

17) La fraude et le contrôle fiscal

Cette fiche présente d'abord les enjeux de la lutte contre la fraude fiscale puis l'organisation et les moyens déployés en France et enfin les résultats obtenus.

A) Les enjeux

1) La définition de la fraude fiscale

La fraude fiscale est définie comme une action délibérée et illégale d'un contribuable conduisant à réduire le montant des impôts qu'il verse au trésor public, notamment en ne déclarant pas ou en sous-évaluant ses revenus, ses activités économiques ou des éléments de son patrimoine. Elle doit être distinguée :

- des erreurs et omissions involontaires, qui tiennent souvent à la complexité du droit fiscal, source d'interprétations divergentes, et qui doivent néanmoins donner lieu à des redressements ;
- de « *l'optimisation fiscale* », qui consiste à utiliser les failles de la législation pour minorer l'impôt dû sans pour autant que ce soit illégal.

« *L'évasion fiscale* » est une zone grise entre la fraude et l'optimisation, qui consiste par exemple à transférer des bénéfices dans des pays où ils sont moins imposés en jouant sur les ambiguïtés de la définition de « prix de transfert aux conditions du marché ».

En pratique, la distinction est souvent difficile et un chapitre du rapport public annuel de 2010 de la Cour des comptes montrait ainsi que la majoration de 40 % pour « *manquement délibéré* », qui marque la frontière entre la répression de la fraude et la rectification d'erreurs involontaires, est parfois appliquée sans référence à une doctrine claire.

2) L'ampleur de la fraude

La fraude fiscale est par nature dissimulée et donc difficilement mesurable. Deux familles de méthodes peuvent être utilisées pour essayer d'en donner une estimation.

La première consiste à l'estimer à partir des écarts entre des données statistiques et les recettes fiscales ou entre plusieurs statistiques. Par exemple, la fraude à la TVA est souvent estimée en rapprochant les recettes encaissées par l'Etat et les recettes théoriques résultant de l'application des taux de TVA à son assiette mesurée par les comptes nationaux (consommation et investissement en logement des ménages pour l'essentiel). Cette méthode part de l'hypothèse, très forte, que les comptes nationaux sont exacts et ignore souvent les nombreuses complexités de la législation fiscale qui éloignent l'assiette fiscale réelle de l'assiette économique théorique.

Ce type de méthodes conduit également à estimer les transferts illégaux de capitaux sur la base des écarts entre les flux de capitaux enregistrés entre deux pays dans leurs balances des

paiements respectives, alors que ces écarts peuvent résulter des multiples défauts de construction des balances des paiements.

La deuxième famille méthodologique consiste à estimer la fraude à partir des résultats des contrôles fiscaux. Ceux-ci ne peuvent pas être simplement extrapolés à toute la population des contribuables car ils ne sont pas programmés au hasard et il faut donc recourir à des méthodes statistiques permettant de corriger ce biais. Il est en outre supposé que les contrôles fiscaux permettent d'identifier très précisément le montant des impôts éludés. Or les contrôleurs ne repèrent pas toutes les irrégularités et l'administration a parfois elle-même une interprétation erronée des règles applicables, comme le montrent ensuite les décisions de justice.

Ces deux familles de méthodes ne permettent généralement pas de distinguer la fraude au sens strict, les erreurs et omission involontaires, l'optimisation et l'évasion fiscales.

Les estimations de la fraude à la TVA réalisées par la Commission européenne (12 Md€ en 2017) sont établies en utilisant la première famille méthodologique. Des exemples d'utilisation du deuxième type de méthode sont constitués par l'estimation de la sous-déclaration des bénéficiaires des entreprises individuelles (25 %) réalisée en 2011 par [l'Insee](#) et l'estimation de la fraude à la TVA (15 Md€) réalisée par l'Insee dans le cadre [du rapport](#) de novembre 2019 de la Cour des comptes.

3) Les objectifs du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal a traditionnellement un triple objectif :

- budgétaire, le recouvrement des impôts éludés ;
- répressif, la sanction des fraudes, qui prend la forme de pénalités administratives (majorations des montants dus) et pénales (amendes et peines d'emprisonnement) ;
- dissuasif, l'incitation au civisme fiscal par la crainte des sanctions.

Ces objectifs sont liés, la répression des fraudes ayant, par exemple, un caractère dissuasif.

Depuis quelques années, un objectif pédagogique est mis en avant, le contrôle fiscal pouvant permettre aux contribuables de corriger leurs erreurs. La loi de 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance illustre cette nouvelle orientation en encourageant la régularisation des erreurs commises par les contribuables de bonne foi.

B) L'organisation et les moyens

Les contrôles fiscaux sont d'abord « *sur pièces* » ou « *du bureau* »¹. Ils s'appuient alors sur les déclarations du contribuable, les informations publiques et des informations ponctuelles obtenues de tierces personnes comme les établissements financiers. Plus de 700 000 contrôles sur pièces relatifs à l'impôt sur le revenu, plus de 130 000 relatifs aux impôts des professionnels et plus de 120 000 relatifs aux remboursements de TVA sont réalisés chaque année. Les contribuables n'en sont informés que si l'administration les interroge ou leur notifie un redressement ou un rejet (crédits de TVA).

¹ Ces deux expressions ayant la même signification.

Ils peuvent également prendre la forme de contrôles fiscaux « *externes* » ou « *sur place* »² : « *vérifications de comptabilité* », générales sur tous les impôts ou ponctuelles, pour les entreprises (38 600 en 2019) et « *examens de situation fiscale personnelle* » pour les ménages (2 600). Ces contrôles, qui portent sur l'ensemble des revenus et du patrimoine, sont strictement codifiés, de sorte à protéger les droits du contribuable qui en est obligatoirement informé, et les services fiscaux peuvent se faire communiquer beaucoup d'informations dans ce cadre. Les vérificateurs se rendent généralement sur place dans les entreprises mais les entretiens avec les particuliers se tiennent le plus souvent dans les locaux de l'administration.

En outre, les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger ont pu se mettre en conformité avec la réglementation en déposant des « *déclarations rectificatives* » de 2013 à 2017 et en payant les droits éludés majorés par des pénalités. Le traitement de ces déclarations (plus de 50 000 en stock à fin 2018) ne relève pas du contrôle fiscal au sens strict bien qu'il résulte de sa force dissuasive, notamment depuis que la coopération avec certains pays s'est intensifiée.

L'organisation et les moyens du contrôle fiscal ont notamment fait l'objet de plusieurs rapports de la Cour des comptes qui a dressé un bilan de leurs récentes évolutions dans son [rapport public annuel](#) de 2016 puis dans son rapport de novembre 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires.

1) L'organisation

Les contrôles fiscaux sont principalement assurés par des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère des finances, qui coopère avec de nombreuses autres administrations, et secondairement, pour les impôts qu'elle prélève, par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

a) La direction générale des finances publiques

Les contrôles fiscaux sont réalisés, pour le plus grand nombre, dans les « *directions départementales des finances publiques* ». Si les contrôles externes sont confiés à des « *brigades de vérification* » affectées à cette fonction, les contrôles sur pièces peuvent être assurés par les services de gestion de l'impôt, les « *services des impôts des particuliers et des entreprises* », pour les plus simples, ou par des « *pôles* » spécialisés, pour les plus complexes. Les personnes physiques dites « *à fort enjeu* » (dont les revenus ou le patrimoine dépassent certains seuils) font l'objet d'un contrôle sur pièces au moins une fois tous les trois ans.

Les contrôles externes des entreprises et des particuliers dont le chiffre d'affaires ou les revenus ou le patrimoine dépassent certains seuils sont effectués par des « *directions interrégionales du contrôle fiscal* ». Leur directeur n'a pas d'autorité hiérarchique sur les directions départementales mais une fonction de coordination qui se renforce progressivement.

Enfin, les plus grandes entreprises et les ménages dont les dossiers sont plus particulièrement importants ou complexes sont contrôlés, sur pièces et sur place, par la « *direction nationale des vérifications nationales et internationales* », pour les premières, et par la « *direction nationale des vérifications de situations fiscales* », pour les deuxièmes.

² Ces deux expressions ayant la même signification.

Il existe par ailleurs des unités chargées de la recherche du renseignement et de la programmation des contrôles dans les directions départementales et interrégionales. C'est également la fonction principale de la « *direction nationale des enquêtes fiscales* ».

Le pilotage d'ensemble du contrôle fiscal est assuré, au sein de l'administration centrale de la DGFIP, par le « *service du contrôle fiscal* », dont le chef n'a toutefois pas d'autorité hiérarchique sur les directeurs départementaux.

La Cour des comptes a relevé en 2016 que l'organisation du contrôle fiscal a évolué favorablement au cours des années précédentes mais aussi que les fonctions des directions interrégionales pourraient être renforcées.

b) La coopération entre les services de l'Etat

Une amélioration de la coopération entre les services de l'Etat chargés de la lutte contre la fraude fiscale a été constatée par la Cour mais reste perfectible (rapport de 2019).

La DGFIP coopère avec la DDGDI, notamment parce qu'elle prélève la TVA sur les importations en provenance de pays non européens, et avec les organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales, les irrégularités commises par les entreprises concernant souvent à la fois les impôts et les cotisations sociales. La DGFIP reçoit ou peut demander des informations détenues par de nombreuses autres administrations.

La « *délégation nationale à la lutte contre la fraude* » a une mission générale de coordination, mais elle reste plus active dans le domaine de la lutte contre les fraudes sociales. La création d'une nouvelle mission interministérielle a été annoncée en février 2020.

Les poursuites pénales pour fraude fiscale étaient engagées jusqu'en 2019 par les parquets seulement sur plainte déposée par la DGFIP qui en avait le « *monopole* ». Les parquets pouvaient toutefois engager à leur initiative, depuis 2008, des poursuites pour « *blanchiment de fraude fiscale* », délit dont le champ s'est considérablement accru dans la pratique des parquets. Les dépôts de plainte de la DGFIP étaient préalablement soumis pour avis conforme à la « *commission des infractions fiscales* » qui est surtout composée de magistrats.

Désormais, l'administration peut déposer plainte sans requérir l'avis de cette commission dans certains cas et doit saisir automatiquement le parquet dans d'autres cas. Le parquet peut poursuivre à son initiative les fraudes fiscales connexes à celles dont il est déjà saisi. Il peut lui-même confier l'enquête à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, au ministère de l'intérieur, ou au service d'enquêtes judiciaires des finances, service commun à la DGFIP et aux douanes du ministère des finances.

Un procureur de la République financier a été institué par une loi de 2013 pour traiter les dossiers les plus complexes. Sa compétence est nationale, mais les parquets locaux ne sont pas tenus de se dessaisir en sa faveur. Les parquets peuvent s'appuyer sur des unités de police judiciaire fiscale et douanière, où se trouvent des agents de la DGFIP et de la DGDDI pouvant mettre en œuvre des moyens d'investigation tels que perquisitions et écoutes.

2) Les moyens

La DGFIP emploie environ 10 000 agents pour réaliser les contrôles fiscaux, dont environ 4 000 vérificateurs, 6 000 étant affectés aux contrôles externes. Les rapports de la Cour des comptes

mettent en évidence les difficultés rencontrées par l'administration pour mettre les agents sur les postes et dans les zones géographiques où leurs compétences peuvent être les mieux utilisées.

Outre les documents transmis par les contribuables, dans le cadre de leurs obligations déclaratives ou à la demande des services, l'administration fiscale dispose d'un « *droit de communication* » étendu à de nombreuses informations détenues par des tiers, notamment dans le cadre d'un contrôle externe. Elle peut exploiter les fichiers contenant ces informations avec des techniques d'analyse des risques lui permettant de programmer des contrôles, ce qu'elle semble faire de plus en plus. Les moyens d'information mis à la disposition de l'administration fiscale ont été sensiblement renforcés au cours de ces dernières années.

Sauf procédures exceptionnelles et soumises au contrôle du juge, comme le « *droit de visite* », les services fiscaux n'ont pas de pouvoirs coercitifs comme ceux de la police judiciaire et s'appuient surtout sur des déclarations et des documents comptables librement transmis. En cas de défaillance d'un contribuable au regard de ses obligations déclaratives, ils peuvent néanmoins procéder à une « *taxation d'office* », infliger des amendes, voire porter plainte pour « *opposition à fonctions* ».

Le contrôle fiscal est fragilisé par la complexité de la législation fiscale, inévitablement source de divergences d'appréciation avec les contribuables, ainsi que le développement des échanges internationaux, même si la coopération entre administrations nationales s'améliore, et des nouvelles technologies, qui parfois facilitent la fraude.

Les contribuables vérifiés bénéficient de droits importants qui doivent leur être rappelés en cas de contrôle sur place et peuvent saisir des instances de conciliation ou de médiation, faire des recours contentieux d'abord auprès de l'administration puis du juge de l'impôt.

3) La coopération internationale

La crise financière de 2008-2009 et l'augmentation de l'endettement public qui a suivi ont donné un nouvel élan à la lutte contre la fraude fiscale dans la plupart des pays développés et émergents. L'impulsion initiale a été donnée par les Etats-Unis en 2010 avec la « *loi FATCA* »³ qui oblige les institutions financières, dans l'ensemble du monde, à informer les services fiscaux américains sur les comptes détenus par des contribuables américains.

La coopération internationale entre les services fiscaux a ensuite largement progressé dans les cadres du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne. Les échanges automatiques d'information sont de plus en plus nombreux, avec de plus en plus de pays. Les moyens de lutte contre les états non coopératifs (paradis fiscaux) ont été renforcés.

C) Les résultats

1) Les résultats budgétaires

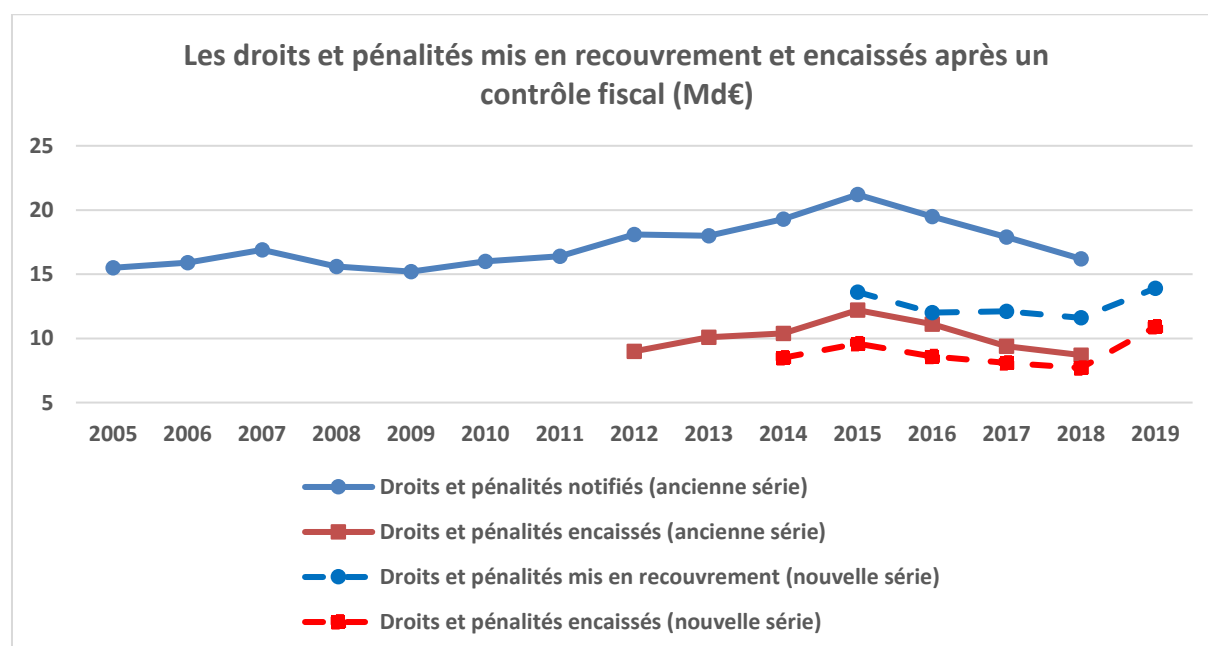
Le montant des droits et pénalités notifiés était relativement stable, entre 15 et 17 Md€, dans la deuxième moitié des années 2 000. Il est passé à 18 Md€ en 2012 et 2013 puis à 19,3 Md€ en 2014 et 21,2 Md€ en 2015. Il est revenu à 16,2 Md€ en 2018.

³ Foreign Account Tax Compliance Act.

L'augmentation constatée de 2012 à 2016 résulte pour 2,5 Md€ des droits et pénalités notifiés à la suite du dépôt de déclarations rectificatives par des contribuables qui détenaient des avoirs non déclarés à l'étranger. Si ces redressements ne résultent pas d'un contrôle fiscal au sens strict, ils tiennent à sa capacité dissuasive et peuvent en effet être ajoutés à ses résultats. Cependant, ils correspondent à des rappels et pénalités sur plusieurs exercices et ne sont donc pas pérennes. Ils sont revenus à 1,3 Md€ en 2017 et cette procédure de régularisation a été arrêtée. Les encaissements ont encore été de 0,9 Md€ en 2018 et 0,4 Md€ en 2019.

Ces résultats portent sur les notifications de redressements et les montants réellement encaissés sont inférieurs. Le taux de recouvrement en fin d'année N des créances de l'année N-1 résultant des contrôles fiscaux est seulement de 65 % en 2018 alors que sont exclues de ce calcul les créances sur les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire. Les recettes effectivement encaissées sont passées de 9,0 Md€ en 2012 à 12,2 Md€ en 2015 et 11,1 Md€ en 2016 (dont 2,5 Md€ au titre de déclarations rectificatives). Elles sont revenues à 8,7 Md€ en 2018.

En février 2020, le Gouvernement a présenté un bilan du contrôle fiscal avec deux nouvelles séries : les droits et pénalités mis en recouvrement et encaissés. Ces nouvelles séries sont inférieures aux précédentes en partie parce que : d'une part, les droits et pénalités mis en recouvrement excluent les montants contestés par les contribuables et en cours d'examen par les instances administratives de recours (alors que les montants notifiés les incluaient), d'autre part, les refus de remboursements de crédits d'impôts (notamment de TVA) sont exclus des deux nouvelles séries alors qu'ils étaient inclus dans les anciennes. Ces deux facteurs mis en avant dans le dossier publié ne permettent pas d'expliquer totalement les écarts entre anciennes et nouvelles séries.



Source : projets de loi de finances ; dossier de presse publié le 17.02.2020 par le ministère des finances et rapport d'activité de la DGFIP ; FIPECO.

Les nouvelles séries font apparaître en 2019 une hausse des montants mis en recouvrement (13,9 Md€ en 2019 après 11,6 Md€ en 2018 hors STDR) et une remontée des montants encaissés (10,9 Md€ en 2019 après 7,7 Md€ en 2018 hors STDR). Cette hausse semble résulter d'une forte augmentation des régularisations en cours de contrôle (36 000 en 2019 contre 4 000 en 2018).

L'écart entre les montants mis en recouvrement et encaissés résulte de facteurs divers comme les problèmes d'organisation et les déficiences des systèmes d'information internes à la DGFIP, la liquidation (parfois intentionnelle) des sociétés sanctionnées, ou encore le succès des recours des contribuables devant les tribunaux.

2) Les sanctions

La loi de 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance vise à faciliter la régularisation des erreurs commises de bonne foi.

Environ 27 % des contrôles fiscaux externes ont en 2019 un caractère répressif, défini par des amendes et majorations supérieures à 7 500 € ou 40 % des droits rappelés ou par une proposition de poursuites correctionnelles transmise à la commission des infractions fiscales ou aux parquets. Les saisies de l'autorité judiciaire ont fortement augmenté en 2019 (1 826 dossiers contre 956 en 2018), du fait des transmissions obligatoires au Parquet (965 en 2019 contre aucune en 2018). Ces poursuites restaient concentrées en 2018 sur certains secteurs (22 % pour le bâtiment et les travaux publics). Il y a eu 586 condamnations pour fraude fiscale en 2017.

Les sanctions pénales encourues ont été renforcées ces dernières années. En pratique, des peines de prison ferme, de 10 mois en moyenne, ont été prononcées dans 20 % des cas en 2017 et le montant moyen des amendes est de 15 000 €.

3) L'effet dissuasif

Il n'est pas possible de mesurer l'effet dissuasif du contrôle fiscal, ce qui supposerait de pouvoir mesurer précisément le montant de la fraude et de pouvoir le suivre dans le temps. Des indices partiels de ce pouvoir dissuasif peuvent néanmoins être trouvés, comme le montant des déclarations rectificatives (cf. ci-dessus).