

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Communication au Premier ministre

Synthèse

Novembre 2019



# Sommaire

## Introduction .....5

La fraude aux prélèvements obligatoires :  
un phénomène multiforme en constante évolution. .... 7

Le chiffrage des irrégularités et de la fraude aux prélèvements  
obligatoires : une méthode à construire, de premiers résultats  
à fiabiliser ..... 11

La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires :  
de nouveaux outils, des résultats à améliorer ..... 15

Les trois piliers d'une politique de lutte contre la fraude  
aux prélèvements obligatoires : évaluer, prévenir, réprimer .. 19



# Introduction

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

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

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





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

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

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

## Un phénomène difficile à appréhender

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

- l'*optimisation*, qui désigne le fait pour un contribuable de choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui apparaît la moins coûteuse ; il s'agit donc d'un comportement légal ;

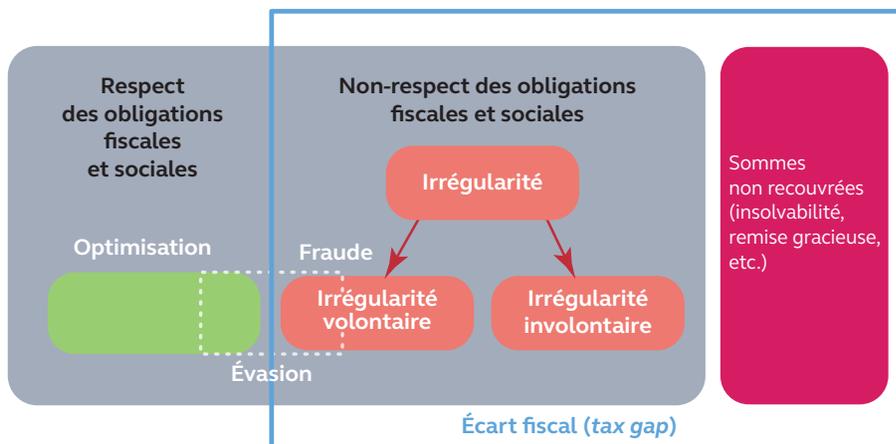
- l'*évasion fiscale*, qui qualifie l'ensemble des opérations destinées à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine ;

- les *irrégularités fiscales*, qui regroupent l'ensemble des comportements, volontaires ou non, de bonne ou de mauvaise foi, qui aboutissent à diminuer le montant d'un prélèvement obligatoire ; les irrégularités relèvent donc dans certains cas d'erreurs commises par le contribuable, et dans d'autres cas, de comportements frauduleux ;

- la *fraude fiscale*, décrite à l'article 1741 du code général des impôts, qui implique une violation délibérée et consciente de la réglementation en vigueur ; de même la fraude aux cotisations sociales définit les comportements délibérés de travail dissimulé qui ont notamment pour but d'éluder tout ou partie des contributions dues.

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

## Éléments de définition



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la Cour fait également référence à la notion d'*écart fiscal*<sup>1</sup>. Principalement utilisée par les économistes, cette notion désigne la différence entre ce qui devrait être recouvré si la loi fiscale et sociale avait été parfaitement respectée et ce qui a été effectivement recouvré. L'*écart fiscal* va au-delà des seules irrégularités puisqu'il concerne aussi les sommes non recouvrées du fait de l'insolvabilité d'un contribuable ou des remises gracieuses qui lui auraient été accordées.

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

appréhendées par les redressements issus des contrôles fiscaux.

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

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

Le développement du commerce en ligne a ainsi généré des opportunités de fraudes importantes en matière de TVA et pose un véritable défi aux services de contrôle, compte tenu de la difficulté de réaliser un

<sup>1</sup> Tax gap en anglais.

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

---

contrôle sur des opérateurs virtuels et ne disposant pas d'établissements stables sur le territoire national. Ces difficultés de contrôle existent aussi pour les cotisations sociales, dans la mesure où le commerce en ligne a brouillé la frontière entre activités professionnelles et activités reposant sur le don, le partage de frais ou l'optimisation de ressources, lorsque des particuliers pratiquent via internet une activité de vente de biens ou de prestation de services non déclarée.

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





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

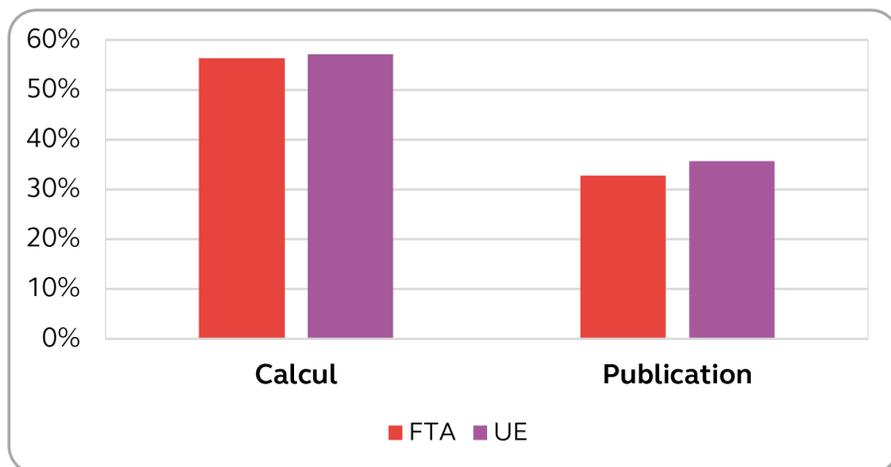
## Des expériences étrangères nombreuses

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

Les États-Unis ont été précurseurs de ces travaux d'estimation, qu'ils ont réalisés dès les années 1980. Depuis, de nombreux autres pays se sont engagés dans cette voie : Royaume-Uni au début des années

2000, pays scandinaves, Italie, Canada. Sur un échantillon constitué de 58 pays de l'OCDE étudié par la Cour, plus de la moitié (57 %) se livrent aujourd'hui à ce type de travaux. Dans l'ensemble de ces cas, c'est l'administration fiscale elle-même qui effectue les calculs et les rend publics. La France, de même que l'Allemagne, fait partie des pays dont les administrations fiscales ne se sont pas encore lancées dans ce type de travaux.

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



Source : OCDE Tax administration 2019

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

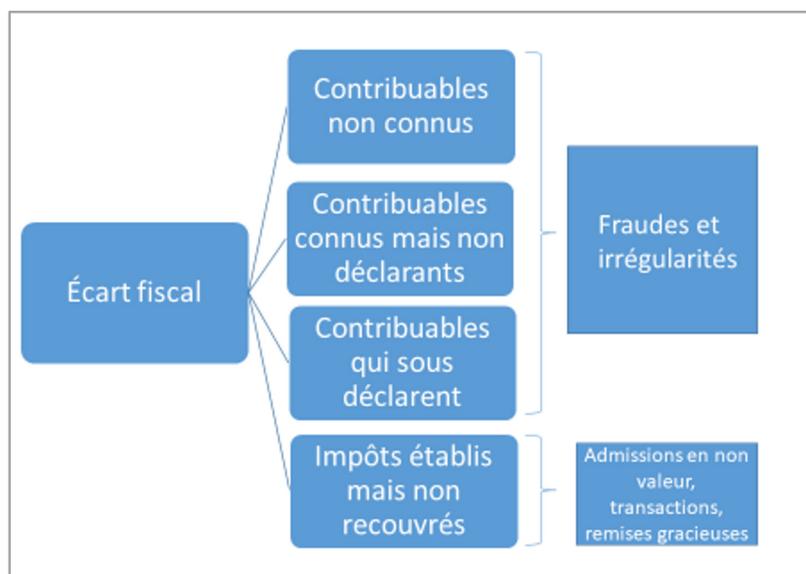
# Le chiffrage des irrégularités et de la fraude aux prélèvements obligatoires : une méthode à construire, de premiers résultats à fiabiliser

Les méthodes mises en œuvre pour effectuer ces chiffrages sont classées en deux catégories, selon qu'elles sont « descendantes » ou « ascendantes ». Les méthodes dites « descendantes » comparent une recette fiscale théorique, calculée à partir de l'application de la législation fiscale à une assiette théorique déterminée à partir d'agrégats macroéconomiques, à la recette fiscale effectivement perçue. Les méthodes « ascendantes » partent au contraire des résultats du contrôle fiscal pour les extrapoler au niveau de l'économie dans son ensemble. Comme les contrôles sont le plus souvent ciblés sur certaines populations de particuliers ou d'entreprises au terme d'une analyse de risques, les échantillons constitués

par les contribuables contrôlés sont très généralement affectés d'un « biais de sélection » qui les rendent non représentatifs. L'extrapolation à l'intégralité de la population concernée nécessite donc la mise en œuvre de méthodes statistiques visant à corriger ce biais de sélection. Le recours à des contrôles fiscaux programmés de manière complètement aléatoire permet d'éviter ces difficultés.

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

## Décomposition de l'écart fiscal



Source : Cour des comptes

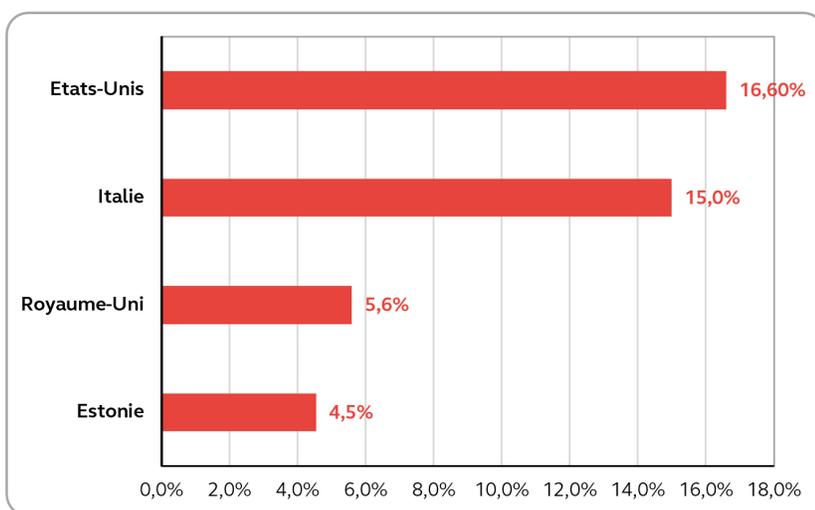
# Le chiffrage des irrégularités et de la fraude aux prélèvements obligatoires : une méthode à construire, de premiers résultats à fiabiliser

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

revanche, la méthode « ascendante » est majoritairement utilisée pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

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

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



Source : publications nationale, retraitement Cour des comptes

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

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

Le Conseil des prélèvements obligatoires avait consacré ses travaux de l'année 2007 à un rapport sur « la fraude aux prélèvements

obligatoires ». Celui-ci recommandait la mise en œuvre de travaux d'estimation de la fraude en France. Cette recommandation a été suivie d'effets en matière de cotisations sociales. En revanche, elle est restée lettre morte dans le domaine fiscal.

Le chiffrage de la fraude aux cotisations sociales a fait l'objet de plusieurs travaux depuis le début des années 2010. Une première

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

estimation, publiée à l'occasion du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) de septembre 2014, reposait sur la méthode « ascendante » et une correction des biais de sélection. Elle aboutissait à une estimation des cotisations et contributions sociales éludées évaluée entre 20 et 25 Md€ au titre de l'année 2012. Une autre estimation, faite par l'Acoss à partir de contrôles aléatoires, aboutissait de son côté à un montant compris, pour 2018, entre 6,8 et 8,4 Md€. Des biais essentiellement à la hausse affectent la première méthode tandis que la seconde est affectée de biais qui sont tous à la baisse, notamment le fait qu'elle ne couvre pas l'intégralité du champ des activités soumis à cotisations sociales<sup>2</sup>. En tout état de cause, la Cour estime que le montant estimé par l'Acoss en 2018 est inférieur à la fraude aux cotisations sociales, qui ne peut donc être que supérieur à 8,4 Md€. Des travaux complémentaires visant à compléter et enrichir la démarche sont indispensables pour aboutir à une évaluation robuste du phénomène.

De leur côté, les travaux de chiffrage de la fraude fiscale restent à construire. Il existe certes des évaluations de l'écart fiscal ou de la fraude, mais celles-ci restent ponctuelles, le plus souvent sur un champ partiel, et leur méthodologie n'est pas toujours explicitée. Cette

situation s'explique notamment par le fait que l'administration fiscale ne s'est jamais mise en situation de produire ce type d'évaluation, pour laquelle ses systèmes d'information ne sont d'ailleurs pas adaptés.

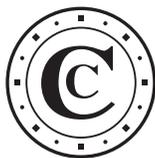
## Une estimation par la Cour de la fraude à la TVA de l'ordre d'une quinzaine de milliards d'euros, mais qui appelle une poursuite des travaux

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

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

---

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



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

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

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

contexte, la France est en 2018 le pays qui a reçu le plus de renseignements (1,8 million) et aussi celui qui en a envoyé le plus (1 million).

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

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

## L'augmentation du montant d'amende encouru



Source : Cour des comptes

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

Parallèlement, les services d'enquête fiscale ont été renforcés au 1<sup>er</sup> juillet 2019 avec la création du Sejufi (service d'enquêtes judiciaires des finances), service de police fiscale placé sous la double tutelle des directeurs généraux des douanes et des droits indirects (DGDDI) et des finances publiques (DGFIP). À la même date, le ministère de l'intérieur a créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire une sous-direction de la lutte contre la

criminalité financière (SDLCF). Ces deux services sont les seuls services d'enquête judiciaire à accueillir des officiers fiscaux judiciaires (OFJ) qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions de fraude fiscale.

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

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

Le renouvellement des instruments juridiques dont dispose désormais l'administration contraste avec la modestie de l'impulsion interministérielle donnée à la lutte contre la fraude, ainsi qu'avec l'adaptation réelle, mais trop lente, des administrations chargées du contrôle. Ainsi, les structures devant incarner la vocation interministérielle de cette politique sont progressivement tombées en déshérence : le comité national de lutte contre la fraude, créé en 2008 et présidé par la Premier ministre, n'a plus été réuni depuis plusieurs années ; la délégation nationale à la lutte contre la fraude n'a

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

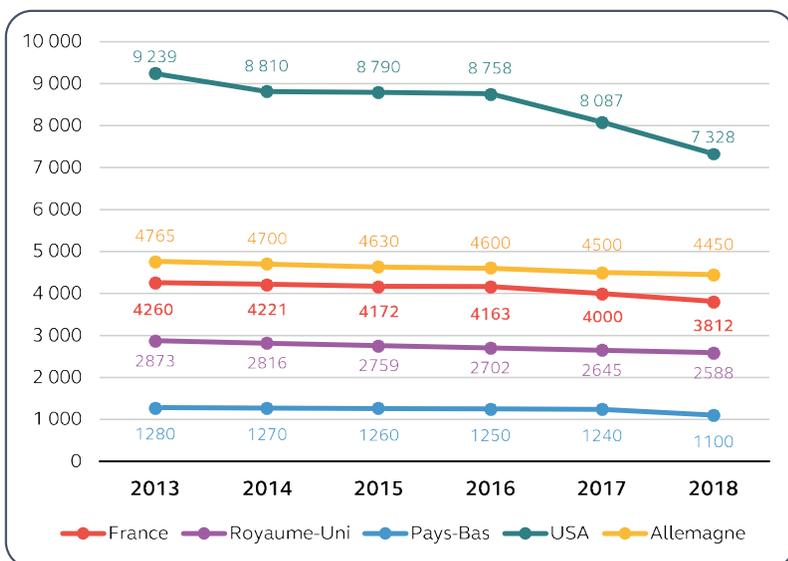
plus de dirigeant depuis 6 mois ; le plan national de lutte contre la fraude n'est plus actualisé depuis 2016. Pourtant, la coordination interministérielle est indispensable pour combattre efficacement la fraude ; ainsi, c'est la mise en œuvre d'une structure *ad hoc*, la *Task force* TVA qui a permis de lutter efficacement contre les fraudes carrousel il y a quelques années.

Cette faiblesse de l'interministérialité s'accompagne d'une organisation encore perfectible de l'organisation du contrôle malgré les évolutions intervenues au cours des dernières années. La DGFIP a certes amorcé une démarche de spécialisation de ses services pour mieux combattre certaines fraudes spécifiques (pôles de contrôle des revenus et du patrimoine, brigades patrimoniales), mais son organisation continue de reposer sur des échelons locaux généralistes. Cette organisation

très déconcentrée de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal ne favorise pas la lutte contre la fraude la plus complexe et ne permet pas l'utilisation la plus efficace des moyens disponibles. À ces difficultés s'ajoutent des règles de gestion des ressources humaines rigides et un effort de formation insuffisant qui ne permettent pas toujours de disposer des compétences les plus utiles là où elles seraient nécessaires.

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

Évolution des effectifs de contrôle en nombre d'agents



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

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

## Une diminution des résultats de la lutte contre la fraude

Les montants notifiés et recouvrés au titre du contrôle fiscal s'inscrivent

dans une évolution à la baisse depuis plusieurs années, passant respectivement de 18 Md€ et 10,1 Md€ en 2013 à 16,2 Md€ et 8,7 Md€ en 2018.

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

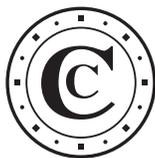
| Md €                                  | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Montant des droits notifiés</b>    | <b>18,0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

Source : Cour des comptes d'après données du cahier statistique de la DGFIP  
STDR : service de traitement des déclarations rectificatives.

Les suites judiciaires elles-mêmes sont marquées par une baisse du nombre de condamnations pour fraude fiscale (de 934 en 2008 à 586 en 2017), même si celles-ci tendent à devenir plus sévères. Cette évolution se retrouve en matière de contrôle des cotisations sociales, avec une baisse du nombre de contrôles et une couverture encore perfectible des différents secteurs (ainsi, les

administrations, les départements et régions d'outre-mer ainsi que les régimes complémentaires ne sont pas ou sont peu contrôlés).

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



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

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

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

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

Pour cela, il convient :

- d'achever l'estimation de la fraude en matière de TVA et d'engager sans tarder les travaux concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ;
- d'améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation : en prévoyant dans la programmation du contrôle fiscal une fraction de

contrôles aléatoires, en améliorant la connaissance du biais de détection, en faisant évoluer les systèmes d'information de la DGFiP pour faciliter l'exploitation statistique des données et en perfectionnant les méthodes d'estimation mises en œuvre par l'Acosse afin d'améliorer la précision du chiffrage de la fraude aux cotisations sociales ;

- de favoriser, au niveau de l'Union européenne, l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude fiscale ;

- de réaliser régulièrement des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et de confier à une institution extérieure, comme le Conseil des prélèvements obligatoires, le soin de veiller à leur cohérence et d'en publier les résultats d'ensemble.

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

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

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

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

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

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

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

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

- en poursuivant la lutte contre les paradis fiscaux, notamment au moyen de la mise à jour de la liste des États et territoires non coopératifs ;
- en faisant la promotion d'un instrument multilatéral concernant la répression de la fraude fiscale ;

- en menant à terme les négociations en vue de la révision du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, dans l'objectif de mieux prévenir et réprimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité.

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

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

- de donner une nouvelle impulsion interministérielle à la mise en œuvre de la lutte contre la fraude, notamment en relançant le comité national de lutte contre la fraude présidé par la Premier ministre ;
- d'améliorer la détection de la fraude : par le renforcement de la capacité de la DGFIP à solliciter et à exploiter le renseignement fiscal, la création d'une mission nationale d'enquête à l'Acoss, l'élargissement du dispositif des aviseurs, le développement d'échanges directs d'information entre l'Acoss et la DGFIP ainsi que la création de fichiers partagés entre administrations, notamment pour ce qui est des procédures en matière de travail illégal ;
- de spécialiser et professionnaliser les activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires : en

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

rationalisant la programmation et l'exploitation des données de masse (datamining, big data) ; en créant des brigades de vérification spécialisées « anti-fraude » ; en renforçant les moyens de lutte contre la fraude dans le réseau des Urssaf ;

- d'améliorer la sanction pénale des atteintes aux finances publiques : en précisant la politique pénale en matière de fraude aux prélèvements

obligatoires ; en améliorant l'organisation de la police judiciaire en matière de fraude fiscale, notamment en Île-de-France ; en confiant au parquet national financier un droit d'évocation en matière de fraude aux prélèvements obligatoires ; en adaptant les moyens humains et techniques des juridiction et services d'enquêtes à leurs nouvelles compétences.