « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique », février 2020, p. 178.

²⁹² France Stratégie et Dares, *Talents du numérique*, juillet 2014.

²⁹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, chapitre « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique », février 2020, p. 180.

²⁹⁴ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal par MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac*, 22 juillet 2020, p. 61.

²⁹⁵ Assemblée nationale, *Annexe n°26 « Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par Mme Charlotte Leduc*, 14 octobre 2023, p. 27.

²⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, chapitre « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique », février 2020, p. 181.

D'autre part, pour garantir la souveraineté du contrôle fiscal et fidéliser les agents détenant des compétences recherchées, une stratégie de développement en interne des compétences relatives au *datamining* (et au *web scraping*) pourrait être engagée au sein de la DGFIP²⁹⁷.

3.3.4.2.2. Des enjeux de formation et d'affectation des agents chargés du contrôle fiscal

Comme avait pu le relever la Cour des comptes dans son rapport sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, « *par tradition, l'administration fiscale recrute et gère ses effectifs en référence à un modèle d'agents poly-compétents, capables de s'adapter à tous les métiers et à tous les impôts* »²⁹⁸. Dans ce contexte, le recrutement des cadres repose sur des concours unifiés pour l'ensemble des métiers de la fiscalité et de la compatibilité publique.

Le cycle de formation initiale des inspecteurs des finances publiques (agents de catégorie A, dont une partie aura vocation à réaliser et à encadrer les missions de contrôle fiscal) se décline par exemple sur 11 mois, dont 3 mois et demi sont consacrés à l'acquisition de connaissances communes à l'ensemble des stagiaires (finances publiques, comptabilité, droit, management, informatique, recherche documentaire, etc.), 4 mois et demi sont consacrés à la spécialité choisie (parmi lesquelles le contrôle fiscal) et les 3 derniers mois constituent un stage pratique probatoire dans la future direction d'affectation, pour appréhender le métier choisi²⁹⁹.

Dans un contexte marqué par une spécialisation accrue des brigades de contrôle de la DGFIP (agents de la DNVSF chargés des contrôles à fort enjeux, brigades patrimoniales dans les DIRCOFI et pôles de contrôle revenus-patrimoine au niveau départemental et régional) et par la diversification des expertises attendues dans les missions du contrôle fiscal (exploitation des données issues du *datamining*, usage du *web-scraping* pour détecter la fraude, requêtes à déclencher auprès d'autres administrations nationales voire auprès d'administrations fiscales étrangères, fréquentes évolutions du droit fiscal applicable, etc.), les nouveaux agents doivent cependant bien souvent poursuivre leur formation au sein de leur unité de contrôle durant une, voire deux années, auprès d'agents plus expérimentés.

L'organisation interne de l'administration fiscale, les supports de formation continue et la forte mobilité des agents au sein des équipes de contrôle compliquent cependant cette formation en situation.

Ainsi, le Sénat avait pu relever que « *l'organisation de certaines brigades spécialisées, avec un inspecteur et une douzaine de vérificateurs travaillant chacun sur ses dossiers, n'est satisfaisante ni pour l'administration, qui peut avoir du mal à déceler et à mener à son terme les contrôles les plus complexes, ni pour les entreprises, qui ont besoin d'avoir face à eux des agents formés aux dernières évolutions législatives, administratives et jurisprudentielles en matière de fiscalité* »³⁰⁰.

De même, la Cour des comptes a pointé « *la difficulté de reconnaître l'expertise acquise par un agent dans un domaine spécifique, dès lors que les examens professionnels valorisent la connaissance de l'ensemble des branches des finances publiques. L'expertise sectorielle serait, selon certains cadres de la DGFIP, un atout de second niveau : ce n'est qu'après la réussite à l'examen généraliste qu'une candidature pourra être préférée à une autre sur la base d'une compétence développée dans un domaine particulier* »³⁰¹. Cette situation, qui valorise les profils généralistes par rapport aux profils plus experts, peut limiter les incitations pour les agents à se spécialiser par exemple dans les méthodes de lutte contre la fraude fiscale.

²⁹⁷ Assemblée nationale, Annexe n°26 « *Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale* » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par Mme Charlotte Leduc, 14 octobre 2023, p. 28.

²⁹⁸ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants*, novembre 2023, p.79.

²⁹⁹ CFE-CGC Finances publiques, *Brochure d'accueil des inspecteurs stagiaires*, 2023-2024, p. 4-5.

³⁰⁰ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal*, 22 juillet 2020, p.75.

³⁰¹ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants*, novembre 2023, p.79.

Enfin, si la DGFIP a récemment revu le suivi des formations avec le déploiement de la nouvelle application SEMAFOR depuis le 1^{er} janvier 2023 et a indiqué aux rapporteurs prévoir un renforcement de ses dispositifs de formation initiale et continue, il n'existe pas à ce jour de données précises relatives aux formations continues effectivement organisées, ce qui ne permet pas d'évaluer cette politique de formation dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale, qu'elle soit organisée par la DGFIP ou par d'autres organismes³⁰².

Dans ce contexte, plusieurs propositions ont déjà été portées par des parlementaires pour inciter à renforcer la formation et la spécialisation des agents du contrôle fiscal.

D'une part, le Sénat a recommandé en 2020 d'encourager le développement des compétences sur certains impôts dans les brigades de vérificateurs pour permettre au contribuable d'avoir des interlocuteurs formés aux dernières évolutions législatives et de faciliter le travail conjoint d'une même brigade sur un dossier complexe³⁰³.

De même, en 2023, l'Assemblée nationale a recommandé de lancer un cycle de concertation avec les syndicats de la DGFIP sur le renforcement de la formation des agents du contrôle³⁰⁴.

Constat n° 20 : La gestion des ressources humaines en matière de contrôle fiscal est rendue plus complexe par des enjeux de renouvellement des générations. La forte augmentation de la part du *datamining* dans la programmation des contrôles nécessitera de concilier le recrutement de profils spécialisés dans l'analyse de données avec la préservation d'un haut niveau d'expérience et de qualification parmi les contrôleurs afin de garantir le maintien d'une programmation d'initiative locale.

Proposition n° 9 : Renforcer la part des agents de la DGFIP affectés aux missions du contrôle fiscal, afin de se rapprocher de la moyenne de l'Union européenne et enrichir les dispositifs de formation initiale et continue en matière de lutte contre la fraude, en particulier pour les compétences liées à l'intelligence artificielle et à l'usage du *datamining*.

³⁰² Par exemple, la MICAF organise ou diffuse une série de formation au profit de l'ensemble des administrations impliquées dans la lutte contre la fraude.

³⁰³ Sénat, *Rapport d'information sur les moyens du contrôle fiscal*, 22 juillet 2020, p.75.

³⁰⁴ Assemblée nationale, *Annexe n°26 « Gestion des finances publiques – Lutte contre l'évasion fiscale » au rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 par Mme Charlotte Leduc*, 14 octobre 2023, p. 25.

4. Les suites juridictionnelles données au contrôle fiscal des personnes physiques : des leviers d'action à renforcer, une coordination à parfaire

4.1. Un rôle renforcé pour la dissuasion pénale par la levée du « verrou de Bercy », des conséquences qui restent à tirer en termes de moyens pour faire face à l'afflux de dossiers induit par cette réforme

4.1.1. La levée du « verrou de Bercy » s'est traduite par un quasi-doublement du nombre de dossiers de fraude fiscale transmis au parquet, qui se confirme année après année

La loi du 23 octobre 2018³⁰⁵ relative à la lutte contre la fraude, qui a instauré la transmission automatique au parquet des affaires fiscales les plus graves, visait à renforcer la répression pénale de la fraude en mettant fin au monopole de l'action publique dont disposait l'administration fiscale en matière de fraude. Précédemment, seules les autorités fiscales pouvaient décider de porter plainte dans un dossier de fraude fiscale, sous réserve de l'avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF) créée en 1977, ainsi que le présente le tableau de synthèse suivant.

Tableau 26 : Synthèse des évolutions du cadre juridique depuis la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale

| Infractions | Avant la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018 | | | Après la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018 | | | |
|-------------------------------|---|---|--|--|---------------------------|---|--|
| | Mode de saisine de l'autorité judiciaire | Pouvoir exclusif et discrétionnaire de l'administration fiscale | Nécessité d'un avis conforme de la CIF | Mode de saisine de l'autorité judiciaire | Texte applicable | Pouvoir exclusif et discrétionnaire de l'administration fiscale | Nécessité d'un avis conforme de la CIF |
| Fraude fiscale | Dépôt de plainte par l'administration fiscale | Oui | Oui | Dénonciations obligatoires (DO) des affaires les plus graves | L. 228 I. LPF | Non (automaticité) | Non |
| | | | | Dépôt de plainte par l'administration fiscale pour les dossiers ne relevant pas des DO | L. 228 II. al. 1 à 4 LPF | Oui | Oui |
| | | | | Présomptions caractérisées de fraude fiscale | L. 228 II. al. 5 & s. LPF | Oui | Non |
| Blanchiment de fraude fiscale | Droit commun | Non | Non | Droit commun | | Non | Non |
| Escroquerie | Droit commun | Non | Non | Droit commun | | Non | Non |

Source : Rapporteurs

Les hypothèses dans lesquelles une transmission automatique a lieu, liées aux majorations infligées en matière fiscale, sont recensées par l'article L. 228 du LPF.

Encadré 37 : Le dispositif des dénonciations obligatoires

L'administration est tenue de dénoncer au procureur de la République les faits qu'elle a examinés dans le cadre de son pouvoir de contrôle qui ont conduit à l'application, sur des droits dont le montant est supérieur à 100 000 €, des majorations suivantes :

- 100 % en cas d'opposition au contrôle fiscal ;
- 80 % en cas d'activité occulte, d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses, de défaut de déclaration d'avoirs financiers détenus à l'étranger ou de trafics illicites ;
- 40 % en cas de récidive, appréciée sur une période de six ans.

Des transactions sur les pénalités peuvent toujours avoir lieu et donner suite, le cas échéant, à un règlement d'ensemble, sans pour autant éviter que la transmission automatique n'ait lieu.

³⁰⁵ Article 36 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

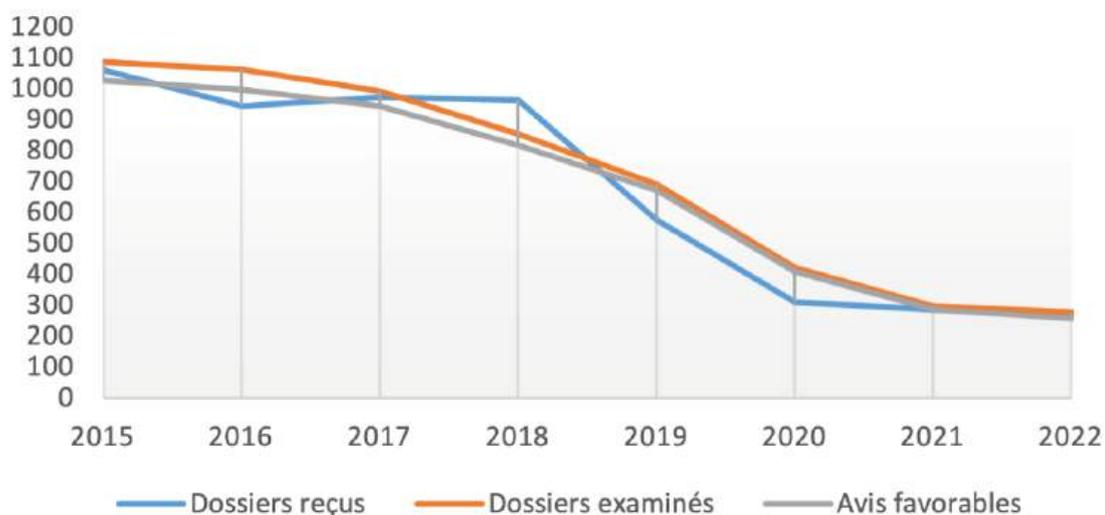
Une telle évolution constitue, selon un large consensus, une inflexion significative pour l'ensemble de la chaîne de lutte contre l'évitement et la fraude fiscale.

Elle se traduit en amont par la prise en compte de ce risque pénal par les contribuables et par leurs conseils, conduisant concomitamment, selon les entretiens menés par la mission, à exclure les schémas les plus agressifs et à rechercher une sécurisation par voie de rescrit³⁰⁶. Cette dernière faculté est néanmoins limitée par les capacités de traitement des demandes de l'administration ainsi que par les délais de traitement correspondants, la compétence de ces services étant au demeurant largement saluée.

Elle offre à l'administration, au travers du choix des majorations, un nouveau levier lors du contrôle. En effet, tant la fixation du niveau des majorations que l'appréciation de l'existence d'une récidive, qui peuvent revêtir une complexité certaine, offrent à l'administration un pouvoir d'appréciation. En conséquence, dans une série de cas limites, l'administration détient en réalité le pouvoir d'initier une dénonciation automatique ou, à l'inverse, d'éviter cette dernière, en fonction des niveaux de majoration retenus ou de l'existence d'une récidive. Cette faculté nouvelle, pour laquelle la commission des infractions fiscales (CIF) n'opère plus de rôle de filtre, peut être utilisée par l'administration pour inciter le contribuable à entrer dans une logique de négociation.

L'introduction des dénonciations automatiques a également induit, de manière mécanique, une chute significative des saisines de la CIF. Celle-ci n'est plus saisie, à l'initiative de l'administration fiscale, que pour des affaires ne répondant pas aux critères fixés pour la dénonciation automatique par l'article 228 du LPF, à l'image de dossiers correspondant à des droits inférieurs à 100 000 €. Depuis 2015, cette diminution représente près de deux tiers des saisines de la CIF.

Graphique 53 : Activité de la CIF depuis 2015



Source : Rapport d'activité de la CIF, 2022.

Ainsi, suivant les préconisations du rapport Husson³⁰⁷, et en accord avec la CIF elle-même, il paraît opportun de réduire le nombre de ses membres de moitié pour ajuster son dimensionnement à son nouveau volume de saisines et permettre à ses membres d'avoir à connaître un nombre d'affaires suffisant par an et de conserver leur expertise.

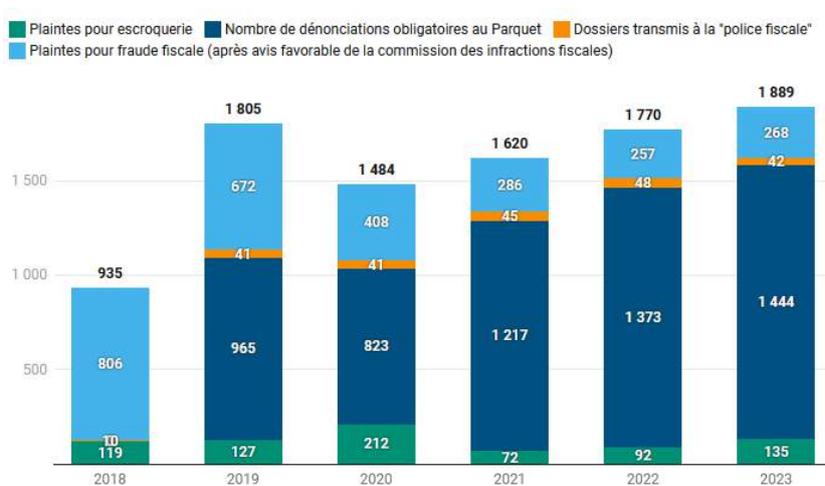
Le ministère public, qui dispose à la réception de ces dénonciations de l'opportunité des poursuites en application de l'article 40-1 du CPP, est, d'évidence, l'un des acteurs sur lesquels

³⁰⁶ Prévu par l'article L. 80 B du CGI, le rescrit constitue une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable sous certaines conditions.

³⁰⁷ Sénat, Rapport de M. Jean-François Husson, 2023, p. 76.

l'instauration de la transmission automatique des affaires fiscales les plus graves a eu l'incidence la plus profonde. Il fait désormais face à un nombre bien plus important d'affaires, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 54 : Évolution du nombre de dossiers de fraude fiscale ayant fait l'objet d'une transmission au parquet (2018-2023)



Source : Rapporteurs, d'après les Cahiers statistiques de la DGFIP (2018 à 2023)

La dynamique s'exprime sous deux formes complémentaires :

- le nombre de dénonciations obligatoires a progressé de 965 cas en 2019 à 1444 en 2023, soit une augmentation de 50 % ;
- le volume total de saisines s'est établi à 1 889 cas en 2023 contre 935 en 2018, dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Ce doublement des saisines du parquet pour des faits de fraude fiscale se traduit, avec un décalage dans le temps, et dans la mesure où le parquet décide de poursuivre, par une augmentation des affaires dont les magistrats du siège en matière pénale ont à connaître, que ce soit dans le cadre de procédures de droit commun ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) appelées à être homologuées par un juge du siège, qui ont progressé, passant de 22 affaires en 2020 à 63 en 2022³⁰⁸.

Ces CRPC sont bien plus nombreuses que les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), un autre mode de justice pénale négociée ouvert en 2018 à la matière fiscale mais s'adressant uniquement aux personnes morales. Le montant des encaissements liés aux amendes adoptées dans le cadre de procédures de CJIP ou de CRPC apparaît cependant très variable et largement concentré sur les CJIP. Pour l'année 2022, le montant total des encaissements a ainsi largement été influencé par celui d'une CJIP, qui a représenté à elle seule une amende de 508,5 M€³⁰⁹, soit 97 % du montant total des encaissements sur amendes CJIP et CRPC pour 2022.

Tableau 27 : Évolution du nombre de CRPC et de CJIP sur la période 2019-2023

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|-------|------|
| Nombre de CRPC relatives à la fraude fiscale | 13 | 22 | 64 | 63 | 57 |
| Montant des encaissements sur amendes CRPC (en M€) | 0,3 | 3,4 | 0,2 | NC | NC |
| Nombre de CJIP relatives à la fraude fiscale | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Montant des encaissements sur amendes CJIP (en M€) | 530 | 1,4 | 25 | 522,3 | 0 |

Source : Rapporteurs, sur le fondement des données des Cahiers statistiques de la DGFIP (2019-2023).

Note : Les montants des encaissements sur amendes CJIP ne sont plus détaillés dans les cahiers statistiques de la DGFIP depuis l'année 2022.

³⁰⁸ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Rapport d'activité de la DGFIP, « Cahier statistique », 2022, p. 75.

³⁰⁹ DGFIP, Rapport annuel 2022, note de bas de page 3 page 75.

4.1.2. Des conséquences qui restent à tirer en termes de moyens humains pour faire face à l'afflux de dossiers induit par cette réforme, sous peine de prescription d'une large part d'entre eux

Une fois saisi, plusieurs choix s'offrent au parquet compétent. Selon les règles de droit commun de la procédure pénale, il est susceptible :

- de classer l'affaire sans suites ;
- de confier l'affaire à un juge d'instruction, même si cette faculté est très rarement utilisée en pratique en matière de fraude fiscale ;
- d'ouvrir une enquête préliminaire qu'il mène seul ou en la confiant à un service de police judiciaire, spécialisé ou non, de son choix ;
- de citer directement le mis en cause devant le tribunal correctionnel compétent, faculté mise en œuvre en pratique dans les dossiers les moins complexes.

Afin d'accompagner l'accroissement des saisines du parquet et d'accroître ses capacités de traitement des affaires, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a créé le service d'enquête judiciaires financières (SEJF), qui agit sous la double tutelle du directeur général des douanes et des droits indirects et du directeur général des finances publiques, afin de compléter les services de police judiciaire spécialisés existants, notamment la brigade nationale de la répression de la délinquance fiscale (BNRDF) dépendant de l'Office central de la lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI).

Ces deux organismes d'enquête judiciaire sont composés d'officiers ou d'agents de police judiciaire, ainsi que d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ), compétents nationalement et qui effectuent non seulement l'ensemble des missions de « police fiscale », mais également certaines missions de police judiciaire auxquelles ils sont habilités.

Au 1^{er} mai 2024 a été créé un Office national anti-fraude (ONAF) reprenant les compétences et attributions du SEJF et destiné à lutter plus largement contre les atteintes aux finances publiques.

Bien que ces services aient démontré leur efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale depuis leur création, ils n'en demeurent pas moins contraints, du fait de leurs ressources humaines limitées. À cet égard, dans le cadre de la transformation du SEJF en ONAF, une attention particulière devrait être portée au maintien de l'objectif de doublement des effectifs d'officiers fiscaux judiciaires afin de préserver la montée en puissance des capacités de traitement des dossiers de nature fiscale, sans dilution vers les missions nouvelles de lutte contre les atteintes aux finances publiques.

L'affectation de ressources humaines suffisantes au traitement judiciaire des dossiers de fraude fiscale est rendu particulièrement nécessaire par les règles de prescription, notamment celles liées à l'absence d'acte de poursuite ou d'instruction pendant une période continue de six années.

Si la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 a modifié l'article 75-3 du code de procédure pénale afin de limiter les risques de dépassement des délais propres à l'enquête préliminaire, sanctionné par la nullité des actes ultérieurs, le risque de prescription des procédures du fait d'une absence de tout acte d'instruction ou de poursuite pendant une durée de 6 ans est réel, comme l'illustraient les chiffres obtenus dans le cadre du rapport d'information de la Commission des finances du Sénat de 2019³¹⁰.

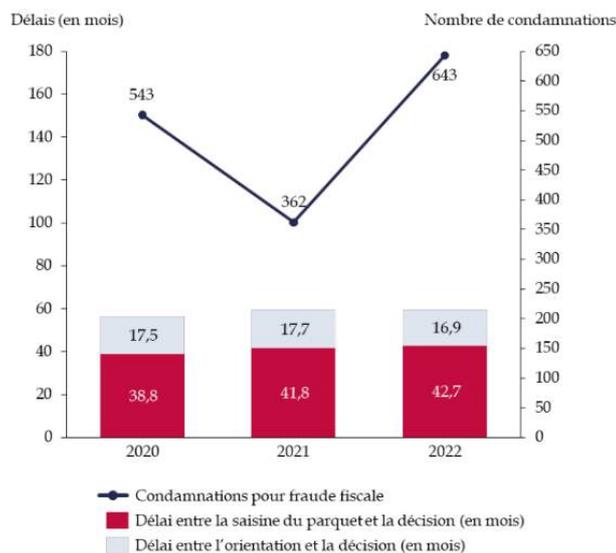
À la lumière des entretiens menés par la mission et faute d'avoir pu obtenir des données chiffrées en la matière de la part du ministère de la justice, le risque majeur que présente la transmission automatique au parquet réside dans les difficultés pour ce dernier de traiter ce flux nouveau de saisines.

³¹⁰ Sénat, Rapport d'information n° 72 (2022-2023) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la Commission des finances, Fraude et évasion fiscales : faire les comptes et intensifier la lutte, déposé le 25 octobre 2022, p. 72.

Hormis le cas particulier du PNF, la mission fait le constat que les parquets, mobilisés par d'autres priorités telles que la lutte contre le trafic de stupéfiants ou la criminalité organisée, ne disposent pas d'un nombre suffisant de magistrats spécialisés sur les problématiques, parfois ardues, liées à la fraude fiscale et aux infractions connexes.

Cette inadéquation entre flux entrants et ressources se traduit par une augmentation des délais entre la saisine du parquet et la décision de justice, déjà constaté par le rapport Husson.

Graphique 55 : Nombre de condamnations pour fraude fiscale et délais moyens de traitement



Source : Sénat, Rapport de M. Jean-François Husson

En définitive, le quasi doublement des flux de fraude fiscale constaté depuis l'instauration de la transmission automatique au parquet intervenu en 2019, il y a 5 ans, a conduit à une augmentation significative du stock d'affaires de fraude fiscale au sein des parquets. Or, en l'absence de redimensionnement des effectifs de ces derniers afin d'y faire face, le risque est qu'un nombre significatif d'affaires soit atteint par la prescription de 6 ans en cas d'absence d'acte de d'instruction ou de poursuite, ou fasse l'objet d'un classement sans suite juste avant que cette dernière n'intervienne. À cet égard, la circulaire du 4 octobre 2021 relative à la lutte contre la fraude mettait en œuvre une stratégie de « *rationalisation des investigations et de leur suivi (...) dans un contexte d'effectifs limités d'enquêteurs spécialisés* » par une uniformisation des pratiques d'enquêtes et des dispositifs de suivi³¹¹.

Élargies au délit de fraude fiscale dans une logique de « justice négociée », les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ont permis d'accélérer le traitement des dossiers de fraude fiscale qui en font l'objet. Cet outil ayant réduit le délai moyen de traitement des dossiers de fraude (29 mois en moyenne, contre 43 mois en procédure ordinaire en 2020)³¹², son augmentation rapide (multiplication par quatre en trois ans depuis sa création en matière fiscale)³¹³ doit être encouragée mais ne saurait, à elle seule, régler les problèmes de sous-effectif des parquets.

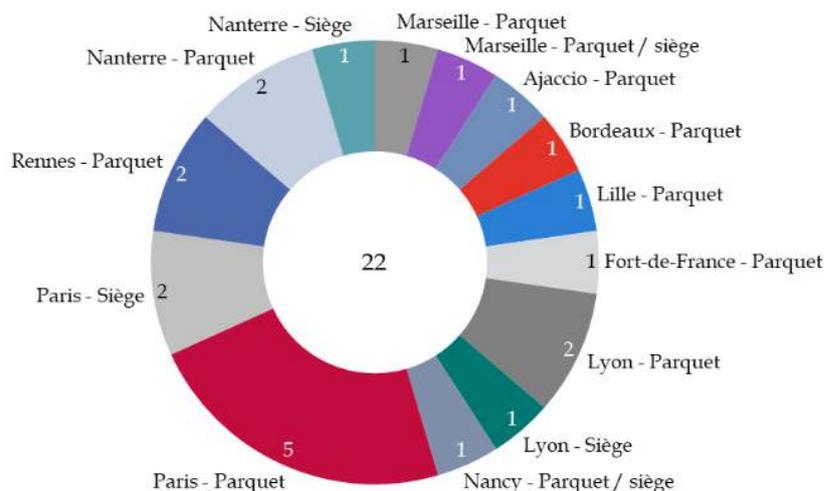
Au-delà de cet effort de recrutement et de formation de magistrats du parquet afin de traiter les dossiers de fraude fiscale et d'infractions similaires, un accent particulier devrait être porté sur le renforcement du nombre d'assistants spécialisés, qui n'étaient – selon le rapport Husson – qu'au nombre de 22 en 2022 pour l'ensemble du territoire national³¹⁴.

³¹¹ Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire n° 2021/F/0122/FC4 du garde des Sceaux, ministre de la Justice du 4 octobre 2021 (NOR JUSD2129778C), p. 8.

³¹² Sénat, Rapport d'information n° 72 (2022-2023) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la Commission des finances, Fraude et évasion fiscales : faire les comptes et intensifier la lutte, déposé le 25 octobre 2022, p. 12.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibidem*, p. 67.

Graphique 56 : Répartition des 22 assistants spécialisés en 2022

Source : Sénat, Rapport de M. Jean-François Husson

Ces assistants spécialisés constituent en effet une ressource essentielle pour les autorités de poursuite, par l'expertise fiscale dont ils disposent et le lien qu'il peuvent créer avec l'administration fiscale, dont ils sont souvent issus. La création de nouveaux postes d'assistants spécialisés permettrait en outre de mettre fin à une pratique de partage de certains assistants entre magistrats du siège et magistrats du parquet, de nature à fragiliser les procédures.

Constat n° 21 : La levée du « verrou de Bercy » a induit une hausse très conséquente des saisines du parquet (+ 89,3 % entre 2018 et 2022), soutenue par le caractère dynamique des dénonciations obligatoires.

Malgré les mesures d'accompagnement de la loi contre la fraude (création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) devenu l'office national anti-fraude (ONAF) en 2024, élargissement du recours aux comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité, etc.), seul un renforcement des moyens dévolus aux parquets et aux services d'enquête pourrait leur permettre de faire face à l'afflux de saisines en matière de fraude fiscale. À défaut, un grand nombre de ces dossiers pourraient être frappés de prescription, obérant le caractère dissuasif du dispositif retenu.

Proposition n° 10 : Adapter les moyens humains et techniques des juridictions et services d'enquêtes à l'augmentation des dénonciations au parquet, notamment en renforçant les effectifs des parquets, des assistants spécialisés au sein des juridictions et des services d'enquête judiciaire spécialisés.

4.2. Si les peines liées à la fraude fiscale ont été significativement alourdies, leur application concrète reste mesurée, la coordination des juges de l'impôt et du juge répressif restant à parfaire

4.2.1. Dotée d'un arsenal répressif conséquent, la France doit désormais asseoir le caractère dissuasif des peines sur leur prononcé effectif

La Cour de comptes a, dans son rapport de 2019 consacré à la fraude, dressé le constat selon lequel les sanctions prononcées par le juge pénal français sont plus faibles que celles infligées par nos voisins en dépit d'un arsenal législatif plus fourni. Cette dynamique est illustrée par l'alourdissement des sanctions à même d'être prononcées en matière de fraude fiscale et de fraude fiscale aggravée depuis le début de la décennie 2010.

Tableau 28 : Évolution des sanctions en matière de fraude fiscale et de fraude fiscale aggravée depuis juillet 1979

| | Juillet 1979 | Mars 2012 | Octobre 2018 |
|-------------------------|-----------------------|--------------------------|--|
| Fraude fiscale | 5 ans 37 500 euros | 5 ans 500 000 euros | 5 ans 500 000 euros ou 2 x produit de l'infraction si plus élevé |
| | | | Publication et diffusion (sauf décision motivée contraire) |
| Fraude fiscale aggravée | 5 ans 37 500 euros | 7 ans 1 000 000 euros | 7 ans d'emprisonnement 3 000 000 euros ou 2 x produit de l'infraction si plus |
| | | | Interdiction des droits civiques, civils et de famille (sauf décision motivée contraire) |
| | | | Publication et diffusion (sauf décision motivée contraire) |

Source : Rapporteurs

La mission constate que cet ensemble de textes à visée répressive s'est encore étoffé depuis lors. De manière très récente, la loi de finances initiale pour 2024 a ainsi créé :

- un délit autonome de mise à disposition d'instruments de facilitation de la fraude fiscale, visant les personnes physiques ou morales qui mettent à disposition de leurs clients des moyens, services, actes ou instruments leur permettant de se soustraire à leurs obligations fiscales ;
- une peine complémentaire de privation temporaire du droit de percevoir des crédits et réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune immobilière pour les personnes ayant commis des manquements graves.

En l'absence de données chiffrées, malgré la demande formulée en ce sens par la mission auprès du ministère de la Justice, il a été impossible à la mission de dresser un panorama actualisé des sanctions effectivement prononcées en matière pénale dans ce champ.

Néanmoins, les entretiens menés en juridictions ont révélé que le prononcé de peines de prison ferme était extrêmement rare, en raison d'une volonté de réserver ce type de peines à d'autres délits et crimes, au regard de la situation de surpopulation carcérale en France. Les rapporteurs pensent toutefois que, s'agissant des fraudeurs les plus endurcis et récidivistes, le prononcé et l'exécution de peines de prison ferme, fussent-elles brèves, serait à même d'asseoir le caractère dissuasif des sanctions prononcées.

Enfin, la réflexion de la mission a porté sur le caractère dissuasif des majorations fiscales de 10, 40, 80 et 100 % propres aux infractions fiscales, qui sont très fréquemment appliquées par l'administration, sous le contrôle du juge de l'impôt, ainsi que sur les peines accessoires telles que la publicité des condamnations en lien avec la commission des infractions fiscales.

De manière quasi-unanime, les personnes rencontrées ont estimé que ces majorations, stables depuis plusieurs années après une période de décrue très nette³¹⁵, sont suffisantes et ne sauraient être à nouveau augmentées sans poser question au regard du bloc de constitutionnalité.

Constat n° 22 : En matière pénale, les sanctions prévues pour la fraude fiscale et la fraude fiscale aggravée ont connu un renforcement important ces dernières années.

³¹⁵ Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, dite loi « Aicardi ».

4.2.2. Une coordination entre juge de l'impôt et juge pénal à parfaire

Le contentieux fiscal des revenus des personnes physiques présente la particularité d'être éclaté entre juge judiciaire et juge administratif. Cette singularité, reflet de la dualité de juridictions héritée de l'Ancien régime³¹⁶ et confortée par la méfiance de la Révolution française à l'égard de l'ordre judiciaire³¹⁷, implique une répartition, mal connue de nos concitoyens, des contentieux en fonction de l'impôt ou de la contribution contestés : les litiges en matière d'IR relèvent exclusivement de la juridiction administrative en application de l'article L. 199 du LPF, tandis que le contentieux de la CSG est lui-même traversé par cette ligne de partage :

- en vertu de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale, les différends nés de l'assujettissement à la CSG des revenus d'activité et de remplacement relèvent en principe du contentieux de la sécurité sociale et donc de la compétence du juge judiciaire, sauf lorsque ces revenus de remplacement sont de source étrangère auquel cas le juge administratif est compétent ;
- le contentieux de l'assujettissement à la CSG des revenus du patrimoine et des produits de placement ressort de la compétence du juge administratif.

En synthèse, dans le champ de notre étude, le juge de l'impôt est, de manière prépondérante, administratif.

À l'inverse du contentieux fiscal, le contentieux pénal présente un visage unifié et relève uniquement de la compétence des juridictions judiciaires.

Ces deux branches du droit se rejoignent cependant dans la lutte contre la fraude fiscale, notre système juridique ayant fait le choix de la combattre par l'emploi cumulé des procédures fiscales et pénales pour les cas de fraude fiscale les plus graves, dans le respect du principe de *non bis in idem* qui interdit de poursuivre ou punir une personne deux fois pour les mêmes faits.

Cette mobilisation conjointe du code général des impôts et du code pénal, singulièrement renforcée par la loi du 23 octobre 2018³¹⁸ relative à la lutte contre la fraude, a conduit au développement d'un encadrement prétorien des compétences de chaque juge pour assurer le respect du principe de *non bis in idem*.

Comme l'a relevé la doctrine³¹⁹, par les décisions *Cahuzac* et *Wildenstein* du 24 juin 2016³²⁰, et sous l'impulsion de la Cour européenne de droits de l'homme³²¹, le Conseil constitutionnel a encadré les hypothèses de cumul des procédures pénale et fiscale en définissant plusieurs réserves d'interprétation à l'article 1741 du CGI.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a circonscrit, à la faveur de ces décisions, la faculté de cumul des répressions pénale et fiscale aux seuls cas de fraudes les plus graves, ajoutant ainsi une condition à la loi, afin d'éviter une censure de l'article 1741 du CGI au regard du principe constitutionnel de nécessité des délits et des peines. Ainsi, pour les fraudes ne présentant pas un tel degré de gravité, la voie de la répression pénale est fermée, seules les sanctions fiscales étant possibles.

Par plusieurs arrêts de la chambre criminelle du 11 septembre 2019, la Cour de cassation a précisé que le contrôle de cette condition s'impose au juge pénal qui, après avoir vérifié l'existence des éléments matériels et intentionnels de l'infraction de fraude fiscale, doit

³¹⁶ Édit de Saint-Germain, 1641, par lequel le cardinal de Richelieu prohibait l'immixtion du Parlement de Paris dans les affaires « qui peuvent concerner l'État ».

³¹⁷ Loi des 16 et 24 août 1790.

³¹⁸ Article 36 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

³¹⁹ Manon de Saint-Léger, *L'articulation des procédures pénale et fiscale*, thèse soutenue le 13 décembre 2022.

³²⁰ Cons. const., QPC, 24 juin 2016.

³²¹ CEDH, 3ème sect., 21 octobre 2014, Lungu et a. c/ Roumanie.

« vérifier que les faits retenus présentent le degré de gravité de nature à justifier la répression pénale complémentaire ». Dès lors que le prévenu justifie avoir fait l'objet de pénalités fiscales, il s'agit pour le juge d'une véritable obligation. Dans un arrêt du 23 février 2022³²² la chambre criminelle de la Cour de cassation a cassé l'arrêt d'une cour d'appel pour avoir condamné un prévenu du chef de fraude fiscale sans s'être préalablement prononcé sur la gravité du comportement du contribuable.

L'ajout de la condition réservant à la procédure pénale le soin de réprimer les seuls manquements fiscaux les plus graves constitue une garantie pour les contribuables par la clé de répartition entre les deux contentieux qu'elle opère. Toutefois, nombre de plaideurs et une partie de la doctrine ont dénoncé le caractère imprécis de cette ligne de partage, plaçant certains contribuables dans une situation d'incertitude quant à la possibilité de faire l'objet de sanctions pénales en complément des pénalités fiscales.

Le Conseil constitutionnel n'a, il est vrai, pas livré de définition précise de la gravité de la fraude en se bornant à énoncer que la « gravité des faits » de nature à justifier le cumul des procédures peut « résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention ». Les auteurs pointent le caractère imprécis de ces notions ainsi que l'absence de caractère limitatif de la liste ainsi dressée.

Une telle imprécision s'explique notamment par une volonté du Conseil constitutionnel de combler le vide laissé par le législateur, sans toutefois empiéter sur la compétence positive de ce dernier, que pourrait caractériser l'édition d'un nombre limité de critères objectifs. Une telle définition de la gravité coexiste avec deux acceptions préexistantes en droit positif :

- au sein de l'article 1741 du CGI, le législateur a défini un seuil égal au dixième de la somme imposable ou du montant de 153 euros, en-deçà duquel il n'est pas possible de sanctionner pénalement la fraude, qui peut ainsi s'analyser comme un critère, certes minimal, de gravité limitant l'application du délit de fraude fiscale ;
- les critères fixés par l'article L. 228 du LPF emportant transmission automatique au parquet, évoqués précédemment.

Certains auteurs³²³ plaident pour l'inscription du critère de gravité, au sens de la réserve constitutionnelle *Cahuzac* et *Wildenstein*, au sein même de l'article 1741 du CGI, texte définissant la fraude fiscale, en instaurant notamment un seuil de 100 000 € de droits éludés, identique à celui fixé par le législateur s'agissant de la dénonciation automatique au parquet.

Toutefois, l'introduction de seuils objectifs ou d'un renvoi à une liste fermée de délits au sein de l'article 1741 du CGI, qui viendrait restreindre de manière significative l'office du juge pénal, n'apparaît pas souhaitable pour les raisons suivantes :

- il semble opportun que des faits relatifs à des montants inférieurs à 100 000 euros de droits éludés puissent faire l'objet de condamnations pénales en complément des sanctions fiscales dans des circonstances particulières (agissements mis en œuvre à cette fin, fonctions occupées par le contribuable, éventuel caractère répété, etc.). C'est d'ailleurs le choix opéré par le législateur lors de l'introduction des dénonciations automatiques au parquet de maintenir la possibilité de dépôt de plainte de l'administration pour les cas ne répondant pas aux critères de l'article L. 228 du LPF, au nombre desquels figure le seuil de 100 000 euros, après avis conforme de la CIF ;
- l'édition par le législateur d'une liste limitative et objective de critères semble complexe, certains d'entre eux étant par nature subjectifs (nature des agissements) ;
- enfin l'hypothèse du renvoi à une liste de délits n'apparaît pas convaincante, car elle engendrerait des révisions récurrentes pour s'adapter à l'évolution du droit, comme le

³²² Cass. crim., 23 février 2022, n°21-81.366.

³²³ *Ibid* 259, P. 205 et s.

démontre l'exemple de la définition de la fraude « sociale » à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale (*cf.* **partie 1**).

En définitive, l'appréciation par le juge pénal de la gravité de la fraude selon la technique dite du faisceau d'indices, ouvre la voie à une analyse casuistique et permet l'élaboration, au fil du temps, d'une doctrine prétorienne alliant souplesse et prévisibilité, par les grandes lignes dégagées par la chambre criminelle de la Cour de cassation en la matière.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a, à l'occasion des décisions *Cahuzac* et *Wildenstein*, interdit au juge pénal de condamner un contribuable qui a définitivement été déchargé de son imposition devant le juge fiscal pour un motif de fond. La Cour de cassation, dans un des arrêts rendus le 11 septembre 2019³²⁴, conciliant les conséquences de cette réserve d'interprétation avec le principe de plénitude de juridiction et l'exigence de célérité de la procédure pénale, a précisé que le juge répressif « *peut prononcer, dans l'exercice de son pouvoir souverain, le sursis à statuer en cas de risque sérieux de contrariété de décisions, notamment en présence d'une décision non définitive déchargeant le prévenu de l'impôt pour un motif de fond* ». Parce que l'autorité de chose jugée ne joue qu'en cas de décharge devenue définitive, il n'est cependant jamais imposé au juge répressif de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du juge de l'impôt.

Depuis lors, les juridictions répressives appliquent cette réserve, refusant de manière quasi-systématique les demandes de sursis dans les cas où une décision non définitive de décharge pour un motif de fond n'est pas intervenue. D'autres situations de contrariété entre décisions du juge de l'impôt et du juge répressif ont ainsi pu perdurer dans deux types de configurations :

- lorsque la décharge prononcée par le juge de l'impôt est assise sur un motif de procédure et, qu'en vertu du principe d'économie de moyens, ce même juge ne s'est pas prononcé sur les moyens de fond soulevés, le cas échéant, contre cette même imposition ;
- lorsqu'une juridiction de fond a confirmé l'imposition litigieuse mais que le Conseil d'État en a ultérieurement prononcé la décharge pour un motif de fond, postérieurement à la décision définitive de la Cour de cassation ayant refusé de surseoir. Ce cas de figure a donné lieu à un exemple emblématique en lien avec l'application de l'article 155 A du CGI³²⁵.

Cette dernière hypothèse constitue depuis peu un cas d'ouverture de procès en révision³²⁶, dans laquelle la Cour de révision et de réexamen fait droit à l'annulation de la condamnation pénale, prenant directement appui sur la réserve constitutionnelle imposant de considérer une décision définitive de décharge comme un obstacle à toute condamnation pénale pour fraude fiscale, sans renvoi vers une juridiction répressive de fond. Une indemnisation financière peut être accordée au contribuable dans cette hypothèse au terme d'une procédure additionnelle.

S'il s'agit d'une avancée dans l'application effective de la réserve formulée par le Conseil constitutionnel, deux limites principales peuvent être relevées :

- l'avis de dégrèvement de l'administration fiscale ne constitue pas un élément nouveau au sens de l'article 622 du code de procédure pénale. Dès lors, il est loisible à

³²⁴ Cass. crim., 11 septembre 2019, n° 18.81-980.

³²⁵ Cass. crim., 8 avril 2021 ; CE, 9ème et 10ème ch., 5 novembre 2021, n° 433367. Pour mémoire, l'article 155 A du CGI est une disposition anti-abus permettant d'assujettir à l'impôt français les sommes versées à des entités domiciliées à l'étranger lorsque les services rémunérés par les sommes en question ont été rendus en France ou par une personne domiciliée en France, l'objectif étant d'éviter les schémas de fraude passant par la création d'une société dite « *rent a star company* ». Le dispositif, prisé par certains artistes ou sportifs, consiste à créer une société de services dans un pays à fiscalité avantageuse, placée sous leur contrôle direct et à laquelle ils réservent leur activité en échange du versement d'un salaire. La société qui sert de cash box encaisse les cachets issus des prestations sportives ou artistiques dans le pays à fiscalité privilégiée, et le dit artiste ou sportif touche un salaire, modeste, donc peu imposé en France.

³²⁶ Cour de révision et de réexamen, 22 octobre 2020, n°16REV060.

l'administration de décharger l'imposition avant qu'une décision du juge de l'impôt n'intervienne en ce sens ;

- un tel mécanisme d'ajustement *a posteriori* de la décision du juge pénal en présence d'une décision de décharge pour un motif de fond prononcé par le juge de l'impôt fait peser sur le contribuable une charge procédurale – et financière au regard de la rémunération des conseils spécialisés – déraisonnable. Après avoir fait l'objet de deux instances parallèles pour un impôt finalement non dû, d'une atteinte à sa réputation professionnelle en raison de la fréquente publicité des décisions pénales, voire de sanctions annexes (interdiction de gérer par exemple), le contribuable doit en outre supporter un effort procédural supplémentaire en introduisant un recours en révision, par nature extraordinaire.

Dans ces conditions, une partie de la doctrine, à l'unisson de conseils des contribuables, ont, outre des modifications radicales calquées sur des exemples étrangers appliquant un modèle dit *una via*³²⁷ qu'il semble peu réaliste de transposer en France à court terme, appelé de leurs vœux l'instauration d'un mécanisme de sursis à statuer par lequel le juge pénal devrait attendre que le juge de l'impôt rende sa décision et puisse ainsi connaître si l'élément matériel du délit de fraude est caractérisé avant de se prononcer.

Encadré 38 : Les méthodes de coordination des juges de l'impôt en Belgique et aux Pays-Bas

Contrairement à la France, certains pays n'ont pas choisi d'appliquer un cumul entre les sanctions pénales et fiscales. Si l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie ou encore les États-Unis prévoient comme la France un cumul de sanctions entre les deux juridictions, tel n'est pas le cas des Pays-Bas ou encore de la Belgique³²⁸. Ces deux pays ont mis en place une règle « *una via* » par le biais de laquelle les procédures qui dépendent des deux juridictions ne sont pas entièrement disjointes.

Dans le cas de la Belgique, le principe *una via* a été instauré par la loi du 20 septembre 2012³²⁹ et prévoit que le juge pénal peut se substituer au juge de l'impôt en statuant également sur le volet fiscal (le principal et les pénalités). D'après la loi citée précédemment, une seule voie répressive doit être retenue en fonction des affaires après concertation entre l'administration fiscale et le ministère public. La répartition s'effectue en fonction de la complexité des affaires : les plus simples sont traitées par la voie administrative, tandis que les plus graves, nécessitant des moyens accrus en matière d'investigation, font l'objet d'une procédure judiciaire. Initialement censurée par la Cour constitutionnelle belge en raison du non-respect du principe *non bis in idem*³³⁰, une loi *una via* bis a été établie le 5 mai 2019³³¹.

Dans le nouveau dispositif, un système de filtre par le biais de la dénonciation de manquements fiscaux (facultative ou obligatoire selon la gravité des faits reprochés) par l'administration fiscale au ministère public a été instauré. Dans le cas d'une dénonciation obligatoire³³², une concertation doit avoir lieu dans un délai d'un mois après la dénonciation afin d'éviter les doubles enquêtes. À l'issue de cette phase, le ministère public dispose de trois mois pour indiquer s'il souhaite ou non poursuivre les faits analysés, sans que cette décision ne soit irrévocable en cas d'éléments nouveaux ajoutés au dossier. Si le ministère public souhaite engager des poursuites, alors l'administration fiscale se contentera d'établir et d'enrôler les impôts éludés sans application des sanctions administratives. Compte tenu des attributions élargies des juges pénaux, ils doivent disposer d'une formation en fiscalité. Enfin, ce dispositif respecte le principe d'intégration puisque le juge pénal s'avère compétent pour connaître des réclamations qui portent sur l'imposition qui trouve son origine dans les faits ayant donné lieu à poursuites.

³²⁷ Il existe cependant en droit français une règle, exprimée par l'adage « *Electa una via* » et énoncée à l'article 5 du Code de procédure pénale. Cet article s'applique lorsqu'une instance civile est en cours devant une juridiction française compétente et que cette instance a le même objet, la même cause et les mêmes parties que l'action civile dont on veut saisir le juge pénal. La partie lésée par une infraction peut, à son choix, porter sa demande de réparation devant la juridiction civile ou devant la juridiction pénale (Crim, 3 avril 2007, n°2198).

³²⁸ Alice Rousseau, « Le cumul des sanctions pénales et fiscales : droit comparé », *Revue de droit fiscal*, n°44, vol. 3, Paris, LexisNexis, 2023, p. 1-3.

³²⁹ L. 20 sept. 2020, instaurant le principe « *una via* » dans le cadre de la poursuite des infractions à la législation fiscale et majorant les amendes pénales fiscales.

³³⁰ Cour constitutionnelle belge, 3 avr. 2014, n° 61/2014, pt B.18.3.

³³¹ L. 5 févr. 2019, portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social.

³³² Les critères retenus dans la définition de la gravité sont établis par l'Arrêté royal, 9 févr. 2020, portant exécution de l'article 29, § 4, du Code d'Instruction Criminelle.

Les Pays-Bas appliquent une autre forme de modèle *una via*³³³. Si le juge pénal est saisi, la sanction fiscale ne saurait avoir lieu. Le juge fiscal se charge du contentieux de l'impôt en l'absence de sanction et la procédure administrative ne concerne que les poursuites pour redressement. En revanche, le juge pénal statue sur l'action publique ainsi que sur les sanctions pénales. Afin que le modèle *una via*, régi par l'article 5 :44 du « Dutch General Administrative Act » soit complet, une procédure pénale ne saurait être engagée dès lors qu'un manquement peut faire l'objet d'une sanction administrative.

Intervenant au début de la procédure, le choix procédural est conféré en premier lieu à un « coordinateur fiscal », agent de l'administration fiscale et douanière. Si l'administration est tenue de dénoncer au coordinateur tout manquement fiscal supérieur à 20 000 euros, il revient à ce dernier d'établir ou non l'intention pénale dans le manquement observé. Au-delà de 100 000 euros et dans le cas où une intention frauduleuse est suspectée, la procédure pénale est la seule retenue. Les critères permettant d'établir l'intention pénale entre les deux montants évoqués précédemment sont proches de ceux retenus par le procureur de la République en France afin de décider ou non de poursuites (statut du contribuable, statut de l'intermédiaire, récidive, préjudice pour la société, etc.). Une fois que le coordinateur fiscal a été informé, deux réunions doivent se tenir entre le ministère public et l'administration fiscale afin d'établir les éléments de caractère potentiellement pénal de l'enquête et leur caractère probant dans un premier temps puis, lors de la seconde réunion, afin de statuer sur la voie procédurale retenue. Même si la procédure pénale a été choisie, une décharge prononcée au fiscal engendrerait l'annulation de la poursuite au pénal sauf si d'autres infractions ont été poursuivies. Une répartition temporelle des manquements par type de procédure peut également avoir lieu.

Enfin, la règle *una via* néerlandaise ne s'applique que pour les contribuables, ce qui implique que les poursuites pénales à l'encontre des dirigeants de sociétés peuvent être déclenchées alors qu'une sanction administrative a déjà concerné leur société. Aux Pays-Bas, l'action pénale sur des affaires pénales fiscales ne relève pas d'une formation dédiée.

Si la création d'un mécanisme de sursis à statuer permettant de mettre fin aux contrariétés entre juge de l'impôt et juge pénal n'est pas sans précédent, comme l'illustre notamment la procédure assez peu usitée propre à l'infraction de détournement de deniers publics prévue à l'article 432-15 du code pénal, elle présente l'inconvénient majeur d'un allongement des durées de procédure, qui, au lieu de progresser de manière parallèle, procéderaient de manière séquentielle.

Pour remédier à ce problème et à son éventuelle incompatibilité avec le délai raisonnable faisant partie intégrante du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a été envisagée l'idée d'imposer des délais contraints aux juges de l'impôt dans cette hypothèse particulière. Une telle initiative se heurte, pour les rapporteurs de la mission, à deux écueils opposés :

- les procédures de jugement à délais contraints ou dites accélérées se sont multipliées dans un passé récent, notamment en matière de droit des étrangers s'agissant du juge administratif. Peu respectées en raison de l'engorgement des juridictions, ces procédures exceptionnelles induisent par ailleurs un délai de traitement plus long pour les contentieux de droit commun ;
- le respect du contradictoire et la complexité de la matière fiscale imposent un délai minimal d'environ un an pour juger une affaire, ce qui porte le délai total, dans l'hypothèse d'un appel, puis d'un pourvoi en cassation, à un minimum de trois ans avant même que le juge répressif de première instance ne puisse se prononcer.

Une dernière proposition consisterait à imposer aux juges de l'impôt compétents un délai contraint sous peine de dessaisissement, ce qui assurerait son application effective, mais aurait pour conséquence de transférer une partie significative du contentieux de fond aux juges de cassation respectivement compétents, ce qui ne semble pas souhaitable.

In fine, l'instauration d'un sursis à statuer semble créer des difficultés procédurales substantielles, à même d'être instrumentalisées et ainsi de dévitaliser l'effectivité de la lutte contre la fraude.

En revanche, un dispositif incitatif à droit constant serait à même d'améliorer la coordination entre juges de l'impôt et juge répressif. En premier lieu, il serait opportun d'instaurer des modalités d'échange entre le juge pénal et les juges de l'impôt notamment par une modification

³³³ Alice Rousseau, *Op. cit.*, p. 3.

des systèmes d'information des magistrats. Les applicatifs métiers des magistrats devraient en particulier indiquer l'existence d'une procédure parallèle pour les mêmes faits, information dont ces derniers ne disposent pour l'heure pas, sauf à l'initiative des parties.

Constat n° 23 : Un manque de coordination complique les relations entre le juge pénal et les juges de l'impôt dans le suivi des fraudes fiscales les plus graves.

Une définition législative de la fraude grave n'apparaît cependant pas comme le vecteur le plus approprié pour renforcer la coordination entre juge de l'impôt et juge pénal. L'instauration d'une obligation pour le juge pénal de surseoir à statuer tant qu'une décision définitive du juge de l'impôt n'est pas intervenue doit être également écartée, en raison de l'allongement déraisonnable des délais de jugement qu'elle induirait.

D'autre part, sans aller jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions normatives en ce sens, pourraient être transmises aux juges de l'impôt, sous forme de bonnes pratiques (guide du rapporteur, etc.), l'utilité de :

- prioriser les dossiers pour lesquels existe une procédure pénale parallèle ;
- se prononcer dans cette configuration particulière, à rebours du principe d'économie de moyens, sur l'ensemble des moyens soulevés par la partie requérante en cas de décharge, solution inspirée du contentieux de l'urbanisme³³⁴. De manière alternative, les conseils des contribuables pourraient être invités dans ces cas à hiérarchiser leurs conclusions, hiérarchie qui pourrait être imposée aux juges de l'impôt du fond par décision prétorienne ultérieure, d'une manière similaire à la mécanique de la jurisprudence *Eden*³³⁵ en matière de recours pour excès de pouvoir.

Encadré 39 : Jurisprudence « Eden » : la nécessaire prise en compte de la hiérarchie des conclusions du requérant par le juge de l'excès de pouvoir

« 6. *Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé.*

7. *La portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent toutefois selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. C'est en particulier le cas selon que le motif retenu implique ou non que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé. Il est, à cet égard, loisible au requérant d'assortir ses conclusions à fin d'annulation de conclusions à fin d'injonction, tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, ou à ce qu'il lui enjoigne de reprendre une décision dans un délai déterminé, sur le fondement de l'article L. 911-2 du même code.*

8. *Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Mais, lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2.*

9. *De même, lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant.*

10. *Dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale. »*

³³⁴ Cf. article L. 600-4-1 du code l'urbanisme.

³³⁵ Conseil d'État, Section, 21 décembre 2018, n° 409678, publié au recueil Lebon.

Des telles évolutions permettraient de donner une portée plus large à la réserve constitutionnelle *Cahuzac et Wildenstein*, en limitant les hypothèses où une décharge est prononcée pour un motif de procédure alors qu'un moyen de fond aurait été susceptible d'être accueilli.

Proposition n° 11 : Renforcer l'information réciproque du juge de l'impôt et du juge pénal quand ils sont saisis des mêmes faits de fraude fiscale.

Proposition n° 12 : Prévoir la diffusion de bonnes pratiques à destination des juges de l'impôt les invitant à prioriser les affaires en cas de procédure parallèle devant le juge pénal et, dans cette hypothèse, à se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés, à rebours du principe d'économie de moyens.

4.3. Une culture commune entre magistrats judiciaires et administratifs pourrait être développée par des formations partagées et le développement de passerelles facilitées entre ces fonctions

À ce jour, les magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils soient parquetiers ou juges d'instruction, juges de l'impôt ou juges répressifs, et ceux de l'ordre administratif, en leur qualité de juge de l'impôt, ne disposent d'aucune formation commune, hormis le tronc commun des écoles de service public piloté par l'Institut national du service public (INSP)³³⁶. En particulier, et hors dialogue informel, les juges de l'impôt civils et administratifs ayant à connaître de contentieux pourtant relativement proches, comme l'illustrent les compétences des uns et des autres en matière de CSG, ne disposent pas d'instance de dialogue ou de formation commune.

Aussi, serait-il souhaitable que les formations universitaires puissent aborder conjointement impôts, contributions sociales et cotisations sociales à même de faciliter une analyse croisée de la fraude fiscale et sociale, à l'exemple de récents travaux de recherche³³⁷. Cette dynamique pourrait également faciliter le dialogue entre les différents travaux de recherche en matière de lutte contre la fraude ou, plus généralement, de droit fiscal et social.

Il serait également opportun que soient approfondies les formations initiales et continues communes entre magistrats des ordres judiciaire et administratif pilotées de manière conjointe par le centre de formation des juges administratifs et l'école nationale de la magistrature. L'offre de formations proposée par la MICAF pourrait, notamment, être relayée auprès des magistrats fiscalistes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En outre, l'instauration d'échanges annuels entre l'ensemble des magistrats impliqués, à un titre ou un autre, dans la lutte contre la fraude fiscale serait également un gage de fluidité et de meilleure compréhension réciproque entre magistrats.

Enfin, une facilitation des parcours de carrière pour les magistrats entre ces différentes fonctions, par exemple en permettant d'assurer le fléchage vers des fonctions fiscales, si tel est le souhait du magistrat en cas de détachement, notamment entre corps des magistrats judiciaires et corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, contribuerait à la construction de parcours d'expertise précieux.

Proposition n° 13 : Développer les passerelles, tant en matière de formation que de parcours de mobilité, entre les juridictions administratives et judiciaires en matière fiscale pour faciliter la création d'une culture commune.

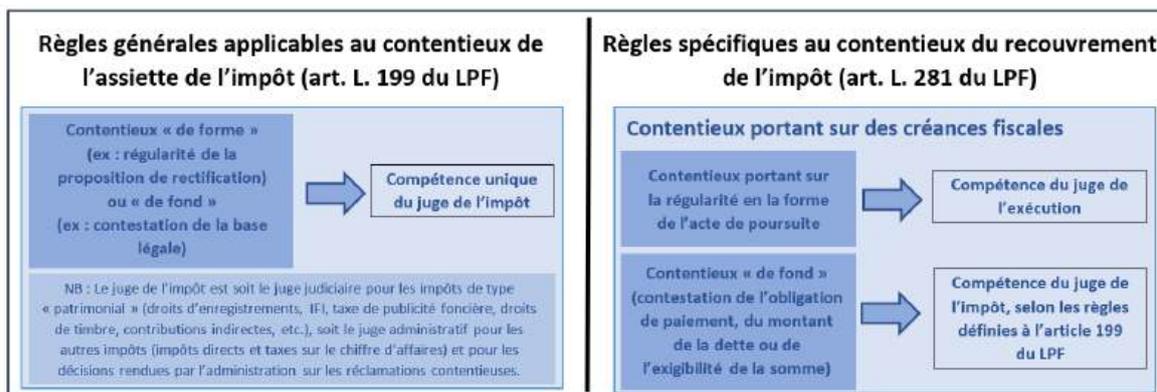
³³⁶ Formation de 120 heures organisée autour de 6 modules et dispensée aux élèves de 21 écoles et organismes de service publics, futurs hauts-fonctionnaires et cadres supérieurs du service public (A+).

³³⁷ Cf. par exemple Kristel Zarli-Meiffret Delsanto, *La Fraude en droit de la protection sociale*, thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2018, p. 48.

4.4. *Un contentieux du recouvrement passablement complexe et qui reste à unifier autour du seul juge de l'impôt pour les créances fiscales*

Alors que les contentieux relatifs à l'assiette de l'impôt relèvent de la seule compétence du seul juge de l'impôt (administratif ou judiciaire) selon des règles de compétence déterminées par type d'impôt³³⁸, le contentieux du recouvrement peut quant à lui relever à la fois du juge de l'impôt ou du juge de l'exécution, ce dernier étant un juge judiciaire chargé des difficultés concernant des titres exécutoires et des contestations de saisies.

Graphique 57 : Représentation schématique de la répartition des compétences entre juges en matière de contentieux fiscal



Source : Rapporteurs, sur le fondement des articles L. 199 et L. 281 du LPF.

Cette organisation spécifique du contentieux du recouvrement peut s'appréhender en lien avec le fait que les mesures d'exécution forcées sont régies par des dispositions relevant du code des procédures civiles d'exécution, habituellement mises en œuvre par le juge de l'exécution.

Pour autant, en matière fiscale, le contentieux « de fond » relatif au recouvrement fiscal est confié au juge de l'impôt, qu'il soit administratif ou judiciaire. Ce choix peut s'expliquer à la fois par la technicité particulière du contentieux fiscal et par le souhait de simplifier la démarche du contribuable, en évitant de changer de juge compétent entre les contentieux portant sur l'assiette de l'impôt et ceux portant sur son recouvrement. Néanmoins, la compétence du juge de l'exécution a été conservée pour les contentieux portant sur la régularité en la forme de l'acte de poursuite.

Ces règles de compétence sont cependant techniquement difficiles à mettre en œuvre, ce qui a donné lieu à plusieurs arrêts du Tribunal des conflits comme a pu le relever dès 2008 le président de section honoraire du Conseil d'État Olivier Fouquet dans un rapport adressé au ministre du Budget de l'époque³³⁹. Par exemple, il est difficile de savoir si un moyen fondé sur l'absence d'interruption de la prescription pour un vice de forme relève du juge administratif ou du juge judiciaire. Ces difficultés relatives à l'appréhension du juge compétent complexifient ce contentieux, avec le risque de créer incertitudes et délais supplémentaires pour le justiciable.

³³⁸ Comme le prévoit l'article L. 199 du LPF, les contentieux en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées peuvent être portées devant le tribunal administration, tandis que ceux en matière de droits d'enregistrement, d'IFI, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions relèvent de la compétence du juge judiciaire.

³³⁹ O. Fouquet, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, juin 2008.

Cette réforme, qui constituerait une mesure de simplification pour l'ensemble des parties prenantes (contribuables, administration fiscale, magistrats, établissements de crédit, etc.) n'engendrerait pour les juges de l'impôt qu'une surcharge de travail limitée, le nombre de contentieux du recouvrement étant relativement réduit, de l'ordre de 3 000 par an en moyenne.

Tableau 28 : Contentieux du recouvrement des impôts des particuliers (2013-2023)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Oppositions à poursuites | 3043 | 3010 | 3114 | 3429 | 3596 | 3582 | 3857 | 2193 | 2789 | 2582 | 2457 |
| Autres contestations | 458 | 315 | 273 | 257 | 271 | 261 | 184 | 158 | 142 | 124 | 159 |

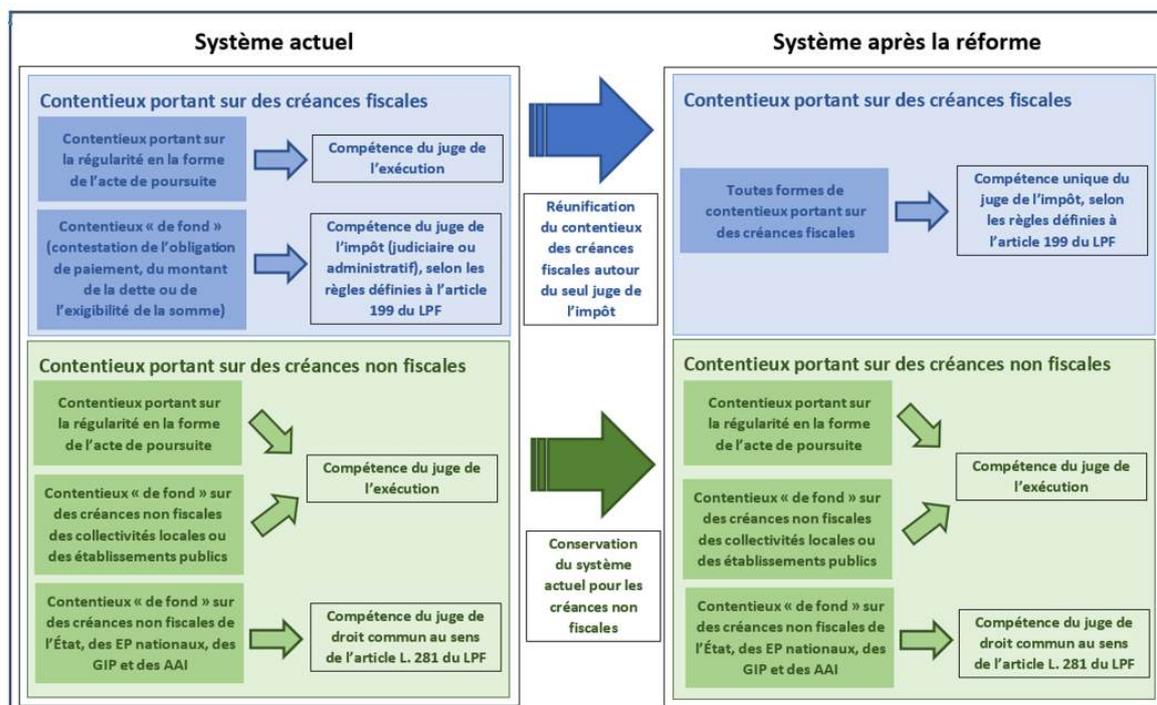
Source : Rapporteurs, sur le fondement des *Cahiers statistiques* de la DGFIP (2013 à 2023).

Note des rapporteurs : La rubrique « autres contestations » recouvre les contentieux liés aux procédures collectives à compter de 2014 et, pour l'année 2013, les contentieux liés aux procédures collectives, les contestations des garanties et les incidents de saisie immobilière.

Constat n° 24 : Alors que le nombre de contentieux du recouvrement est assez limité, il repose sur des lignes de partage complexes, impliquant à la fois le juge de l'impôt et le juge de l'exécution.

Dans ce contexte, le rapport Fouquet avait préconisé d'unifier ce contentieux autour du juge de l'impôt pour la totalité des créances de nature fiscale, selon les règles de compétences définies à l'article L. 199 du LPF. Cette unification, détaillée dans le graphique suivant, permettrait d'unifier le contentieux fiscal autour du seul juge de l'impôt (administratif ou judiciaire). La compétence du juge de l'exécution serait cependant préservée pour les créances non fiscales.

Graphique 58 : Représentation schématique de la réforme proposée par les rapporteurs en matière de compétence juridictionnelle pour le contentieux du recouvrement



Proposition n° 14 : Réunifier le contentieux du recouvrement autour du juge de l'impôt pour la totalité des créances de nature fiscale.

ANNEXE 1 – LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS

Organisations internationales et européennes

Fonds monétaire international :

- M. Andrew Kazora Okello, chef adjoint de la division « Revenue Administration 1 »
- M. Patricio Alberto Barra Aeloíza, *technical assistance advisor*
- M. Søren Pedersen, *technical assistance advisor*, ancien membre de l'administration fiscale danoise

Organisation de coopération et de développement économique :

- M. Pascal Saint-Amans, ancien directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, actuellement associé chez Brunswick Group
- M. David Bradbury, directeur adjoint du Centre de politique et d'administration fiscales
- Mme Sarah Perret, cheffe de l'unité « Personal and Property Taxes » du Centre de politique et d'administration fiscales
- M. Oliver Petzold, *senior advisor* au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE
- Mme Anzhela Cédelle, *advisor* au Forum mondial pour la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale du Centre de politique et d'administration fiscales

His Majesty's Revenue and Customs – Administration fiscale britannique :

- Mme Amelie Johal, cheffe de la « Tax Gaps Team »
- M. Stephen Redshaw, expert à la « Tax Gaps Team »

Commission européenne :

- M. Benjamin Angel, directeur de la fiscalité directe, de la coordination fiscale, de l'analyse économique et de l'évaluation
- M. Dieter Kischel, chef du secteur « pratiques fiscales dommageables et prix de transfert »
- M. Henrik Paulander, chef de secteur « coopération administrative »

Conseil de l'Union européenne :

- M. Martin Salvat, unité ECOFIN 2B « Tax Policy, Customs Unions and Export Credits »
- Mme Liina Soidla, unité ECOFIN 2B « Tax Policy, Customs Unions and Export Credits »

Parlement européen :

- M. Boris Boizol-Broitman, conseiller politique en charge des questions économiques

Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne :

- Mme Nicolas Rosin, cheffe du département financier
- M. Sebastian Thomias, chef de l'unité des services financiers

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

- M. Clément Larrauri, conseiller fiscal

Représentation permanente de la Suède auprès de l'Union européenne :

- M. Johan Lindqvist, conseiller fiscal

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Direction générale des finances publiques :

Direction de la législation fiscale

- M. Florian de Filippo, chef du bureau E1
- Mme Mathilde Gallet, inspectrice des finances publiques au bureau E1
- M. Gaëtan Hy, chef du bureau E2

Service de la gestion fiscale

- M. Olivier Touvenin, chef du service de la gestion fiscale
- M. Grégory Berthelot, sous-directeur GF-1 « Gestion fiscale des particuliers »
- M. Denis Boisnault, chef du département des études et statistiques fiscales
- Mme Véronique Rigal, sous-directrice GF-2 « Gestion fiscale des professionnels et action en recouvrement »
- Mme Elisabeth Guillon, cheffe du bureau GF-2B « Droits et outils du recouvrement »
- Mme Virginie Schaeffer Monteils, responsable juridique au bureau GF-2B
- Mme Alexia Wolff, responsable du pilotage du recouvrement forcé et de la tutelle des experts comptables au bureau GF-2B

Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal

- Mme Carole Maudet, sous-directrice SJCF-1 « Contrôle fiscal, pilotage et expertise juridique » et adjointe au chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal
- M. Aurélien Durand, chef du bureau SJCF-1A « Pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique »
- Mme Mireille Blin, adjointe au chef du bureau SJCF-1A
- M. Olivier Burelle, adjoint à la cheffe du bureau SJCF-1B « Expertise juridique et publications fiscales »
- M. Olivier Vizet, chef du bureau SJCF-1C « Action pénale »
- M. Gilles Clabecq, chef du bureau SJCF-1D « Programmation des contrôles et analyse des données »
- M. Emmanuel Stasse, chef du bureau SJCF-2A « Fiscalité directe des particuliers »
- Mme Agnieszka Bernacka, cheffe du bureau SJCF-4A « Action internationale et transparence fiscale »
- M. Renaud Rodenas, adjoint à la cheffe du bureau SJCF-4A

Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

- M. Gaël Perraud, directeur
- M. Frédéric Nivlet, directeur assistant
- M. Florent Tesson, directeur assistant
- M. Millet, responsable des investigations des particuliers
- Un membre du service des investigations élargies

Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)

- M. Stéphane Créange, directeur
- Mme Sophie Hondo, responsable de la division du contrôle patrimonial
- Mme Emmanuelle Chalony-Plantier, responsable de la division Pilotage, programmation, recouvrement et communication
- M. Michel Godère, responsable de la division du contrôle fiscal externe

Service d'enquête judiciaire des finances (SEJF)

- M. Christophe Perruaux, directeur
- M. Gilbert Azibert, directeur adjoint

Direction spécialisée du contrôle fiscal Sud-Est

- Mme Nadia Gabsi, directrice
- M. Christian Cottet, administrateur des finances publiques adjoint

Direction générale du Trésor

- M. Stéphane Sorbe, chef du service des politiques publiques
- M. Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques
- Mme Anne Fichen, cheffe du bureau « Fiscalité des ménages et taxation indirecte »
- M. Sylvain Moulhierac, chef du bureau « Retraites et redistributions »

Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) :

- M. Éric Belfayol, chef de la mission
- Général de brigade Philippe Thuriez, coordinateur de la lutte anti-fraude

Ministère du travail, de la santé et des solidarités

Direction de la sécurité sociale :

- M. Paul-Antoine Georges, sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- M. Thomas Ramilijaona, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- Mme Laurence Mercereau-Farnoux, cheffe de projet lutte contre la fraude

Haut Conseil au financement de la protection sociale (HCFiPS) :

- M. Dominique Libault, président
- Mme Nathalie Guilhembet, secrétaire générale
- M. Emmanuel Chion, secrétaire général adjoint

Urssaf Caisse nationale (ex Agence centrale des organismes de sécurité sociale) :

- M. Yann-Gaël Amghar, directeur général
- M. Emmanuel Dellacherie, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle (DIRREC)
- Mme Isabelle Damesin, sous-directrice chargée de la lutte contre la fraude à la DIRREC
- Mme Nathalie Caperaa di Pastena, responsable du département prévention, recherche et lutte contre la fraude à l'Acoss à la DIRREC
- M. Cyrille Hagnère, adjoint au directeur de la direction des statistiques
- M. Edouard Maupu, responsable de projets statistiques à l'Urssaf Caisse nationale

Juridictions et autorités administratives indépendantes

Conseil d'État :

- M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux

Commission des infractions fiscales (CIF) :

- M. Marc El Nouchy, président de la CIF
- Mme Gauthier, secrétaire générale

Cour de cassation :

- Mme Marie-Christine Daubigney, conseillère à la chambre commerciale, financière et économique

Cour des comptes :

- M. Christophe Strassel, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Grand Est
- Mme France Théry, conseiller référendaire en service extraordinaire

Parquet national financier :

- M. Sébastien de la Touanne, vice-procureur financier
- M. Nicolas Busin, assistant spécialisé
- M. Matthieu Petit, assistant spécialisé

Tribunal administratif de Paris :

- Mme Sylvie Vidal, présidente de la première section du tribunal administratif de Paris
- Mme Janine Evgénas, présidente de la deuxième section du tribunal administratif de Paris

Tribunal judiciaire de Marseille :

- M. Olivier Leurent, président du tribunal judiciaire de Marseille
- Mme Hassani Juliarama, présidente de la 2^e chambre correctionnelle
- M. Adrien Pauché de Lavigne, magistrat à la 6^e chambre correctionnelle
- M. Jean Moineville, procureur
- Mme Louise Chrétien, substitut du procureur et référente fraude

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) :

- Mme Marion de Gasquet, adjointe à la cheffe du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales
- M. Thomas Le Blévenec, juriste au service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales
- M. Éric Delisle, chef du service de l'emploi, des solidarités, du sport et de l'habitat
- M. Basile Guley, juriste au service de l'emploi, des solidarités, du sport et de l'habitat

Chercheurs et universitaires

- M. Bertrand Garbinti, professeur d'économie et d'économétrie à l'ENSAE et membre permanent du CREST
- M. Pierre Boyer, professeur à l'École polytechnique et membre permanent du Centre de recherche en économie et en statistiques (CREST)
- M. Camille Landais, président délégué du Conseil d'analyse économique, professeur à la *London School of Economics*
- Mme Hélène Paris, secrétaire général du Conseil d'analyse économique
- Mme Manon de Saint-Léger, docteure en droit fiscal
- Mme Emmanuelle Taugourdeau, chercheuse au CNRS, professeure associée à l'École polytechnique et membre permanente du CREST
- M. Gabriel Zucman, directeur de l'*EU Tax Observatory*, professeur à l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et à la Paris School of Economics

Société civile

Association *Transparency International France* :

- M. Patrick Lefas, président de l'association

Cabinet Bredin Prat :

- M. Éric Dezeuze, associé
- M. Guillaume Pellegrin, associé
- M. Victor Camatta, *counsel*

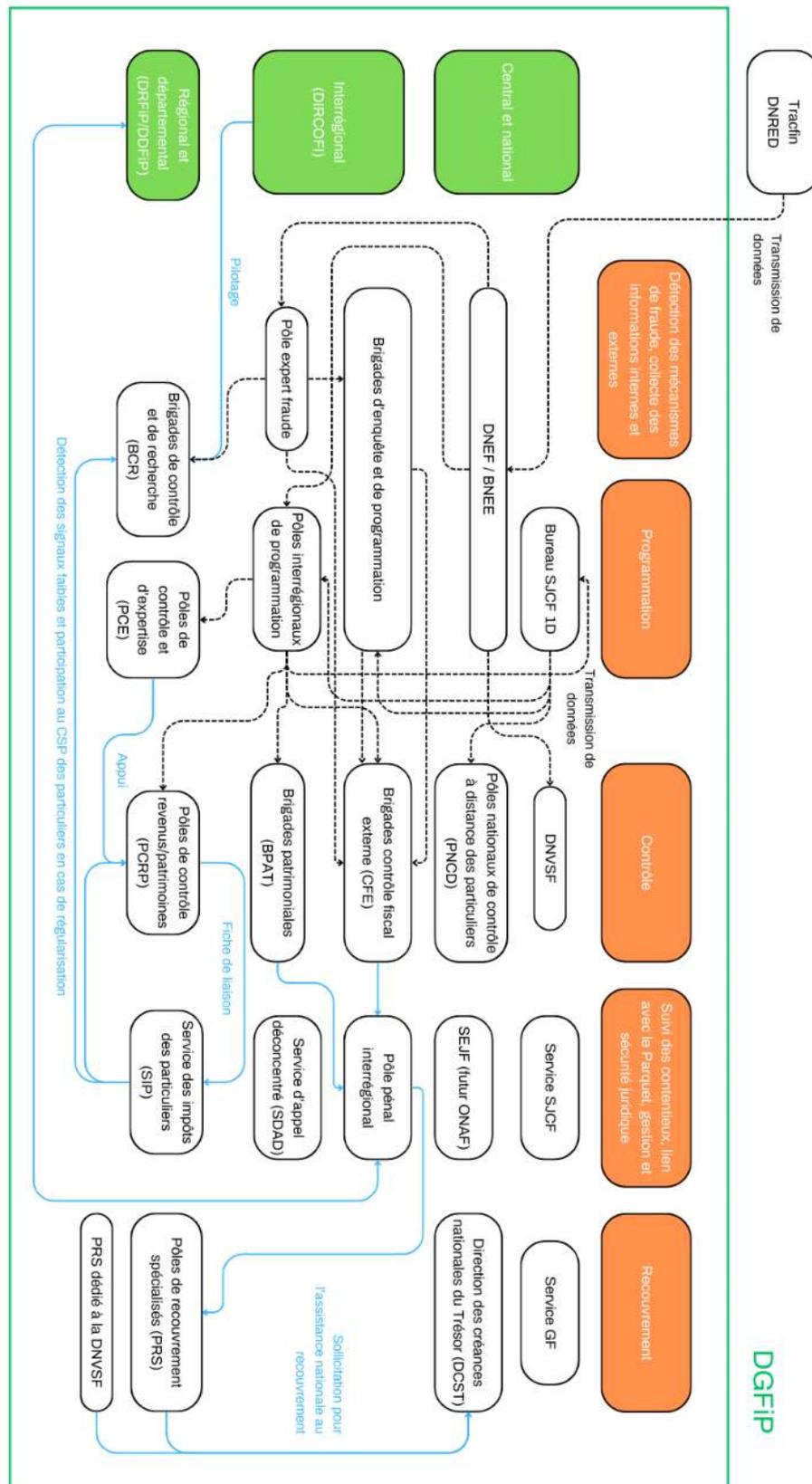
Cabinet CMS Francis Lefebvre :

- Mme Élisabeth Ashworth, associée
- M. Stéphane Austry, associé
- M. Pierre Dedieu, associé
- M. Philippe Gosset, associé
- M. Daniel Gutmann, associé

Syndicat Solidaires finances publiques :

- Mme Anne Guyot-Welke, secrétaire générale
- Mme Élodie Sehili, secrétaire nationale
- Mme Sabine Portela, secrétaire nationale
- Un membre de la DNEF

ANNEXE 2 – SERVICES IMPLIQUÉS DANS LA CHAÎNE DU CONTRÔLE FISCAL DES PARTICULIERS



ANNEXE 3 – LISTE DES ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX

I. Encadrés

| | |
|---|-----|
| Encadré 1 : L'abus de droit, un comportement distinct de la fraude fiscale, bien que faisant l'objet des mêmes majorations fiscales | 21 |
| Encadré 2 : Une adaptation progressive des obligations déclaratives des plateformes du numérique pour améliorer la lutte contre le travail dissimulé | 23 |
| Encadré 3 : Des frontières souvent floues entre fraude et optimisation – L'exemple du régime de l'apport-cession de titres (article 150-0 B <i>ter</i> du code général des impôts)..... | 27 |
| Encadré 4 : Revenu fiscal de référence et « revenu économique » | 29 |
| Encadré 5 : 5 ^e directive anti-blanchiment, MiCA, DAC 8 – un encadrement européen récent visant à mieux lutter contre les fraudes liées à l'usage de crypto-actifs et à renforcer la transparence fiscale..... | 34 |
| Encadré 6 : Les résultats des contrôles aléatoires mis en œuvre par l'Urssaf Caisse nationale | 44 |
| Encadré 7 : Le recours aux échantillons stratifiés, un moyen de limiter le coût des contrôles aléatoires..... | 46 |
| Encadré 8 : Les progrès engagés par l'Urssaf Caisse nationale dans sa mesure du manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux..... | 49 |
| Encadré 9 : Le rôle du Forum mondial et du Jitsic dans l'appui et le contrôle de la transparence fiscale | 52 |
| Encadré 10 : Le programme BEPS de l'OCDE et ses conséquences en matière d'échanges automatiques..... | 54 |
| Encadré 11 : Le rôle du groupe du Code de conduite et la liste des États et territoires non coopératifs | 56 |
| Encadré 12 : Les travaux du groupe du Code de conduite en faveur de la transparence des trusts, fiducies et structures similaires | 63 |
| Encadré 13 : Les régimes préférentiels sur les revenus des personnes physiques en Europe – Une nouvelle forme de concurrence fiscale à l'échelle internationale | 67 |
| Encadré 14 : Contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement puis issus du patrimoine : les décisions <i>de Ruyter</i> de la CJUE | 70 |
| Encadré 15 : Imposition des revenus de source française des contribuables non-résidents...73 | |
| Encadré 16 : L'obligation fiscale limitée étendue allemande | 75 |
| Encadré 17 : Les fondements juridiques possibles pour harmoniser la fiscalité directe au sein de l'UE..... | 79 |
| Encadré 18 : La réforme du recouvrement depuis le rapport « Gardette » de 2019..... | 82 |
| Encadré 19 : Les différentes catégories de contrôles fiscaux sur les particuliers | 83 |
| Encadré 20 : Les différentes catégories de contrôles menés par le réseau des Urssaf..... | 85 |
| Encadré 21 : L'impact de la crise sanitaire sur les résultats du contrôle fiscal | 88 |
| Encadré 22 : Les résultats du contrôle des prélèvements sociaux dans le secteur agricole | 89 |
| Encadré 23 : Procédure et outils du recouvrement forcé depuis le 1 ^{er} janvier 2019..... | 92 |
| Encadré 24 : Les indicateurs déployés pour évaluer la performance du recouvrement..... | 93 |
| Encadré 25 : Détournement frauduleux des procédures de transmission universelle de patrimoine (TUP) et insolvabilité organisée dans le cadre d'une liquidation amiable : deux schémas mobilisés par les sociétés éphémères pour contrer les démarches de recouvrement | 98 |
| Encadré 26 : Présentation des services à compétence nationale de la DGFIP amenés à intervenir dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale des particuliers | 100 |

| | |
|---|-----|
| Encadré 27 : Le contrôle de la CSG – un exemple de périmètre partagé entre la DGFIP et les Urssaf | 102 |
| Encadré 28 : Les partenaires de la DGFIP dans la lutte contre la fraude à l'échelle des GONAF | 108 |
| Encadré 29 : Présentation des bases de données FICOBA, FICOVIE, BNDP, PATRIM et du RNCPS | 110 |
| Encadré 30 : L'« aspiration » de données ou <i>web-scraping</i> – un outil récent ayant permis d'appuyer la détection de la fraude via le recours aux informations disponibles sur les réseaux sociaux..... | 114 |
| Encadré 31 : Aviseurs et lanceurs d'alerte, deux régimes à différencier..... | 116 |
| Encadré 32 : Les acteurs intervenant dans l'acquisition d'informations sur la fraude fiscale en France..... | 118 |
| Encadré 33 : Les tiers déclarants en France..... | 120 |
| Encadré 34 : Les travaux engagés par l'OCDE en faveur du renforcement de la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier..... | 122 |
| Encadré 35 : Les enjeux de l'équilibre entre lutte contre la fraude et protection des données – exemples nationaux et étrangers | 131 |
| Encadré 36 : Les restitutions de trop-perçu par les Urssaf..... | 132 |
| Encadré 37 : Le dispositif des dénonciations obligatoires | 143 |
| Encadré 38 : Les méthodes de coordination des juges de l'impôt en Belgique et aux Pays-Bas | 153 |
| Encadré 39 : Jurisprudence « Eden » : la nécessaire prise en compte de la hiérarchie des conclusions du requérant par le juge de l'excès de pouvoir | 155 |

II. Graphiques

| | |
|--|----|
| Graphique 1 : Décomposition du phénomène d'évitement des prélèvements obligatoires..... | 21 |
| Graphique 2 : Taux de fraude relatif au travail dissimulé par grand secteur en 2021 et 2022 | 23 |
| Graphique 3 : Part de micro-entrepreneurs n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par les plateformes | 25 |
| Graphique 4 : Part de micro-entrepreneurs travaillant sur des plateformes de livraison n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par leurs plateformes, en fonction du chiffre d'affaires annuel de 2022..... | 25 |
| Graphique 5 : Part de micro-entrepreneurs travaillant sur des plateformes de VTC n'ayant rien déclaré à l'Urssaf ou ayant déclaré un chiffre d'affaires inférieur aux montants transmis par leurs plateformes, en fonction du chiffre d'affaires annuel de 2022..... | 26 |
| Graphique 6 : Taux d'imposition (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et ISF) des différentes sous-composantes du dernier dixième de revenus rapportés au RFR de 2016..... | 29 |
| Graphique 7 : Taux d'imposition totaux des différentes sous-composantes du dernier dixième de revenus rapportés au « revenu économique » de 2016 au sens de l'IPP..... | 30 |
| Graphique 8 : Prélèvements obligatoires payés par centile de revenus en France en 1984..... | 30 |
| Graphique 9 : Prélèvements obligatoires payés par centile de revenus en France en 2010..... | 31 |
| Graphique 10 : Taux d'imposition effectif aux Pays-Bas, en Italie, en France et aux États-Unis | 31 |
| Graphique 11 : La chaîne de valeur de l'écosystème des crypto-actifs | 33 |
| Graphique 12 : Estimation des plus-values générées par le bitcoin en 2020 dans les pays de l'Union européenne (plus-values réalisées en vert, plus-values latentes en rouge) | 34 |
| Graphique 13 : Le concept de l'écart fiscal..... | 36 |

| | |
|---|----|
| Graphique 14 : Pourcentage de pays déclarant procéder à l'évaluation de l'écart fiscal au niveau mondial en 2017, par type d'impôt..... | 38 |
| | 38 |
| Graphique 15 : Estimations nationales de l'écart fiscal net en matière d'imposition des personnes physiques pour l'année 2020 (en % du produit attendu de l'impôt)..... | 38 |
| Graphique 16 : Méthodologie générale d'évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales par l'Urssaf Caisse nationale et la CCMSA..... | 42 |
| Graphique 17 : Part des pays déclarant réaliser des contrôles aléatoires et usage de ces contrôles (en %, par type de pays interrogés)..... | 45 |
| Graphique 18 : Historique du déploiement de l'estimation de l'écart fiscal par le HMRC..... | 48 |
| Graphique 19 : Fonctionnement des échanges d'informations sur demande..... | 51 |
| Graphique 20 : Fonctionnement des échanges automatiques d'informations..... | 52 |
| Graphique 21 : Évolution du nombre de demandes de renseignements en matière fiscale faites par les membres du Forum mondial..... | 55 |
| Graphique 22 : Chiffres clefs des échanges automatiques d'information (2018-2022)..... | 55 |
| Graphique 23 : Évolution de la part des actifs financiers détenus par les ménages à l'étranger et non déclarés sur la période 2001-2022 (en pourcentage du PIB mondial)..... | 58 |
| Graphique 24 : Notation par le Forum mondial de la mise en œuvre des échanges de renseignements sur demande par élément (au 8 novembre 2023)..... | 59 |
| Graphique 25 : Exemple de montage visant à dissimuler l'identité d'un bénéficiaire effectif.. | 59 |
| Graphique 26 : Nombre de bénéficiaires de régimes préférentiels (en milliers)..... | 66 |
| Graphique 27 : Évolution du nombre des contrôles sur pièces sur l'impôt sur le revenu et sur les impôts patrimoniaux..... | 83 |
| | 83 |
| Graphique 28 : Évolution du nombre d'examen de la situation fiscale personnelle..... | 83 |
| Graphique 29 : Évolution du nombre d'actions de contrôles et de prévention réalisées par les Urssaf et montants redressés sur 2011-2023..... | 84 |
| Graphique 30 : Évolution du nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) et de contrôles partiels sur pièces (CPAP) des Urssaf et montants redressés hors LCTI sur 2011-2023..... | 84 |
| Graphique 31 : Évolution des droits nets notifiés par la DGFIP (contrôle sur pièce et sur place) au titre de l'impôt sur le revenu et en matière de prélèvements sociaux (CSG, CRDS, CASA et prélèvement de solidarité) sur la période 2012-2022 (en M€)..... | 86 |
| Graphique 32 : Décomposition par type d'impôt des droits nets notifiés par le contrôle fiscal (en pourcentage du total des droits nets notifiés) sur la période 2012-2021..... | 87 |
| Graphique 33 : Évolution de l'ensemble des résultats des contrôles menés par la DGFIP sur la période 2012-2023 (en M€)..... | 88 |
| Graphique 34 : Montants redressés par le réseau des Urssaf par type d'actions sur la période 2013-2023 (en M€)..... | 89 |
| | 89 |
| Graphique 35 : Évolution des résultats du recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal au sein de la DGI/DGCP (2003-2007) puis de la DGFIP (2008-2026)..... | 94 |
| Graphique 36 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôle hors LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)..... | 95 |
| Graphique 37 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôles de LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)..... | 96 |
| Graphique 38 : Montants recouverts au titre de la lutte contre le travail illégal en cumulé sur 2018-2022 (en M€)..... | 97 |
| Graphique 39 : Évolution des montants redressés à la suite de contrôles de lutte contre le travail illégal sur 2013-2023 (en M€)..... | 97 |

| | |
|--|-----|
| Graphique 40 : Répartition des redressements « LCTI » par motifs en 2022..... | 98 |
| Graphique 41 : La chaîne du contrôle au sein du réseau des Urssaf | 102 |
| Graphique 42 : Nombre d'opérations concertées en matière de lutte contre la fraude fiscale, douanière et aux prestations sociales (années 2019 et 2022) | 105 |
| Graphique 43 : Échanges de renseignements en matière de fraudes fiscales, douanières ou sociales en 2022 | 111 |
| Graphique 44 : Évolution du nombre de CODAF pléniers et restreints (années 2019 et 2022) | 112 |
| Graphique 45 : Taux d'appariement moyen pour les données reçues dans le cadre des échanges automatiques de renseignement (2019-2022) | 124 |
| Graphique 46 : Utilisation des renseignements reçus dans le cadre de la norme des échanges automatiques de renseignements, en pourcentage des réponses des membres du Forum mondial (année 2022) | 125 |
| Graphique 47 : Proportion de contrôles sur pièces issus du croisement de listes de <i>datamining</i> ayant débouché sur un rappel de droits en 2021..... | 133 |
| Graphique 48 : Taux de pertinence des contrôles fiscaux et nombre de dossiers issus du croisement de données en masse transmis aux services de contrôle..... | 133 |
| Graphique 49 : Effectifs totaux des administrations fiscales à l'échelle internationale en 2021 (en nombre d'agents)..... | 137 |
| Graphique 50 : Part des agents affectés à des missions de contrôle dans le total des effectifs des administrations fiscales à l'échelle internationale en 2021 (en %)..... | 137 |
| Graphique 51 : Évolution de la part des agents affectés à des missions de contrôle dans le total des effectifs des administrations fiscales à l'échelle internationale sur la période 2011-2021 (en %) | 138 |
| Graphique 52 : Évolution des effectifs de la DGFIP par catégorie d'âge | 139 |
| Graphique 53 : Activité de la CIF depuis 2015..... | 144 |
| Graphique 54 : Évolution du nombre de dossiers de fraude fiscale ayant fait l'objet d'une transmission au parquet (2018-2023) | 145 |
| Graphique 55 : Nombre de condamnations pour fraude fiscale et délais moyens de traitement | 147 |
| Graphique 56 : Répartition des 22 assistants spécialisés en 2022 | 148 |
| Graphique 57 : Représentation schématique de la répartition des compétences entre juges en matière de contentieux fiscal..... | 157 |
| | 157 |
| Graphique 58 : Représentation schématique de la réforme proposée par les rapporteurs en matière de compétence juridictionnelle pour le contentieux du recouvrement..... | 158 |
| | 158 |

III. Tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 1: Chiffrage des cotisations éludées par les micro-entrepreneurs (ME) des plateformes pour l'année 2022..... | 24 |
| Tableau 2 : Exemple de distinction entre optimisation et fraude fiscales : usage de l'article 150-0 B <i>ter</i> du code général des impôts | 28 |
| Tableau 3: Présentation des estimations de l'écart fiscal en matière de prélèvements obligatoires en France | 39 |
| Tableau 4 : Estimation des montants de manque à gagner liés au travail dissimulé total et partiel (exploitation des résultats des contrôles LCTI) dans le secteur privé agricole | 42 |

| | |
|--|-----|
| Tableau 5 : Estimation des montants de manque à gagner hors travail dissimulé (exploitation des résultats des contrôles comptables d'assiette) dans le secteur privé agricole..... | 43 |
| Tableau 6 : Estimation du manque à gagner en matière de cotisations et d'impôts sociaux dans le secteur privé (hors agricole) pour les années 2012, 2018, 2020, 2021 et 2022..... | 44 |
| Tableau 7 : Coûts et bénéfices du recours aux programmes de contrôles aléatoires | 46 |
| Tableau 8 : Taille de l'échantillon retenu par le HRMC britannique pour mesurer l'écart fiscal dans le cadre de son programme « <i>Self assessment</i> »..... | 47 |
| Tableau 9 : Résumé des différentes versions de la directive dite « DAC » et des mesures équivalentes à l'échelle de l'OCDE | 56 |
| Tableau 10 : Orientation des personnes mises en cause pour l'infraction « Non déclaration des informations relatives aux bénéficiaires effectifs au registre du commerce et des sociétés ».61 | |
| Tableau 11 : Condamnations prononcées pour l'infraction « Non déclaration des informations relatives aux bénéficiaires effectifs au registre du commerce et des sociétés » par les juridictions de première instance..... | 62 |
| Tableau 12 : Orientation des personnes mises en cause pour l'infraction « Déclaration d'information inexacte relative à un bénéficiaire effectif au registre du commerce et des sociétés » | 62 |
| Tableau 13 : Estimation du coût des régimes préférentiels dans l'Union européenne, en Suisse et au Royaume-Uni..... | 67 |
| Tableau 14 : Répartition du pouvoir d'imposer entre États pour les principaux types de revenus dans le modèle de convention fiscale OCDE concernant le revenu et la fortune de 2017 | 72 |
| Tableau 15 : Délais de dégrèvement applicables au titre de l'article 167 <i>bis</i> du CGI | 78 |
| Tableau 16 : Résultats du recouvrement des droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 pour la période 2003-2008..... | 90 |
| Tableau 17 : Actions en recouvrement forcé de la DGFIP sur les impôts des particuliers (2013-2023)..... | 92 |
| Tableau 18 : Comparaison internationale des types d'informations sur les catégories de revenus des personnes physiques transmises par des tiers et utilisées par les administrations fiscales pour préremplir les déclarations d'impôt de 2021 sur les revenus de 2020 | 121 |
| Tableau 19 : Comparaison internationale de la part des différents canaux de réception des déclarations fiscales pour la déclaration d'impôt 2021 sur les revenus 2020 (en %) | 121 |
| Tableau 20 : Évolution de la part des contrôles ciblés par <i>datamining</i> et intelligence artificielle au sein de la DGFIP dans l'ensemble de la programmation fiscale (2017-2026)..... | 129 |
| Tableau 21 : Résultats du <i>datamining</i> en matière de contrôle d'assiette sur les TPE..... | 131 |
| Tableau 22 : Résultats du <i>datamining</i> en matière de contrôle d'assiette sur les PME..... | 132 |
| Tableau 23 : Répartition du plafond d'emplois par action à la DGFIP pour l'année 2022 | 134 |
| Tableau 24 : Évolution pluriannuelle des effectifs totaux de la DGFIP (2008-2022)..... | 135 |
| Tableau 25 : Évolution pluriannuelle des effectifs de la DGFIP affectés à des missions de contrôle fiscal au sens large (2013-2002)..... | 136 |
| Tableau 26 : Synthèse des évolutions du cadre juridique depuis la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale..... | 143 |
| Tableau 27 : Évolution du nombre de CRPC et de CJIP sur la période 2019-2023..... | 145 |
| Tableau 28 : Contentieux du recouvrement des impôts des particuliers (2013-2023)..... | 158 |

ANNEXE 4 – INDEX

A

Abus de droit..... 18, 20, 21, 26, 27, 115, 143
 Assistants spécialisés 11, 147, 148
 Avertisseurs fiscaux..... 10, 13, 100, 115, 116, 117, 118, 119

B

BEPS
 Programme de l'OCDE "Base Erosion and Profit
 Shifting" 10, 54, 56, 57, 71, 80

C

CIF
 Commission des infractions fiscales .. 101, 143, 144,
 151, 161
 CODAF
 Comités opérationnels départementaux anti-fraude
 104, 105, 108, 111, 112
 Code de conduite 12, 56, 57, 63, 80
 Comparution sur reconnaissance préalable de
 culpabilité 145, 147
 Contrôles aléatoires ... 15, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48,
 49
 Contrôles comptables d'assiette..... 43, 49, 84, 85, 101,
 129, 131
 Conventions judiciaires d'intérêt public 145
 Crypto-actifs 9, 12, 15, 32, 33, 34, 35, 51, 54, 56, 64, 65,
 120
 Crypto-Assets Reporting Framework 54, 64
 CSG
 Contribution sociale généralisée .. 7, 8, 9, 17, 22, 44,
 68, 69, 70, 75, 102, 103, 113, 150, 156

D

DAC 1 56, 126, 127
 DAC 2 56, 120, 126
 DAC 3 56
 DAC 4 56
 DAC 5 56
 DAC 6 56
 DAC 7 23, 56, 120
 DAC 8 34, 35, 56, 64, 65
 Data scientists 10, 128, 132, 139, 140
 Datamining .. 10, 13, 15, 82, 85, 90, 109, 118, 123, 126,
 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 138, 139,
 140, 141
 DATANA 124
 Dénonciations obligatoires 14, 143, 145, 148
 Digital Platforms Information Reporting 54

E

Écart fiscal..... 7, 8, 10, 12, 15, 21, 35, 36, 37, 38, 39, 40,
 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48
 États et territoires non coopératifs..... 56, 57, 63
 Évasion fiscale .. 20, 39, 50, 52, 56, 60, 62, 64, 66, 67, 77,
 78, 88, 91, 94, 99, 101, 107, 108, 113, 115, 118,
 122, 128, 135, 136, 139, 140, 141, 142
 Évitement..... 1, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 20, 21, 28, 41, 50,
 125, 144
 Examen contradictoire de la situation fiscale
 personnelle..... 83, 84
 Exil fiscal 7, 9, 17, 20
 Exit tax 12, 15, 75, 76, 77, 78, 80, 93

F

FICOBA 104, 108, 110
 Forum mondial 12, 15, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59,
 60, 61, 63, 123, 124, 125, 159
 Fraude fiscale..... 7, 11, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 33, 34, 37,
 39, 40, 56, 63, 82, 99, 100, 102, 104, 105, 106, 107,
 110, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 123, 128, 132,
 134, 135, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147,
 148, 149, 150, 151, 152, 156
 Fuzzy matching 115

G

GAFI 12, 60, 64, 65
 GONAF
 Groupes opérationnels anti-fraude 13, 104, 108,
 112, 113

J

Jitsic 52, 53, 65
 JUNALCO
 Juridiction nationale de lutte contre la criminalité
 organisée..... 108

L

Lanceurs d'alerte 116
 Lutte contre le travail illégal .. 13, 23, 41, 84, 85, 89, 95,
 101, 105, 110

M

MICAF

| | |
|--|---|
| Mission interministérielle de coopération anti-fraude 10, 13, 102, 103, 104, 105, 108, 111, 112, 113, 142, 156, 161 | Régimes préférentiels 10, 57, 66, 67, 68 |
| | Renseignement 26, 51, 54, 58, 100, 102, 105, 117, 118, 119, 124 |
| | RocSP 13, 107 |
| <hr/> | |
| N | S |
| Norme commune de déclaration (Common Reporting Standard) 52, 53, 54, 55, 56, 60, 120, 122, 123 | Service de traitement des déclarations rectificatives 58 |
| <hr/> | |
| O | T |
| Optimisation fiscale .. 7, 9, 12, 17, 20, 27, 54, 56, 75, 76 | Tiers déclarants.....22, 120, 121, 122, 125 |
| <hr/> | |
| P | Transmission automatique au Parquet.....7, 8, 11, 143, 145, 146, 147, 151 |
| Pénalités fiscales 21, 86, 151 | Transmission universelle de patrimoine98, 99, 104, 108 |
| PILAT 13, 107 | Travail dissimulé .. 10, 21, 22, 23, 24, 25, 35, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 82, 85, 90, 96, 98, 102, 106, 109, 122 |
| PNF | |
| Parquet national financier 101, 108, 147 | |
| <hr/> | |
| R | V |
| Recouvrement.. 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 22, 36, 44, 51, 58, 65, 77, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 116, 120, 126, 132, 134, 157, 158, 160, 161 | VISDAC 124 |
| <hr/> | |
| | W |
| | Web-scraping.....13, 114, 115, 130, 141 |

ANNEXE 5 – LETTRE DE MISSION DU RAPPORT PARTICULIER N°4



Paris, le 19 juin 2023

LETTRE DE MISSION

À : Alexandre Jehan, CRSE à la Cour des comptes
Clément Puechbroussou, magistrat au TA de Montreuil

Copie : François-René Burnod, auditeur au Conseil d'Etat

Objet : Rapport 2024 du Conseil des prélèvements obligatoires sur l'égalité devant l'imposition des revenus des personnes physiques – Lettre de mission du rapport particulier n° 4.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a décidé, en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code des juridictions financières (CJF), de consacrer son rapport pour l'année 2024 au thème de l'égalité devant l'imposition des revenus des personnes physiques. Ce rapport annuel reposera sur une série de cinq rapports particuliers qui, sans engager le CPO, viendront éclairer ses conclusions.

Le rapport particulier n° 4, qui vous est confié, portera sur l'évitement de l'impôt et la fraude.

En premier lieu, vous présenterez une évaluation de la fraude à l'IR et à la CSG et de ses principaux mécanismes. A cette fin, vous présenterez :

- une typologie des stratégies d'évitement de ces impôts, présentant notamment des schémas emblématiques de fraude fiscale, d'abus de droit et de travail dissimulé susceptibles de réduire, voire de supprimer, l'imposition des personnes physiques.
- une analyse des activités occultes apparues à la faveur du développement de l'économie numérique, en particulier dans le champ des BIC et des BNC.
- un point d'avancement des travaux du Conseil d'évaluation des fraudes, dont la création a été annoncée par le ministre des comptes publics en avril 2023, sur le chiffrage de « l'écart fiscal » ou « *tax gap* ».

En deuxième lieu, vous vous intéresserez, au regard des assiettes mobiles que constituent les personnes physiques à hauts revenus, au risque d'exil fiscal lié aux différences de taux d'imposition pratiqués entre Etats. A cette fin, vous présenterez :

- l'apport des mécanismes de coopération transfrontalière, à l'instar des directives successives « déclaration des dispositifs transfrontières », dites « DAC ». Vous vous interrogerez sur les voies et moyens du renforcement de leur efficacité et sur l'intérêt de l'extension de leur champ d'application.
- une étude de dispositifs tels que l'*exit tax* sur les plus-values latentes et ses aménagements sous l'effet notamment du droit européen. Vous vous intéresserez à d'éventuelles modifications des critères de résidence fiscale des particuliers.

Enfin, vous consacrerez une analyse aux relations entre l'administration fiscale et le contribuable. Vous vous intéresserez notamment :

- aux nouveaux outils de contrôle fiscal, en particulier l'expérimentation prévue par la loi de finances pour 2020 permettant d'évaluer des signes extérieurs de richesse à partir des réseaux sociaux, ainsi que l'extension du recours aux aviseurs fiscaux.
- à l'effet dissuasif des sanctions prononcées tant par le juge pénal que par le juge de l'impôt. Vous aborderez notamment les conséquences du mécanisme de transmission automatique au Parquet et des évolutions récentes, telles que l'annonce récente de la création d'une incrimination de sanction d'indignité fiscale.
- à l'efficacité du recouvrement de ces impôts, à l'organisation et aux moyens dont disposent les administrations chargées de cette mission et au contentieux du recouvrement.

Vous pourrez formuler toute proposition de nature à sécuriser le recouvrement de l'impôt et à simplifier les normes applicables.

Vous veillerez, en lien avec le rapporteur général, à assurer une coordination étroite de vos travaux avec ceux des autres rapporteurs auprès du CPO, en particulier le rapport particulier n°2 s'agissant des régimes applicables aux contribuables aux plus hauts revenus.

Vous pourrez également vous appuyer sur les travaux du rapport particulier n° 3 s'agissant d'éventuels éléments de parangonnage. Votre mission consultera largement les parties prenantes, dans le champ administratif, académique, associatif et dans le secteur privé ou encore des *think tanks*. En tant que rapporteur(s) auprès du CPO, désigné(s) en application de l'article L. 411-8 du CJF, vous disposerez au cours de cette mission des pouvoirs d'investigation précisés aux articles L. 411-10 et L. 411-11 du CJF.

Afin d'assurer une parfaite adéquation de vos travaux avec les orientations du Conseil, la mission présentera une note de cadrage lors de la séance du Conseil de novembre 2023 ainsi qu'un point d'étape lors de la séance de février 2024. Vous prendrez toute disposition pour que la mission puisse présenter ses conclusions définitives lors de la séance d'avril 2024 du Conseil.



Guilhem Blondy

Secrétaire général du CPO