

DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2020

LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES



MINISTRE CHEF DE FILE
MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

NOTE EXPLICATIVE

Cette annexe au projet de loi de finances est prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, complété par l'article 169 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, par l'article 183 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre de finances pour 2009, par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, par l'article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, par l'article 159 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, par l'article 160 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, par l'article 262 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Sont institués 22 documents de politique transversale (DPT) relatifs aux politiques suivantes : action extérieure de l'État, aménagement du territoire, défense et sécurité nationale, développement international de l'économie française et commerce extérieur, inclusion sociale, justice des mineurs, lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, lutte contre le changement climatique, outre-mer, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives, politique du tourisme, politique en faveur de la jeunesse, politique française de l'immigration et de l'intégration, politique française en faveur du développement, politique immobilière de l'État, politique maritime de la France, prévention de la délinquance et de la radicalisation, prévention en santé, sécurité civile, sécurité routière, ville.

Conformément à cet article, ce document comporte les éléments suivants :

■ Une **présentation stratégique de la politique transversale**. Cette partie du document expose les objectifs de la politique transversale et les moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel. Outre le rappel des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale, sont détaillés les **axes de la politique**, ses **objectifs**, les **indicateurs de performance** retenus et leurs valeurs associées. S'agissant des politiques transversales territorialisées (par exemple : Outre-mer, Ville), les indicateurs du document de politique transversale sont adaptés de façon à présenter les données relatives au territoire considéré.

■ Une **présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale** pour l'année à venir 2020, l'année en cours (LFI 2019) et l'année précédente (exécution 2018), y compris en matière de dépenses fiscales et de prélèvements sur recettes, le cas échéant.

■ Une présentation de la manière dont chaque **programme budgétaire** participe, au travers de ses différents **dispositifs**, à la politique transversale.

Sauf indication contraire, **les montants de crédits figurant dans les tableaux du présent document sont exprimés en euros**. Les crédits budgétaires sont présentés, selon l'article 8 de la LOLF, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Les prélèvements sur recettes sont présentés de manière à s'additionner aux CP.

TABLE DES MATIÈRES

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Liste des programmes concourant à la politique transversale	8
Présentation stratégique de la politique transversale	9
Évasion et fraude fiscales	9
Fraude aux cotisations sociales	11
AXE 1 : La lutte contre la fraude fiscale	13
Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe	13
AXE 2 : La lutte contre la fraude douanière	15
Objectifs concourant à la politique transversale de cet axe	15
Présentation des crédits par programme	17
Évaluation des crédits consacrés à la politique transversale	17
Autres programmes concourant à la politique transversale	17
Présentation des programmes concourant à la politique transversale	18

ANNEXES

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales	24
Lutte contre la fraude aux cotisations sociales	91

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

DPT | LA POLITIQUE TRANSVERSALE

LISTE DES PROGRAMMES CONOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme et de la mission ou numéro et intitulé du prélèvement sur recette au profit des collectivités locales	Responsable du programme
P156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Jérôme FOURNEL <i>Directeur général des finances publiques</i>
P302 – Facilitation et sécurisation des échanges Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Isabelle BRAUN-LEMAIRE <i>Directrice générale des douanes et droits indirects</i>

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

ÉVASION ET FRAUDE FISCALES

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est un enjeu majeur de souveraineté et de redressement des comptes publics et à ce titre constitue une priorité de l'action publique.

Déclarer ses revenus, puis s'acquitter de la contribution aux charges publiques est, en effet, l'expression concrète du consentement à l'impôt qui fonde le pacte républicain.

Appréhender l'ensemble des manquements à la loi fiscale permet de consolider le civisme des contribuables face à des pratiques qui fragilisent le pacte social et portent atteinte tant à la concurrence entre les acteurs économiques qu'aux recettes publiques.

Garant du civisme fiscal et de l'égalité devant l'impôt, le contrôle fiscal a vocation à appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale. Il a pour objectif de détecter et rappeler les droits éludés, de sanctionner les pratiques illégales, ou d'en saisir le juge, et de dissuader toute velléité de fraude. Il a également pour rôle de réparer les erreurs commises de bonne foi par les contribuables.

L'adoption récente des lois pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) et de lutte contre la fraude ont consacré ce paradigme entre, d'une part, la régularisation de l'erreur commise par le contribuable de bonne foi et, d'autre part, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Ces deux missions, qui recouvrent des finalités différentes, sont aujourd'hui menées par les mêmes services de contrôle qui s'approprient progressivement ces évolutions pour mieux adapter leurs réponses aux diverses situations rencontrées : des procédures plus légères pour la rectification d'erreurs et des procédures plus lourdes ou judiciaires sur les dossiers de fraude avérée.

Dans ce contexte, la lutte contre la fraude demeure une priorité majeure des services de contrôle de la DGFIP. Le renforcement des moyens mis à leur disposition confirme cet engagement fort visant à sanctionner les contribuables dont l'intention de se soustraire à l'impôt est démontrée.

Le développement des sanctions fiscales et pénales prévues par la loi et la création récente du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) au sein du ministère de l'action et des comptes publics en témoignent.

L'objectif d'amélioration de l'efficacité de la lutte contre la fraude s'appuie ainsi sur la détection des comportements frauduleux et le ciblage de plus en plus précis des opérations de contrôle, le renforcement de l'approche judiciaire des fraudes, le développement des moyens consacrés à la lutte contre certaines formes de fraude, en particulier la fraude internationale, et l'amélioration du recouvrement suite à contrôle fiscal.

MIEUX CIBLER LES OPÉRATIONS DE CONTRÔLE

Un des objectifs principaux consiste à **détecter plus efficacement** les incohérences déclaratives et à exploiter les informations de différentes sources pour **mieux cibler les affaires**, afin d'opter à bon escient entre contrôles du bureau ou sur place. Si elle continue de mobiliser ses services de recherche pour recueillir des renseignements de terrain (autres que déclaratives), l'administration fiscale utilise désormais les nouvelles potentialités de l'exploitation des données (analyse de données et datamining) pour améliorer sa programmation. Les projets informatiques du service du contrôle fiscal permettent de faciliter la conception, l'exploitation et le suivi de listes de dossiers de façon massive. Le ciblage ainsi réalisé par la mission requêtes et valorisation (MRV) s'appuie sur un silo intégrant de façon décloisonnée des données de nature et d'origine différentes et un suivi rapproché de l'exploitation des dossiers sélectionnés. La DGFIP développe également le recours au traitement de données non structurées (text-mining), l'exploitation des données ouvertes dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) ou le recours à des *data-scientists*. Par ailleurs, le maintien de services de recherche sur le terrain permet de mutualiser les informations recueillies avec les partenaires du contrôle fiscal (service judiciaire, police, gendarmerie, organismes sociaux...), ce qui facilite leur recoupement et contribue utilement à la détection de la fraude fiscale.

RENFORCER L'APPROCHE JUDICIAIRE DES FRAUDES LES PLUS GRAVES

L'application de sanctions constitue un levier important dans la lutte contre la fraude fiscale. Par ailleurs, l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude en 2018 a renforcé les moyens judiciaires mis en œuvre pour détecter et traiter les fraudes les plus graves. Ainsi, la création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), qui visent les fraudes fiscales, complète utilement les capacités d'enquêtes judiciaires déjà exercées par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), davantage orientée sur les fraudes financières. Le renforcement des liaisons avec la Justice et la réforme de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale démontrent aussi la volonté de sanctionner lourdement les contribuables s'étant délibérément soustraits aux règles fiscales.

LUTTER CONTRE CERTAINES FORMES DE FRAUDE DONT LA FRAUDE INTERNATIONALE

La fraude fiscale évoluant en permanence, **la lutte contre les différentes formes de fraudes fiscales¹** doit sans cesse s'adapter.

Les moyens juridiques évoluent afin de **moderniser les méthodes de contrôle** et de lutter contre les différentes formes de fraude. L'arsenal juridique s'est accru avec l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude. **La coopération avec les partenaires de l'administration fiscale** (Intérieur, Justice, Douane, organismes sociaux) est facilitée par l'ouverture ou l'accès croisés aux applications.

La DGFIP poursuit plusieurs axes de contrôles stratégiques. Elle a en particulier adapté ses structures pour renforcer son action en matière de **lutte contre la fraude à la TVA**, mais aussi en matière de **fiscalité patrimoniale**. Ainsi, une structure de coordination interministérielle et opérationnelle « task force TVA » a été créée en 2014 au niveau national et des axes prioritaires concernant certains secteurs à risques ont été définis. En matière de fiscalité patrimoniale, la mise en place des pôles de contrôles revenus/patrimoine (PCRP) au niveau départemental permet de mieux répondre à l'exigence de compétences et peut s'appuyer sur la mise en place de brigades patrimoniales (BPAT) au niveau interrégional.

Dans le contexte d'internationalisation et de dématérialisation de l'économie, **le contrôle des opérations internationales** est une priorité essentielle du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude, qui s'appuie sur une meilleure identification des comportements et opérations frauduleux. La lutte contre la fraude liée aux paradis fiscaux ou le démantèlement de schémas d'optimisation fiscale agressifs constituent des objectifs prioritaires. La DGFIP a enfin adapté ses moyens et son organisation pour optimiser ses actions de coopération internationale.

AMÉLIORER LE RECOUVREMENT

Pour être efficace tout en étant dissuasif, la lutte contre la fraude doit **aboutir au recouvrement** des sommes éludées. Le recouvrement offensif des créances doit ainsi être considéré comme une partie intégrante de l'action de contrôle fiscal. Les liaisons entre les services de contrôle et les comptables publics se renforcent et les moyens juridiques et techniques doivent permettre non seulement d'accroître l'efficacité des opérations de contrôle, mais aussi du recouvrement effectif des rehaussements.

La direction générale des douanes et des droits Indirects (DGDDI) participe également de manière significative à la politique interservice et interministérielle de lutte contre la fraude fiscale.

Dans un contexte de fraude complexe et croissante, la DGDDI a érigé la lutte contre la fraude fiscale comme une orientation prioritaire de renseignement et de contrôle pour ses services. Le choix de cette thématique s'inscrit dans l'objectif gouvernemental de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. Il s'agit autant de protéger les intérêts financiers de l'UE que le budget national. Ce choix correspond aussi aux schémas et nouveaux types de fraudes identifiés par les services douaniers à travers la fixation de nouvelles thématiques de contrôles telles celles opérées sur les opérations de e-commerce, dont le développement à grande échelle crée de nouveaux défis aux services de l'État, ou l'évolution des fiscalités comportant une finalité comportementale comme la fiscalité énergétique, dont le contrôle est une condition de l'efficacité.

¹Détails communiqués dans les annexes

Les orientations opérationnelles fixées aux services pour 2020 s'organisent ainsi autour de deux axes principaux afin de maintenir la forte mobilisation des services dans la lutte contre la fraude fiscale :

- la lutte contre les fraudes à l'importation et à l'exportation en matière de TVA, via le renforcement des contrôles du dédouanement. Le renforcement du contrôle du fret express et postal sera aussi consolidé en vue de répondre aux enjeux du développement du e-commerce. Ce renforcement accompagne les évolutions législatives de l'Union européenne devant entrer en vigueur en 2021 (mise en œuvre du paquet TVA e-commerce) ;
- la recherche des fausses déclarations en douane (espèce, valeur, origine), pour tenir compte des menaces pesant sur la perception des ressources propres traditionnelles et la fiscalité nationale.

La DGDDI a notamment fait évoluer son système de ciblage informatisé de manière à renforcer ses capacités de ciblage de la sous-évaluation en douane des marchandises. Enfin, le développement de l'exploitation des sciences de la donnée (datamining, textmining...) doit permettre l'investissement de nouvelles méthodes d'analyse de risque et de ciblage

La fiscalité énergétique et les contributions indirectes (alcools notamment) sont également priorisées au regard de l'enjeu fiscal qu'elles représentent et de la part importante de ces taxes parmi les recettes perçues par la douane.

La DGDDI a récemment fait évoluer sa politique des contrôles sur les entrées de produits en entrepôt fiscal de stockage, en vue de renforcer l'analyse de risque et le ciblage.

Elle reste attentive au contrôle des régimes privilégiés, et exercera dans les années à venir un contrôle attentif sur le gazole non routier, dont le bénéfice fiscal lié à l'utilisation va être réduit. La TICFE, de par son montant de 8 milliards d'euros de perception, demeure au cœur de la politique des contrôles du secteur de la fiscalité énergétique. D'une façon générale, la fiscalité énergétique fait l'objet d'une action de renforcement du soutien aux services d'enquêtes, en vue d'assurer un meilleur pilotage des contrôles.

La lutte contre les manquements à l'obligation déclarative et la recherche du blanchiment constituent également une priorité de la DGDDI représentant un levier majeur de la lutte contre la fraude fiscale.

FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

De même, la lutte contre la fraude aux cotisations sociales est une priorité affirmée par les pouvoirs publics depuis près d'une quinzaine d'années. Au cours de cette période, les moyens de combattre la fraude ont été renforcés, modernisés et structurés tant du point de vue de l'arsenal juridique mis à disposition des acteurs, que de leurs organisations ou du déploiement et de l'informatisation des échanges entre administrations. La lutte contre la fraude constitue de ce fait une mission essentielle des Urssaf et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Les cotisations sociales du régime général (environ 400 milliards d'euros annuels), jouent un rôle majeur dans le financement de la protection sociale en y contribuant à hauteur de 54,6%.

Gage d'une saine concurrence entre les entreprises et de la préservation des droits des salariés et des cotisants, le contrôle et la lutte contre la fraude constituent des enjeux majeurs pour l'activité de recouvrement.

En ayant pour objectif de lutter contre l'absence de déclaration et de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données déclarées, les contrôles permettent de préserver les droits sociaux des salariés, de contribuer au maintien d'une concurrence loyale entre les entreprises et de sécuriser le financement de notre système de protection sociale.

Les contrôles portant sur les cotisations sociales constituent dès lors une action majeure de sécurisation et de couverture du risque d'irrégularités déclaratives ou intentionnelles.

Les actions de vérification engagées portent tant sur les employeurs que sur les travailleurs indépendants et prennent en compte les risques spécifiques identifiés pour chaque catégorie de personnes.

RÉCAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE**LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE**

OBJECTIF DPT-3119 : Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE

OBJECTIF DPT-3121 : Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

AXE 1 : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE CET AXE

OBJECTIF DPT-3119

Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

INDICATEUR P156-11661-13346

Efficacité de la lutte contre la fraude fiscale

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Part des contrôles ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining	%	6	13,85	-	21,5	35	-
Part des dossiers répressifs transmis au Parquet	%	11,58	10,96	-	11,5	12	-
Part des opérations en fiscalité internationale	%	15,21	14,26	11,5	15	15,25	11,5
Taux net de recouvrement DGFIP en droits en pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1	%	67,22	65,02	65	66	67	67

Précisions méthodologiques

- Sous-indicateur : "Part de contrôles ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining"

Ce sous-indicateur mesure la part de la programmation du contrôle fiscal provenant des travaux d'analyse de données réalisés par la cellule d'analyse de données de l'administration centrale de la DGFIP et les pôles de programmation des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

- Sous indicateur : "Part des dossiers répressifs transmis au Parquet"

Ce sous-indicateur reflète l'action de la DGFIP en matière de ciblage et de renforcement des sanctions à l'encontre des fraudeurs les plus importants. Il valorise la qualité des dossiers répressifs examinés par les services du contrôle fiscal.

Il rapporte le nombre de dossiers transmis à l'autorité judiciaire (transmission obligatoire prévue par la loi relative à la lutte contre la fraude, plaintes déposées par l'administration en matière fiscale (fraude fiscale, présomptions de fraude fiscale, escroquerie) et de signalements « article 40 du code de procédure pénale » dits fiscaux (faits assimilables à l'escroquerie)) au nombre de dossiers comportant des sanctions exclusives de bonne foi et des amendes qualifiées de répressives.

Remarque : pour les années 2017 et 2018, les rétrocalculs ont été effectués à partir d'estimations des nombres de dossiers qui auraient été retenus sur ces années avec la législation en vigueur en 2019 (loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude).

- Sous indicateur : "Part des opérations en fiscalité internationale"

Ce sous-indicateur, exprimé en pourcentage, reflète l'action du gouvernement en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale. Il comprend, au dénominateur, le nombre total des opérations de contrôle fiscal externe (CFE) et, au numérateur, le nombre de CFE ayant au moins un rappel en fiscalité internationale.

Il est désormais recentré sur les seules directions spécialisées du contrôle fiscal (DiRCOFi, DNEF, DNVSF et DVNI) qui détiennent le niveau d'expertise requis face à la technicité croissante des schémas de fraude à l'international.

Remarque : les résultats 2017 et 2018 ont été rétrocalculés sur le nouveau périmètre de l'indicateur.

- Sous-indicateur : "Taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1"

Il 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 sur lesdites créances, total arrêté au 31 décembre de la première année suivant celle de la prise en charge.

Il exclut les créances de contrôle fiscal sur lesquelles les comptables ne peuvent pas agir (créances en procédures collectives et contestées avec sursis de paiement) ainsi que les créances relatives aux impôts locaux et à « l'exit tax ».

Calculé en taux net, il mesure l'efficacité de l'action en recouvrement forcé de la DGFIP dans le cadre du contrôle fiscal. Il est donc soumis à une certaine volatilité (l'exclusion du périmètre de l'indicateur d'une créance en sursis de paiement d'un montant exceptionnel ou, à l'inverse, sa réintégration peut provoquer une variation brutale de son résultat).

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), il favorise les synergies entre les services de contrôle et de recouvrement.

Source des données : DGFIP

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

- - Sous-indicateur : « Part des contrôles ciblés par Intelligence Artificielle (IA) et data mining »

L'ambition de la cible fixée (35 %) est corrélée à l'évolution des travaux de la cellule d'analyse de données de l'administration centrale de la DGFIP, tout en soutenant l'appropriation par les services de cette nouvelle forme de programmation.

- Sous-indicateur : « Part des dossiers répressifs transmis au Parquet »

Pour 2020, première année où le dispositif issu de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude sera applicable à l'ensemble de la campagne de contrôle, la prévision s'établit à 12 %, en conformité avec les rétrocalculs réalisés pour 2017 et 2018 et la prévision 2019 actualisée (11,5 %).

- Sous-indicateur : « Part des opérations en fiscalité internationale »

La trajectoire tient compte du recentrage de l'indicateur sur les seules directions spécialisées du contrôle fiscal (DiRCOFi, DNEF, DNVSF et DVNI). Après le tassement enregistré en 2018, la prévision réalisée pour 2020 (15,25 %) vise à revenir au niveau de performance enregistré en 2017 (15,21 %).

Remarque : la prévision 2019 issue du PAP 2019 ainsi que la cible 2020 issue du PAP 2018 ont été fixées avec un périmètre différent ; elles ne sont donc plus strictement comparables.

- Sous-indicateur : « Taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 »

La prévision 2020 est maintenue au niveau fixé dans le PAP 2018 (67 %).

La loi ESSOC qui a étendu le dispositif de régularisation prévu à l'article L. 62 du LPF à l'ensemble des procédures de contrôle favorise l'atteinte de cette cible et devrait favorablement impacter le recouvrement des créances, tant au niveau des montants que des délais d'encaissements.

AXE 2 : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE CET AXE

OBJECTIF DPT-3121

Améliorer l'efficacité du recouvrement, de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques

INDICATEUR DPT-3121-9197

DPT-Efficacité des contrôles douaniers et fiscaux

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Nombre de contentieux fiscaux à enjeu	Nb	3384	3869	3700	3700	4000	4 100
Taux de contrôle positif en matière de dédouanement	%	5,40	5,30	4,40	5,30	5,40	5,60

Précisions méthodologiques

* Nombre de contentieux fiscaux à enjeu

Source des données : Système d'information de la DGDDI

Mode de calcul :

– Le sous-indicateur « Nombre de contentieux fiscaux à enjeu » totalise le nombre de dossiers significatifs comportant des droits et des taxes redressés par les services douaniers. Le seuil de déclenchement d'un contentieux à enjeu est fixé à 3 500 € à l'exception du droit annuel de francisation des navires et des certaines fiscalités énergétiques (1 750 €), de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (1 500 €), de l'octroi de mer (1 000 €) et de la fiscalité sur les tabacs (750 €).

* Taux de contrôle positif en matière de dédouanement

Source des données : Système d'information de la DGDDI

Mode de calcul : L'indicateur « taux de contrôle positif en matière de dédouanement » est un ratio entre, d'une part, le nombre de contrôles positifs réalisés sur des déclarations en douane mises sous contrôle et, d'autre part, le nombre total de déclarations en douane mises sous contrôle.

Le nombre de dossiers contentieux ayant donné lieu à pénalités provient de manière automatisée de l'application nationale de gestion du contentieux douanier. Le nombre de déclarations en douane mises sous contrôle provient de manière automatisée de l'application BASE NATIONALE des COntrôles (BANACO). Les données sont extraites dans le système d'information décisionnel de la douane (Quantum).

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

En matière de lutte contre la fraude fiscale, la DGDDI concentre l'essentiel de son action sur les fraudes les plus significatives.

Le sous-indicateur relatif au « **nombre de contentieux fiscaux à enjeu** » permet de valoriser cette orientation stratégique. Le seuil de déclenchement a été augmenté le 1^{er} janvier 2016 afin d'orienter l'action des services vers les enjeux les plus significatifs. Cet indicateur qualitatif est désormais affiné par l'installation de seuils de déclenchement par bloc de fiscalités.

La cible 2020 fixée à 4000 contentieux a été augmentée de 8 % par rapport à 2018 en tenant compte des efforts déployés par la DGDDI en matière de politique des contrôles intégrée, par la mise en place du service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC) et des cellules de renseignement et de pilotage des contrôles. Complétée par la diversification et l'élargissement des thématiques d'enquête, la structuration des filières de contrôle et d'enquête permet d'accroître la professionnalisation des agents et leur expertise. Ainsi, dans le domaine de la fiscalité énergétique, le réseau des enquêteurs énergie créé en 2019 constituera un point d'appui pour le contrôle fiscal en la matière en 2020. De la même manière, la dématérialisation des contributions indirectes permettra de se tourner vers des tâches à plus forte valeur ajoutée, notamment en matière de contrôle fiscal.

La cible de 4000 contentieux ne tient pas compte des transferts de fiscalités à venir.

Le sous-indicateur « **taux de contrôle positif en matière de dédouanement** » (sous-indicateur 3.2.b) rend compte de la capacité de la DGDDI à connaître les flux de marchandises, les analyser et cibler en retour les contrôles sur les opérations à risque afin d'intervenir sur les fraudes les plus significatives.

La cible 2020 est établie à 5,40 % tenant compte des performances 2017 (5,4%) et 2018 (5,3%). Plusieurs gisements de performance peuvent être identifiés. Dans le cadre du dédouanement centralisé national, le travail en réseau entre bureau de déclaration et de présentation doit être intensifié. Par ailleurs, la priorité sera donnée à la lutte contre les nouvelles menaces auxquelles sont confrontées les douanes européennes à travers le développement du e-commerce et son corollaire, l'abus du statut d'envoi de valeur négligeable et de manière générale, la lutte contre la sous-évaluation en douane. Dans cette perspective, le déploiement du datamining constituera un véritable levier dans le cadre de la lutte contre les fausses déclarations de valeur, tant dans le fret traditionnel que dans le fret express.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme ou du PSR ou de l'action	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	1 039 133 049	1 038 302 581	1 038 942 635	1 043 822 940	1 017 908 366	1 019 650 941
P156-01 Fiscalité des grandes entreprises	86 094 866	85 715 682	84 368 595	87 139 496	82 663 296	85 310 354
P156-02 Fiscalité des PME	593 264 311	592 728 509	573 499 277	575 708 857	582 956 585	583 515 552
P156-03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	359 773 872	359 858 390	381 074 763	380 974 587	352 288 485	350 825 035
Total	1 039 133 049	1 038 302 581	1 038 942 635	1 043 822 940	1 017 908 366	1 019 650 941

AUTRES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

P302 Facilitation et sécurisation des échanges

PRÉSENTATION DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

P156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Numéro et intitulé de l'action et total pour le programme	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Fiscalité des grandes entreprises	86 094 866	85 715 682	84 368 595	87 139 496	82 663 296	85 310 354
02 – Fiscalité des PME	593 264 311	592 728 509	573 499 277	575 708 857	582 956 585	583 515 552
03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	359 773 872	359 858 390	381 074 763	380 974 587	352 288 485	350 825 035
P156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	1 039 133 049	1 038 302 581	1 038 942 635	1 043 822 940	1 017 908 366	1 019 650 941

PRÉCISIONS SUR L'ÉVALUATION DES CRÉDITS

Les sommes consacrées par le programme 156 à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales comprennent les dépenses de personnel (Titre 2) et autres que de personnel (Hors-titre 2) liées directement à l'activité de contrôle fiscal.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » regroupe l'ensemble des activités de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

La stratégie du programme 156 s'articule autour de plusieurs axes :

1- Simplifier le recouvrement et la gestion fiscale et améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale

La DGFIP s'attache à promouvoir le civisme fiscal en proposant aux usagers une offre de service de qualité.

L'année 2019 a été marquée par l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PAS). En 2020, la simplification de l'impôt se poursuivra avec la mise à jour automatique des situations fiscales, la mise en œuvre de la déclaration « tacite » pour les foyers qui n'effectuent aucune modification sur leur déclaration pré-remplie et la possibilité de gérer son avance de réductions et crédits d'impôt lorsque ces derniers sont récurrents.

Le programme de réduction du nombre de taxes à faibles rendement ainsi que la démarche d'unification du recouvrement fiscal et sociale seront poursuivis.

La promotion du civisme fiscal s'exerce également à travers la mission de contrôle et de lutte contre la fraude fiscale qui s'attache à distinguer le contribuable de bonne foi, particulier ou entreprise, du fraudeur. C'est ce dernier aspect qui est l'objet du présent document.

2- Améliorer l'efficacité du traitement des dépenses et des recettes publiques et la qualité des comptes

La DGFIP veille à l'efficacité de la fonction financière de l'État et des collectivités locales et à la qualité des comptes publics. Il s'agit d'optimiser les circuits de dépenses publiques (poursuite du déploiement des SFACT, objectif d'instauration d'un compte financier unique), de garantir des délais de paiement des dépenses publiques optimaux et de conserver un haut niveau de qualité des comptes (levée d'une partie des quatre réserves formulées par le Cour des Comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État).

3- Renforcer la qualité de service au profit des usagers et des partenaires

À l'heure où de nouvelles organisations du travail et de nouveaux usages liés au développement du numérique se déploient, une demande accrue de services de proximité tant au service de la population que des élus locaux s'exprime avec force. La DGFIP s'engage dans le déploiement d'une offre numérique complète (facturation électronique, moyens de paiements dématérialisés,...), accessible et décloisonnée au bénéfice de tous les publics (particuliers, entreprises, partenaires institutionnels), mais aussi de fournir rapidement des informations de qualité et aux usagers.

4- Maîtriser les coûts de gestion au profit d'une efficacité accrue

La DGFIP contribue au rétablissement des finances publiques en maintenant ses efforts sur la maîtrise des coûts budgétaires et humains. Elle répond à l'objectif d'efficacité en réduisant ses coûts d'interventions au moyen de la dématérialisation, des mesures de simplification ainsi qu'en rationalisant son organisation, ses structures et ses processus métiers, tout en limitant l'impact des suppressions d'emplois sur ses résultats.

La DGFIP doit conduire des réformes majeures dans les années qui viennent au titre de la transformation de l'action publique. Pour soutenir ces évolutions, il a été décidé de renforcer ses crédits notamment informatiques.

Avec la mise en œuvre du prélèvement à la source, la DGFIP a démontré sa capacité à délivrer un service public de qualité à l'ensemble de ses usagers et partenaires et à s'adapter à l'évolution de leurs attentes. En 2020, la dynamique de transformation de la DGFIP passera par une transformation profonde de son réseau territorial et des modalités d'exercice de ses métiers. La DGFIP densifiera ses accueils de proximité, au plus près des territoires. Dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance qui institue le droit à l'erreur, elle fera prévaloir un principe de confiance et de bienveillance pour les contribuables de bonne foi. Elle continuera, par ailleurs, d'enrichir son bouquet de services dématérialisés. Ces chantiers s'intégreront dans un mode de pilotage et de management rénové, plus réactif et participatif. Des actions de formation seront menées en direction des agents, dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'appui aux mobilités.

MANIÈRE DONT LE PROGRAMME CONTRIBUE A LA POLITIQUE TRANSVERSALE

La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est au cœur des priorités de la DGFIP. C'est pourquoi l'administration fiscale s'attache continuellement à en améliorer l'efficacité et l'efficacité.

Pour répondre aux objectifs de la politique transversale, la DGFIP intervient dans la détection et dans la lutte contre les différentes formes de fraudes dont la fraude internationale, elle optimise le recouvrement et elle renforce son approche judiciaire des fraudes les plus graves.

La mission de contrôle fiscal mobilise à cet effet des moyens humains importants. Bien que contrainte par un effort budgétaire soutenu ces dernières années, la DGFIP a jusqu'à ce jour fait de la mission de contrôle fiscal une de ses priorités. Cela représente plus de 10 000 agents (programmation, contrôle, recouvrement, contentieux) dont environ 4 000 vérificateurs répartis sur tout le territoire en fonction du tissu fiscal et des enjeux locaux : les trois niveaux de contrôle, national, interrégional et départemental interviennent sur l'ensemble du tissu fiscal, grandes, moyennes et petites entreprises. La stratégie, l'organisation des structures et le renforcement des moyens juridiques et de la coopération avec les partenaires ont connu plusieurs évolutions permettant d'accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Par ailleurs, la DGFIP poursuit un effort constant en matière d'équipements de ses agents et d'investissements dans des projets informatiques innovants.

Les moyens et objectifs du programme permettent ainsi à la mission de contrôle fiscal de contribuer pleinement à la politique transversale de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales du gouvernement.

P302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

PRÉCISIONS SUR L'ÉVALUATION DES CRÉDITS

La part des crédits alloués par le programme 302 à la politique transversale "lutte contre la fraude et l'évasion fiscale" ne peut être isolée, la lutte contre la fraude fiscale correspondant à plusieurs actions du programme.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

L'exercice des missions de la douane sera, en 2020, en premier lieu marqué par le plein effet des évolutions politiques et des réformes engagées au cours des dernières années.

Ainsi, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (le « Brexit »), prévue le 31 octobre 2019, se traduira pleinement par le rétablissement de formalités et contrôles, pour les marchandises et les passagers, en provenance et à destination de ce pays. L'impact porte sur l'ensemble des missions douanières – protection du territoire, dédouanement, fiscalité. Pour absorber ces nouveaux flux, les 700 emplois prévus sur la période 2018-2020, seront recrutés, formés et déployés sur l'ensemble du territoire avec une attention particulière pour les géographies les plus concernées : Hauts de France, façade de la Manche et de la Mer du Nord, plaque francilienne et Nouvelle Aquitaine. La « frontière intelligente », système d'information dédié à la gestion du Brexit et déployé avec les gestionnaires de sites et les transporteurs, permettra de maintenir la fluidité des échanges entre le Royaume-Uni et la France.

2020 sera para ailleurs la première année complète de mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du code des douanes de l'Union.

Enfin, la performance du programme devrait constater les premiers bénéfices des réformes concrétisées en 2019 : création d'un service d'enquête judiciaire des finances regroupant officiers de douane judiciaire et officiers fiscaux judiciaires, en application de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, création d'une direction nationale garde côtes des douanes permettant un meilleur pilotage du dispositif aéromaritime et aéroterrestre douanier dont l'important programme de modernisation arrive à son terme.

Dans ce contexte, les objectifs stratégiques de la douane sont réaffirmés. Luttant contre la circulation de tous les produits prohibés, les douanières et les douaniers resteront tout particulièrement mobilisés contre la contrebande de tabac et de cigarettes, en appui à la politique de santé publique décidée par le Gouvernement. Le double dispositif européen de traçabilité et de sécurité des produits du tabac, en vigueur depuis le 20 mai 2019 pour les paquets de cigarettes et le tabac à rouler renforcera la capacité de contrôle et d'enquête de la douane, y compris judiciaire. De même, la lutte contre les trafics d'armes et contre les flux financiers illicites nourrissant notamment le financement du terrorisme restera une priorité pour les douanières et les douaniers chargés de la lutte contre la fraude et de la criminalité organisée.

De même, l'appui à l'internationalisation restera au cœur des priorités de la douane à travers deux orientations stratégiques : offrir un cadre sécurisé grâce à la délivrance des rescrits permettant aux opérateurs de connaître leur situation douanière et fiscale, d'une part, dématérialiser, d'ici 2022, l'intégralité des formalités déclaratives. Au cœur de la démarche partenariale et de confiance vis-à-vis des opérateurs, la satisfaction des usagers reste au cœur des priorités de la douane française.

Enfin, l'année 2020 sera consacrée à la poursuite de la modernisation et à la dématérialisation des processus fiscaux et de contrôle de la douane. Le projet de loi de finances pour 2020 comporte ainsi une programmation complète des missions fiscales mises en commun avec la direction générale des finances publiques pour matérialiser l'unification du recouvrement dans la sphère fiscale. La digitalisation des techniques de contrôles de la douane, pour identifier les flux illicites, et plus globalement des processus métiers de la douane, via l'analyse de risque et le datamining sera accéléré. Après avoir construit une plateforme permettant d'exploiter les données, la douane lance en effet le projet 3D (« Développement de la Donnée en Douane ») qui a pour objectif d'accompagner et d'accélérer la transformation de la douane en mettant l'exploitation de la donnée au cœur de l'ensemble de ses missions : fiscalités douanières, facilitation aux entreprises et lutte contre la fraude.

MANIÈRE DONT LE PROGRAMME CONTRIBUE A LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Afin d'intensifier la lutte contre la fraude douanière et fiscale, la DGDDI s'attache à développer ses capacités de contrôle, en améliorant l'efficacité de ses ciblages, en favorisant la coopération entre services et en mobilisant au mieux ses moyens d'intervention.

Aussi, elle procède à l'adaptation du pilotage des contrôles douaniers et fiscaux. Dans cette perspective, le déploiement du service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) constitue un gage d'efficacité accrue en matière de lutte contre la fraude fiscale au moyen d'une meilleure hiérarchisation des contrôles et d'une meilleure coordination des services d'enquêtes.

Dans un contexte de mondialisation des échanges et de massification des flux, les services de la DGDDI ne peuvent, en effet, prétendre à l'exhaustivité dans les contrôles. L'installation d'une chaîne intégrée des contrôles est la seule réponse possible à cette problématique de gestion optimisée des risques. Il s'agit ainsi de procéder au renforcement des techniques d'analyse de risque et de ciblage, à l'amélioration de l'orientation, du pilotage et de l'exécution des contrôles.

Dans cette perspective, le SARC est également en charge de la production de l'intégralité des analyses de risques et études à vocation opérationnelle portant sur l'avant dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Il développe également les techniques du datamining. Les analyses de risque produites par le SARC sont exploitées au niveau des services déconcentrés par les cellules de renseignement et de pilotage des contrôles (CRPC) dont la fonction principale vise le pilotage et la programmation des contrôles des services opérationnels. Le SARC s'appuie tant sur les leviers douaniers tels que les CRPC, les services centraux ou bien le réseau des attachés douaniers à l'étranger, que sur des coopérations interministérielles (DGFIP, DGCCRF, etc.), communautaires (OLAF et TAXUD) ou internationales.

Dans le même temps, l'action de contrôle et répressive de la douane sera concentrée sur les fraudes les plus marquées, en exploitant plus systématiquement le patrimoine de données de la douane au moyen d'outils de *datamining* et d'intelligence artificielle d'une part et en tirant profit des nouveaux pouvoirs et outils créés ou renforcés par le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude d'autre part. La douane apportera de plus, *via* son service de douane judiciaire, une contribution active à l'affectation d'officiers fiscaux judiciaires au sein du ministère de l'action et des comptes publics prévue par ce projet de loi.

ANNEXES

LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES

I - LA MISSION DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALE

A - La nouvelle orientation du contrôle fiscal

La fraude fiscale est une atteinte au pacte républicain et, rompt notamment l'égalité des contribuables devant l'impôt. Cette atteinte à l'un des grands principes constitutionnels de la République doit être combattue. C'est pourquoi, l'État y consacre des moyens et une attention particulière.

C'est la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ses services qui sont chargés de cette mission. La mission de contrôle fiscal a vocation à appréhender l'ensemble des manquements à la législation fiscale. Si une part substantielle des contrôles vise à corriger des erreurs commises de bonne foi, une autre partie de l'activité de contrôle, davantage tournée vers la lutte contre la fraude vise la part délibérée de manquements à la loi.

L'adoption récente des lois pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) et de lutte contre la fraude ont consacré cette distinction entre, d'une part, la régularisation de l'erreur commise par le contribuable de bonne foi et, d'autre part, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Ces deux missions, qui recouvrent des finalités différentes, sont aujourd'hui menées par les mêmes services de contrôle qui s'approprient progressivement ces évolutions pour mieux adapter leurs réponses aux diverses situations rencontrées, engageant des procédures légères pour la rectification d'erreurs et réservant les procédures plus lourdes et/ou judiciaires aux dossiers de fraude avérée.

Cette dualité de l'action des services du contrôle fiscal de la DGFIP explique en partie la relative baisse globale des montants notifiés par les services, l'administration fiscale s'étant engagée à traduire cette volonté de mieux accompagner le contribuable de bonne foi. Ainsi, la prévention (avec « ousp.gouv », la publication des schémas abusifs, le contrôle sur demande), la possibilité de régulariser des erreurs (article L. 62 du livre de procédures fiscales (LPF), le service de mise en conformité fiscale (SMEC)), l'accompagnement et le partenariat (nouvelle relation de confiance) contribuent à un meilleur civisme fiscal et à une atténuation de la sanction pour les contribuables qui ont commis des erreurs sans intention d'éluder l'impôt. La multiplication du nombre de contrôles (points d'impact) davantage ciblés sur des points précis, renforce la présence de l'administration fiscale et l'équité fiscale, conduit le plus souvent à des rappels d'impôts moins lourds, mais mieux recouverts.

Si le meilleur accompagnement du contribuable de bonne foi est un objectif, la lutte contre la fraude demeure une priorité tout aussi majeure pour les services de contrôle de la DGFIP. Le renforcement des moyens mis à leur disposition par la loi relative à la lutte contre la fraude confirme cet engagement fort à sanctionner les contribuables dont l'intention de se soustraire à l'impôt est démontrée. Le développement des sanctions fiscales et pénales et la création du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) au sein du ministère du Budget en témoignent.

B - Le renforcement des actions pour lutter contre la fraude

1 - La politique de prévention de la fraude :

a) La démarche de prévention et de sécurité juridique

Le plan pour « Améliorer les relations entre l'administration fiscale et les entreprises » de la DGFIP porte une démarche de prévention et de sécurité juridique fondée sur l'information des contribuables sur les risques encourus lorsqu'ils utilisent certains montages.

Depuis 2015, plusieurs fiches décrivant des pratiques et montages abusifs ont été publiées² et sont régulièrement actualisées. À ce jour, les vingt-quatre fiches en ligne recensent des montages abusifs en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur la fortune, de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée.

La publication de ces schémas contraires à la loi, qu'ils concernent les entreprises ou les particuliers, sont caractéristiques de ce que les services de contrôle peuvent rencontrer. Elle s'inscrit dans une démarche de prévention et de transparence vis-à-vis des contribuables.

Préalablement à toute opération nationale ou internationale et pour s'assurer de la sécurité juridique d'une opération, le contribuable peut par ailleurs saisir l'administration fiscale qui prendra une position formelle sur une situation précise. Les procédures de rescrit et d'accord préalable en matière de prix de transfert, par exemple, permettent ainsi au contribuable de s'assurer qu'il n'agira pas dans le cadre d'un montage fiscal abusif.

De même, dès lors que le contribuable est concerné par un montage abusif publié, il peut, préalablement à tout contrôle, régulariser sa situation en déposant des déclarations rectificatives. L'administration apprécie, en fonction des circonstances propres au dossier, les conséquences qu'il convient d'en tirer.

La démarche de prévention a été renforcée en 2019 avec la création du service de partenariat des entreprises (SPE) au sein de la direction des grandes entreprises (DGE) de la DGFIP et, au niveau local, par le dispositif d'accompagnement des PME, qui permettent à l'administration d'apporter de la sécurité juridique aux opérations des entreprises qui sollicitent cet accompagnement.

Conformément à son objectif de prévention et de transparence, ces dispositifs visent à sensibiliser les contribuables à l'examen de leur situation fiscale et à les inciter à entreprendre une démarche pro-active vis-à-vis de l'administration fiscale, y compris en cas de pratiques fiscales abusives.

Ces démarches s'inscrivent pleinement dans la logique de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018, qui renforce l'équilibre dans les relations entre le citoyen ou l'entreprise et l'administration dans une logique d'accompagnement et de conseil.

L'ensemble de ces dispositifs de prévention et de sécurisation juridique des contribuables contribue ainsi à la lutte contre la fraude fiscale dès lors qu'ils doivent limiter le fait générateur de fraude lui-même.

b) La démarche de dissuasion : la régularisation des avoirs non déclarés détenus à l'étranger, la création du service de mise en conformité fiscale

Dans le contexte d'intensification de la lutte contre la fraude fiscale menée depuis le G20 de 2009, le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été créé par la circulaire du 21 juin 2013, afin d'inciter les contribuables particuliers à procéder à la révélation de leurs avoirs à l'étranger non déclarés.

Le dispositif n'instaurait aucune amnistie. L'intégralité des règles de droit devait être appliquée et seules les sanctions faisaient l'objet d'une transaction dont le barème, identique pour tous, était public.

De la création du dispositif au 31 décembre 2017, date de fermeture du dispositif, plus de 50 000 contribuables ont déposé des demandes de régularisations au titre des sommes détenues sur des comptes à l'étranger. Cela représente plus de 35 Mds€ d'avoirs et le total des sommes encaissées s'élève à 9,4 Mds€.

²<https://www.economie.gouv.fr/dgfip/carte-des-pratiques-et-montages-abusifs>

Le service ayant été fermé fin 2017, les nouvelles demandes de régularisation déposées après le 1^{er} janvier 2018 sont désormais traitées par les services des impôts des particuliers (SIP), sans remise de pénalités, ni d'amendes.

Alors que certains comportements fiscaux intentionnels, liés parfois à des problématiques complexes, sont sanctionnés en cas de contrôle fiscal par des pénalités élevées, le gouvernement a également souhaité inciter les entreprises et leurs dirigeants à se mettre spontanément en conformité dans cette situation. La création du service de mise en conformité fiscale des entreprises (SMEC) répond à cet objectif. Ce service spécialisé facilite les initiatives des entreprises en leur permettant de demander une mise en conformité de leur situation fiscale, dans les conditions publiques prévues par l'instruction³ du 28 janvier 2019.

2 - Le renforcement de l'approche répressive et judiciaire des fraudes

L'action soutenue des services de contrôle en matière répressive et l'application des pénalités lors des contrôles sur place

L'activité de lutte contre la fraude caractérisée est appréciée par l'indicateur de performance du programme 156 qui mesure le « Pourcentage des contrôles fiscaux externes réprimant les fraudes les plus caractérisées ». Cet indicateur a été précisé à compter de janvier 2018 afin de mesurer les fraudes les plus caractérisées : le nouveau mode de calcul exclut les majorations appliquées en cas de défaillance déclarative.

La part des opérations de contrôle fiscal externe (CFE, sur place) à caractère répressif, qui sanctionne les fraudes significatives, est relativement stable (28,3 % en 2018 contre 29,9% en 2017).

À compter de 2020, le renforcement de l'orientation judiciaire de la lutte contre la fraude fiscale se traduira par un changement d'indicateur. « La part des dossiers répressifs transmis au Parquet » viendra ainsi désormais mesurer l'activité de lutte contre la fraude caractérisée, avec une cible fixée à 12 % pour 2020.

La DGFIP a par ailleurs accru sa collaboration avec l'autorité judiciaire et renforce l'approche pénale des dossiers.

a) L'utilisation de la procédure de visite et de saisie pour lutter contre la délocalisation de matière imposable

La procédure de visite et de saisie visée à l'article L. 16 B du LPF est engagée après autorisation du juge des libertés et de la détention et en présence d'un officier de police judiciaire (OPJ). Elle permet de détecter des activités particulièrement frauduleuses. Les visites peuvent se dérouler en tous lieux, même privés, où les pièces et documents se rapportant aux agissements frauduleux sont susceptibles d'être détenus. Les agents peuvent prendre copie de données informatiques présentes sur des serveurs distants.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de L. 16 B réalisés	201	210	204	215	201
Nombre de points d'impacts (lieux d'intervention)	527	545	577	678	565

Cette procédure constitue un outil très utile à l'administration fiscale pour caractériser les délocalisations abusives de matière imposable.

Typologies des affaires en L. 16 B	2014	2015	2016	2017	2018
Exercice en France d'une activité occulte sous couvert d'entité(s) étrangère(s)	57 %	54 %	51,5 %	53,4 %	60,9 %
Minorations de recettes ou majorations de charges sur des activités de ventes et/ou de prestations de services	25 %	38 %	25 %	38,6 %	23,4 %
Défaillance déclarative	8 %	7 %	21,5 %	5,8 %	11,6 %
Fraude à la TVA intracommunautaire	1 %	1 %	2 %	4,9 %	4,1 %

³N° MEFI-D19-00468

Sur les 217 contrôles fiscaux externes clos en 2018 et programmés suite à la mise en œuvre de l'article L. 16 B du LPF, 76 dossiers ont conduit à des rectifications en matière d'impôts directs à portée internationale. Dans 23 dossiers, les éléments recueillis au cours de la perquisition ont permis de démontrer l'exercice en France par une personne établie hors de France d'une activité professionnelle non déclarée. Le montant total des rappels effectués sur ce chef de rehaussement s'est élevé à 14 M€ en base. Dans 24 dossiers, la perquisition a permis de démontrer une activité occulte ou une opposition à contrôle. Les pénalités appliquées à ces dossiers s'élèvent à près de 17 M€.

Les éléments recueillis ont également permis de démontrer des transferts de bénéficiaires ou l'application erronée de la territorialité en matière de TVA.

Les résultats financiers de ces contrôles s'élèvent pour 2018 à plus de 64 M€ en droits et 47 M€ en pénalités.

b) La procédure judiciaire d'enquête fiscale

La procédure judiciaire d'enquête fiscale a vocation à être mise en œuvre exclusivement pour les affaires complexes ou présentant des enjeux très significatifs pour lesquels la fraude présumée ne peut pas être appréhendée et réprimée efficacement par les procédures administratives d'enquêtes et de contrôle.

Dans un tel cas, les éléments de soupçon de fraude sont rassemblés par les services de recherche et de contrôle et une plainte pour présomption caractérisée de fraude fiscale peut être déposée.

Afin de simplifier et fluidifier l'action pénale, la loi relative à la lutte contre la fraude a supprimé la nécessité de requérir l'avis de la commission des infractions fiscales (CIF) lorsque l'administration envisage de déposer une plainte pour présomption caractérisée de fraude fiscale (dites « de police fiscale »). Elle a également introduit pour le parquet la faculté de poursuivre les fraudes fiscales connexes à celles dont il est déjà saisi. Ces mesures permettent notamment une plus grande réactivité en matière de mise en œuvre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale, qui concerne des dossiers complexes et à enjeux.

Le parquet, destinataire de la plainte, peut confier l'enquête à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) placée au sein du ministère de l'intérieur, ou, depuis le 1^{er} juillet 2019, au service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) placé au sein du ministère de l'action et des comptes publics.

La DGFIP est informée en cours et à l'issue de la procédure judiciaire, par la voie du droit de communication (articles L. 82 C et L. 101 du LPF), des éléments de nature à pouvoir être exploités fiscalement.

Le détail du bilan des échanges effectués en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF figurent infra en partie VII.

c) Le nouveau service d'enquête judiciaire des finances (SEJF)

Ouvert le 1^{er} juillet 2019, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) est un service à compétence nationale d'enquêtes judiciaires en matière fiscale et douanière placé au sein du ministère de l'action et des comptes publics. Créé par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, ce service commun à la DGFIP et à la DGDDI est dirigé par un magistrat judiciaire et rattaché aux deux directeurs généraux. Il regroupe à ce jour 241 officiers de douane judiciaire (ODJ) issus de l'ancien service national de douane judiciaire (SNDJ) et 25 officiers fiscaux judiciaires (OFJ) affectés par la DGFIP.

Une seconde promotion de 15 OFJ a été recrutée et débutera sa formation qualitative en octobre 2019. Cette nouvelle formation sera commune aux ODJ et aux OFJ. Ils renforceront le pôle d'investigations fiscales du SEJF au 1^{er} juillet 2020.

Ce nouveau service ne remplace pas la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) rattachée à l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) du ministère de l'intérieur, mais vient compléter son action. La BNRDF intervient sur un champ d'enquête très large, avec une priorité donnée aux affaires à fort potentiel pénal dans lesquelles la fraude fiscale est mêlée à d'autres infractions (corruption, escroquerie, crime organisé...).

Or, les dossiers de la DGFIP portent majoritairement sur des cas exclusifs de fraude fiscale, caractérisée par des montages patrimoniaux complexes (avoirs et revenus dissimulés à l'étranger, interposition de structures opaques, montages fiscaux abusifs), sans lien avec d'autres infractions pénales. Ces dossiers nécessitent de mobiliser une expertise essentiellement fiscale et très spécialisée qui appellent donc une organisation spécifique.

Il est apparu utile de donner aux magistrats la possibilité d'orienter certaines affaires de fraude fiscale complexe vers un service spécialisé dont les compétences sont entièrement mobilisées sur les problématiques pénales fiscales. Cette organisation permet, pour les dossiers dont le parquet saisit le SEJF, de centrer l'enquête judiciaire sur la démarche de rassemblement des preuves en matière fiscale.

Dans ce cadre, sur réquisition du parquet ou commission rogatoire du juge d'instruction, les OFJ du SEJF sont plus spécialement chargés de la recherche et de la constatation, sur l'ensemble du territoire, du délit de fraude fiscale « complexe » (fraude réalisée dans des paradis fiscaux, fraude recourant au faux ou à la falsification, fraude utilisant les domiciliations fiscales fictives ou artificielles, fraude recourant aux manœuvres destinées à égarer l'administration), afin de permettre l'établissement de l'impôt élué et la condamnation de leurs auteurs. Ils sont également compétents pour rechercher et constater les délits connexes. Ils mettent en œuvre des prérogatives de police judiciaire à l'occasion de leurs enquêtes.

Avec la mise en place du SEJF, la France rejoint l'organisation de ses principaux partenaires, dotés de services d'enquêtes judiciaires au sein de leurs administrations fiscales (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni).

d) La réforme de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale

Les poursuites pénales (plaintes pour fraude fiscale, escroquerie, opposition à fonctions) sont une composante essentielle du dispositif répressif dans les cas des fraudes les plus graves. Elles permettent d'améliorer l'impact dissuasif de la mission de contrôle fiscal.

Le développement de la fraude fiscale et le sentiment d'impunité de nombre de contribuables, conseils ou intermédiaires, ont conduit les pouvoirs publics à renforcer significativement le dispositif juridique de répression pénale de la fraude fiscale ces dernières années, notamment par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière dont les dispositions ont été commentées par la circulaire Chancellerie / Budget du 22 mai 2014.

La loi relative à la lutte contre la fraude fiscale du 23 octobre 2018 a instauré un mécanisme de dénonciation obligatoire aux parquets des dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt de plus de 100 000 € (50 000 € pour les contribuables soumis à l'obligation de déposer une déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique -HATVP) et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes. Dans les autres cas de fraude grave, conformément aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel⁴, l'administration conserve la faculté de porter plainte pour fraude fiscale après avis favorable de la commission des infractions fiscales (CIF).

En outre, la loi relative à la lutte contre la fraude a :

- renforcé les peines d'amendes encourues en cas de fraude fiscale (déjà portées de 2 à 3 M€ en cas de fraude fiscale aggravée par l'article 106 de la loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017), leur montant peut désormais être porté au double du produit tiré de l'infraction pour les personnes physiques et au décuple pour les personnes morales ;
- rendu obligatoire le prononcé, sauf décision contraire motivée, de la peine complémentaire de publication et de diffusion des décisions de condamnation pénales pour fraude fiscale ;
- étendu à la fraude fiscale, les dispositifs de transaction pénale que sont la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite "plaider coupable", et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), dans le but d'accélérer la réponse pénale à la fraude fiscale.

La circulaire commune au ministère de la justice et au ministère de l'action et des comptes publics du 7 mars 2019, qui a commenté cette réforme de la procédure de poursuite pénale, a, en outre, prévu une systématisation des échanges entre les deux administrations et une intensification des relations institutionnelles afin d'accroître leur collaboration dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.

⁴Cons.const. 24 juin 2016 QPC 2016-545 et 2016-546 et 23 novembre 2018 QPC 2018-745

e) La création d'une sanction administrative à l'encontre des prestataires qui élaborent et commercialisent des montages frauduleux ou abusifs

L'article 19 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude crée une amende administrative applicable aux professionnels qui réalisent des montages frauduleux ou abusifs.

Sont notamment visés les prestations qui consistent à :

- permettre au contribuable de dissimuler son identité ;
- permettre au contribuable de dissimuler sa situation ou son activité ;
- permettre au contribuable de bénéficier à tort d'une déduction du revenu, d'un crédit d'impôt, d'une réduction d'impôt ou d'une exonération d'impôt par la délivrance irrégulière de documents ;
- ou réaliser pour le compte du contribuable tout acte destiné à égarer l'administration.

Cette sanction, codifiée à l'article 1740 A *bis* du code général des impôts (CGI), donne la possibilité à l'administration fiscale de sanctionner les professionnels du droit ou du chiffre dont les agissements portent une grave atteinte au principe d'équité entre les contribuables et aux règles de leur profession.

L'amende peut être mise en œuvre à l'encontre du conseil si son client a été sanctionné par l'application d'une majoration de 80 %.

Afin de dissuader les professionnels de concevoir de tels montages, le législateur a souhaité instaurer une sanction exemplaire : son montant est égal à 50 % du revenu tiré de la prestation et ne peut être inférieur à 10 000 €.

f) Le renforcement des sanctions encourues en cas de fraude fiscale

Outre l'aggravation des amendes pénales, la loi a instauré une publication systématique des sanctions pénales, *sauf décision contraire motivée du juge. Dans la même logique, si aucune poursuite pénale n'est engagée par l'administration, une publication des sanctions administratives peut désormais être appliquée, après avis conforme et motivé de la CIF, aux personnes morales à raison de manquements graves caractérisés par un montant de droits fraudés supérieurs à 50 000 € et le recours à une manœuvre frauduleuse.*

3 - Les actions spécifiques pour lutter contre certaines formes de fraude

a) Le ciblage de certains secteurs à risques

Certains risques sont déjà bien identifiés, parmi lesquels la dissimulation d'activité dans le secteur des ventes à distance, la création à des fins frauduleuses de sociétés éphémères dans le secteur du bâtiment, l'utilisation abusive du régime de TVA sur la marge dans le secteur du négoce des véhicules d'occasion ou encore l'utilisation de logiciels d'encaissement frauduleux.

Pour lutter plus efficacement contre ces risques de fraude, le service du contrôle fiscal s'est doté en 2011 de la cellule des opérations coordonnées, qui engage des contrôles ciblés et coordonnés dans toute la France.

Plusieurs plans de contrôles ont été réalisés dans ce cadre, en s'appuyant notamment sur l'exploitation :

- d'informations transmises dans le cadre de l'assistance administrative internationale ou par des aviseurs, ou encore révélées par voie de presse ;
- de travaux d'investigations et de perquisition des services d'enquêtes ou de contrôle ;
- de l'exploitation des résultats de droits de communication non nominatifs.

Au cours de l'année 2018, les principaux dossiers à dimension nationale suivis par la cellule des opérations coordonnées ont concerné :

- des contribuables disposant de comptes bancaires à l'étranger non déclarés, détenus directement ou indirectement par structure interposée ;
- la fiscalisation de l'économie numérique et collaborative ;
- des schémas frauduleux liés aux logiciels permissifs et aux crédits d'impôts (CIR, défiscalisation, économie d'énergies).

De plus, depuis 2017, le réseau collaboratif de la DGFIP (wiFiP) est utilisé avec succès d'une part, pour décloisonner les échanges entre la cellule opérations coordonnées et les agents des différents services locaux chargés des contrôles, et d'autre part, pour accélérer la mutualisation des informations et des procédures.

- **La lutte contre la fraude à la TVA**

D'une façon générale, les services de contrôle sont régulièrement sensibilisés et particulièrement attentifs à la fraude à la TVA.

La DGFIP a engagé une démarche préventive dynamique visant notamment à suspendre le numéro de TVA intracommunautaire. Les sociétés identifiées présentant des niveaux de risque majeur font l'objet de demandes de suspension du numéro de TVA intracommunautaire. Il s'agit le plus souvent de sociétés défailtantes ou cessées (opérateurs « éphémères ») susceptibles de réaliser des opérations frauduleuses. Les suspensions de numéros de TVA ont ainsi fortement augmenté ces dernières années.

Année	Nombre de suspensions
2014	183
2015	252
2016	382
2017	443
2018	507

Le contrôle des fraudes « carrousel » demeure par ailleurs un axe prioritaire de vérification, même s'il a évolué pour tenir compte de la stratégie pénale, de l'impératif de réduction des délais et de la nécessité d'améliorer la qualité du recouvrement des créances fiscales.

Une stratégie pénale s'agissant des carrousels a été développée. Elle prévoit une judiciarisation précoce des dossiers détectés par l'administration fiscale, par un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, suivie d'une coopération inter-administrative.

Elle permet à l'autorité judiciaire de travailler sur un dossier « vivant » et de mettre en œuvre toutes les techniques d'investigation qui sont à sa disposition et à l'administration fiscale de concentrer ses efforts sur les opérateurs solvables qui tirent profit du réseau en aval de la chaîne frauduleuse.

25 signalements ont été effectués en 2018 et ont visé 142 points d'impact (personnes morales ou physiques impliquées dans la fraude en réseau).

D'autres sont apparus plus récemment, notamment avec le développement de l'économie numérique. L'économie collaborative fait ainsi l'objet d'une attention particulière de l'administration, de même que le domaine des ventes réalisées par des entreprises établies dans ou hors de l'Union européenne via les places de marché (« market places »). Un plan de contrôle visant les opérateurs frauduleux utilisant les plateformes de marché en ligne a été initié en 2018. Ces opérateurs représentent un chiffre d'affaires considérable pour laquelle la TVA éludée est significative.

Par ailleurs, créée en 2014, la « Task force TVA » est une structure de coordination interministérielle et opérationnelle spécifiquement dédiée à la lutte contre la fraude à la TVA. Elle réunit régulièrement l'ensemble des partenaires de la DGFIP (justice, police, douanes et TRACFIN) et les services de contrôle de l'administration fiscale.

Ces rencontres permettent d'échanger entre services de l'État sur des cas de fraude à la TVA et sur les stratégies de contrôle et de judiciarisation à adopter. En 2018, la fréquence des réunions interministérielles s'est réduite et des échanges directs se font en marge de ces réunions.

Dernièrement, la « Task Force TVA » a abordé la problématique des néo-banques de la Fintech, qui proposent notamment aux particuliers et aux entreprises des cartes non adossées à des comptes bancaires, pour effectuer des virements ou en recevoir. Ces prestataires de services de paiement (PSP) étrangers autorisés à opérer en France n'ont pas de succursale locale, l'IBAN présenté n'est pas français, ce qui empêche sa traçabilité dans FICOBA (fichier des comptes bancaires) et favorise la fraude.

Au cours des 18 derniers mois, de nombreuses alertes « Task Force TVA » impliquaient des demandes de remboursement de crédits de TVA de néo-banques. Bien qu'il ne soit pas un indice de fraude systématique, le recours aux néo-banques traduit une volonté de s'écarter du réseau bancaire traditionnel, plus formel, visible et encadré. Le recours aux néo-banques justifie donc une surveillance accrue en cas de demande de remboursement de crédit de TVA, voire une enquête des services de contrôle selon le contexte propre à chaque affaire.

Plus généralement, les alertes signalées par le réseau de la DGFIP (29 en 2018) ont permis d'identifier plus de 3 000 entreprises à risque. 20,7% des remboursements demandés par ces entreprises ont été, soit rejetés, soit bloqués pour être examinés dans le cadre d'un contrôle fiscal. Ainsi, ce sont 2,4 M€ qui n'ont pas été remboursés indûment. Plus de 2 000 contrôles fiscaux approfondis ont été réalisés engendrant plus de 20 M€ de droits en matière de TVA. 26 plaintes pour escroquerie ont pu être déposées.

- **Les actions menées contre les logiciels de caisse frauduleux**

L'administration peut appliquer une amende égale à 15 % du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de logiciels de caisse frauduleux et peut rendre leurs éditeurs et leurs concepteurs solidaires pour le paiement des droits dus par les entreprises qui ont fraudé grâce à leurs logiciels.

En complément, et conformément à la recommandation du rapport OCDE de décembre 2013, une mesure visant les utilisateurs de système de caisse frauduleux, dernier maillon de la chaîne de la fraude, a été adoptée. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, les entreprises assujetties à la TVA doivent utiliser des logiciels de caisse non frauduleux c'est-à-dire un logiciel de caisse sécurisé tel que défini au 3^o *bis* de l'article 286 du code général des impôts (CGI). Sont exclus du dispositif les assujettis à la TVA relevant du régime de la franchise en base (article 293 B du CGI), ou qui effectuent exclusivement des opérations exonérées de TVA, ainsi que ceux qui réalisent l'intégralité de leur chiffre d'affaires avec des professionnels.

L'utilisation d'un logiciel de caisse non sécurisé entraîne l'application d'une amende de 7 500 €.

L'administration fiscale mène des actions nationales, procédant toujours par voie de contrôles inopinés ou de perquisitions pour éviter la destruction de toute trace. De nouvelles vagues de contrôles poursuivant l'utilisation de logiciels permissifs ont été engagées dans différents secteurs professionnels. 61 perquisitions ont été menées en 2017 et une action coordonnée dans un secteur professionnel particulier a été réalisée en 2018.

b) la lutte contre la fraude fiscale internationale

Dans un contexte d'internationalisation et de dématérialisation de l'économie, le contrôle des opérations internationales est un axe essentiel de lutte contre la fraude, qui s'appuie sur une meilleure identification des comportements et opérations frauduleux.

La France consolide sa participation à des opérations de contrôles simultanés et coordonnés au niveau communautaire, en étroite collaboration avec les administrations fiscales d'autres États membres de l'UE. Diligentés selon une stratégie élaborée en commun, ces contrôles s'appuient sur un échange fluidifié de renseignements entre services vérificateurs et le partage de bonnes pratiques. Ils constituent une des formes les plus abouties de coopération internationale en matière de lutte contre la fraude fiscale ou de planification fiscale agressive.

En 2018, la DGFIP a participé à 16 contrôles multilatéraux (CML). L'examen de politiques de prix de transfert de groupes internationaux constitue la majorité des dossiers. Les autres problématiques traitées ont porté sur la fraude TVA intracommunautaire, notamment les ventes à distance ou, plus ponctuellement, l'examen de situations de personnes physiques (domiciliation).

Par ailleurs, l'abaissement du seuil de chiffre d'affaires pour la déclaration des prix de transfert de 400 M€ à 50 M€, qui s'applique aux déclarations devant être déposées au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2016, permettra de mieux surveiller et contrôler les transferts de bénéfices à l'étranger.

Cette mesure a été complétée par la mise en place des standards OCDE en matière de documentation de prix de transfert à présenter pour les contrôles effectués à compter du 1^{er} janvier 2019. Cette documentation renforcée vise notamment à obtenir une meilleure information en matière de prix de transfert, tant sur la société faisant l'objet du contrôle et des transactions intra-groupe auxquelles elle prend part, que sur le groupe international auquel elle appartient.

En outre, l'article 7 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a modifié l'obligation déclarative prévue à l'article 1649 A du CGI afin que les contribuables déclarent tous leurs comptes détenus à l'étranger, même ceux non utilisés durant l'année d'imposition. Entrent ainsi dans le champ de l'obligation déclarative les comptes « *dormants* » dont le solde et les intérêts versés peuvent être conséquents. Le législateur a ainsi entendu prévenir la dissimulation de revenus à l'étranger et renforcer l'action de l'administration fiscale en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale.

À la différence de ceux situés en France, dont l'administration a obligatoirement connaissance par déclaration de l'établissement teneur, les comptes détenus à l'étranger ne sont connus de l'administration qu'à travers la déclaration qui doit être souscrite par le titulaire. Il est important que l'administration fiscale dispose d'informations étendues sur la situation patrimoniale des contribuables pour qu'elle puisse exercer pleinement son pouvoir de contrôle.

De plus, l'article 41 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a créé une nouvelle obligation déclarative en matière de comptes d'actifs numériques détenus auprès d'une entité établie à l'étranger. Les crypto-actifs, qui garantissent l'anonymat de leurs détenteurs, peuvent être utilisés pour masquer et financer les activités criminelles. L'absence de traçabilité favorise le blanchiment et les dissimulations de revenus et restreint le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale. Afin d'étendre les sources d'information de la DGFIP, les particuliers, associations et sociétés non commerciales doivent déclarer à partir de 2020 les références de ces comptes en annexe à leur déclaration de revenus. Cette obligation est assortie de sanctions en cas de défaut de déclaration. Selon la gravité du manquement constaté, le montant de l'amende est compris entre 125 et 10 000 €.

D'autre part, en vertu de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, le plafond prévu à l'article 238 A du CGI en deçà duquel un régime fiscal est considéré comme privilégié sera relevé de 50 % à 60 % de l'impôt français à compter du 1^{er} janvier 2020 : seront regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'État ou le territoire considéré si les personnes visées à l'article 238 A n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de 40 % ou plus à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.

La même loi a également permis d'enrichir la liste des États et territoires non coopératifs prévue à l'article 238-O A du CGI et d'intégrer la liste adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2017, mise à jour en dernier lieu le 5 octobre 2018. En parallèle, l'exclusion par principe des États membres de l'Union européenne de la liste française a été abandonnée.

Au surplus, l'article L. 10-0 AB du LPF, prévoit désormais une procédure d'audition dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale. Destinée à recueillir des informations permettant d'appréhender tout manquement aux règles de territorialité de l'impôt, par une entreprise ou par un particulier, cette nouvelle procédure permet aux agents des finances publiques d'entendre toute personne, à l'exception du contribuable concerné, susceptible de leur fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission.

Cette procédure est un moyen supplémentaire pour lutter contre la fraude fiscale internationale. Elle a permis, à plusieurs reprises, depuis 2017, de recueillir des renseignements qui ne peuvent être obtenus dans le cadre du droit de communication de l'administration ou lors d'une demande d'assistance administrative internationale.

La fraude fiscale internationale est, en effet, particulièrement difficile à appréhender compte tenu de l'intention de dissimulation du contribuable et de la complexité des montages. L'audition des tiers peut notamment permettre d'obtenir des éléments utiles pour démontrer la localisation en France de certaines activités prétendument localisées à l'étranger ou pour apporter la preuve de la domiciliation fiscale en France de certains contribuables.

Utilisée notamment par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) elle s'avère particulièrement utile pour déterminer quel est le périmètre exact de l'activité et des fonctions conduites d'une filiale française d'un groupe étranger. Sa mise en œuvre peut, à ce titre, ouvrir la voie à des rectifications portant aussi bien sur les prix de transfert, que sur la domiciliation d'un établissement stable en France. En 2018, la DVNI a procédé à 27 auditions, concernant 7 dossiers.

Enfin, le conseil ECOFIN du 25 mai 2018 a définitivement adopté la directive DAC 6 dont les dispositions devront être transposées en droit interne au plus tard le 31 décembre 2019 pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2020.

À ce titre, la directive 2011/16/UE a été modifiée afin de mettre en place une nouvelle obligation de déclaration à la charge des intermédiaires à l'origine de dispositifs de planification fiscale transfrontières potentiellement agressifs, les déclarations devant faire l'objet d'un échange spontané et automatique entre les administrations fiscales des États membres par l'intermédiaire du réseau commun de communication mis à disposition par la Commission (CCN).

En 2018, la France a entamé les travaux de transposition de la directive. Le volet législatif de transposition a fait l'objet d'une ordonnance (n°2019-1068 du 21 octobre 2019).

La lutte contre la fraude internationale constitue un des objectifs majeurs de la DGFIP, la cible de l'indicateur de performance du programme 156 « Part des opérations en fiscalité internationale » a été fixée à 15,25 % pour 2020.

c) La lutte contre la fraude patrimoniale

Par ses effets dissuasif et budgétaire, la mission de contrôle des particuliers est essentielle et contribue à garantir le civisme fiscal.

Dans un contexte de renforcement de la lutte contre les fraudes patrimoniales les plus complexes, une organisation professionnalisée de contrôle des revenus et du patrimoine a été développée à l'échelon interrégional avec la création en 2017 de brigades patrimoniales (BPAT) au sein des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI). Elles effectuent le contrôle sur pièces (CSP) approfondi des dossiers des dirigeants ou associés personnes physiques des entreprises relevant du seuil de compétence des DIRCOFI. Cela permet de disposer d'une vision globale de la situation fiscale du contribuable et ainsi de détecter des schémas de fraude révélés par l'étude des intérêts financiers et patrimoniaux.

Par ailleurs, le contrôle du bureau des dossiers de particuliers bénéficie désormais de la sélection opérée à partir de l'analyse de données et des travaux de la mission requête valorisation (MRV) de la DGFIP. Les BPAT assurent conjointement avec les pôles de contrôle revenus/patrimoine (PCRP) les contrôles engagés à partir des listes produites par la MRV. Dans le cadre de contrôles coordonnés, les brigades exploitent également les listes de contribuables transmises par le service du contrôle fiscal.

Enfin, sur la base du volontariat, quelques directions locales contribuent à l'activité de contrôle des dossiers des personnes physiques d'une autre direction départementale en procédant à un contrôle sur pièces à distance. Cette méthode de travail permet d'examiner des dossiers présentant des enjeux importants et de soutenir la capacité de couverture du tissu fiscale local de directions en difficultés, ce qui contribue à la meilleure couverture de l'ensemble du territoire.

II – LES EFFECTIFS ET L'ORGANISATION DE LA DGFIP DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALE

A - Les effectifs alloués à la lutte contre la fraude fiscale

L'activité de contrôle mobilise plus de 10 000 agents, dont environ 4 000 vérificateurs. Compte tenu des enjeux politiques et budgétaires majeurs de cette mission, cet effectif a été stabilisé depuis quelques années et leur formation soutenue.

Ainsi, en 2018, les ressources humaines dédiées au contrôle fiscal externe (CFE) représentent près de 6 000 ETP . Il s'agit de l'ensemble des effectifs participant à la réalisation des contrôles sur place, ainsi qu'à la programmation de ces contrôles (données issues du suivi annuel et généralisé des effectifs des finances publiques). Sont pris en compte les agents affectés en brigade de vérification, en brigade de contrôle et de recherche (BCR), ainsi que la part des agents affectés dans les pôles de contrôle et d'expertise (PCE) qui participent aux seules missions de programmation et de contrôles. Les agents chargés du contrôle sur pièces sont exclus de ces effectifs.

En revanche, il n'est pas possible d'isoler l'effectif uniquement dédié à la lutte contre la fraude, car les services de vérification sont généralistes et réalisent des contrôles à finalité répressive ou de régularisations d'erreurs commises de bonne foi.

B - L'organisation du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal est une chaîne à laquelle participent de façon successive plusieurs services :

- en amont, un travail de recherche et de ciblage en vue de la programmation de contrôles : la phase de recherche est essentielle au meilleur ciblage des dossiers, notamment ceux potentiellement frauduleux ;
- la phase de contrôle : du bureau ou sur place selon la procédure et en fonction des enjeux ;
- en aval, une action en recouvrement afin d'encaisser des créances issues du contrôle ;
- une phase contentieuse administrative puis juridictionnelle peut également survenir et, dans les cas où le contrôle a révélé une fraude caractérisée, il peut aboutir au dépôt d'une plainte pénale pour fraude fiscale.

La mission de contrôle fiscal est exercée par différents services ayant chacun un rôle spécifique, certaines structures étant dédiées (brigades de contrôle et de recherche, brigades de vérification, brigades patrimoniales), quasi-dédiées (pôles de contrôle et expertise, pôle de contrôle revenus/patrimoine), ou multi-missions (services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises). Elle s'exerce à trois niveaux territoriaux (national, interrégional et local) qui correspondent à la segmentation du tissu fiscal des entreprises (grandes, moyennes, petites).

Les vérificateurs des brigades de contrôle sont jusqu'ici « généralistes » et leur spécialisation sur les dossiers à finalité répressive n'est pas organisée.

1 - La détection de la fraude

Les services disposent de trois sources de programmation, dont la combinaison concourt à la couverture du tissu :

- **L'analyse de données** qui repose sur le croisement des bases de données de la DGFIP et vise à identifier par des requêtes informatiques des incohérences et des ruptures de comportement ou des indicateurs caractérisant des risques fiscaux. Ces indicateurs reposent sur des critères fournis par les équipes de contrôle ou par l'application de techniques d'apprentissage automatique.

En matière d'analyse de données, les directions locales bénéficient du soutien des pôles de programmation mis en place en septembre 2016 dans les DIRCOFI et de la mission requêtes et valorisation (MRV). La mission et les pôles prennent en charge les travaux informatiques les plus complexes et identifient, pour généralisation au niveau national, les requêtes les plus pertinentes.

- **La recherche d'informations fiscales** qui repose sur la mobilisation et la fiscalisation de renseignements externes (police, gendarmerie, justice, affaires sociales, douane...) et incombe au plan local et interrégional aux brigades de contrôle et de recherche (BCR) et au plan national à la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF). Cette source de programmation vise le terrain répressif.

Premier maillon de la chaîne du contrôle fiscal, la recherche est une activité dont le pilotage et le suivi sont essentiels pour la réalisation des objectifs du contrôle fiscal, notamment en matière de lutte contre la fraude.

- **La mobilisation du renseignement interne** et l'événementiel qui reposent sur l'exploitation de faits constatés ou d'informations transmises par différents services (service de publicité foncière, pôle enregistrement, services comptables,...) ou vérificateurs. Il s'agit généralement d'un événement particulier survenant au regard du dossier d'un contribuable ou dans un circuit économique et de nature à justifier un contrôle.

a) L'analyse de données

Afin d'améliorer sa programmation, la DGFIP a constitué, dès 2014, une équipe spécialisée qui analyse les données regroupées issues des applications professionnelles, personnelles et patrimoniales de la DGFIP. Cette cellule dispose d'une vision globale des entreprises et de leurs dirigeants ou associés, ce qui lui permet d'effectuer des travaux informatiques manuellement impossibles ou réalisés de façon dispersée. Elle a étendu ses travaux, depuis juillet 2017, à la recherche des fraudes des particuliers.

En 2018, la DGFIP a renforcé significativement les moyens de ce service tant au niveau informatique que de ses ressources humaines. Ces investissements se sont d'ores et déjà traduits par une augmentation sensible des productions du service : en 2018, 6 917 propositions de contrôle fiscal externe (3 000 en 2017 et 345 en 2016) et

34 200 contrôles du bureau (22 700 en 2017). Ces contrôles ont permis de rappeler plus de 250 M€ de droits et 59M€ de pénalités.

Cette progression doit se poursuivre. En 2019, la MRV s'est fixée pour objectif, d'être à l'origine de 25% des contrôles fiscaux externes, soit environ 11 000 affaires. La centralisation progressive des travaux d'analyse de données doit permettre, dans le même temps, aux services locaux de repositionner leur activité sur l'exploitation des informations locales ou transmises par les autres administrations, la connaissance du tissu fiscal de leur compétence, ainsi que des tâches à plus fortes valeur ajoutée fiscale.

Dans cette optique, la DGFIP a engagé dès fin 2017 des investissements importants dans le projet « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR), avec l'appui du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP). Ces investissements se sont traduits par :

- l'acquisition de matériels informatiques pour accroître sa puissance de calcul et absorber la volumétrie croissante des données traitées, ainsi que de solutions logicielles permettant d'accélérer la mise en œuvre des travaux (ordonnanceurs de tâches et intégrateurs de données capables de gérer l'augmentation de la volumétrie et la diversité des données, outil d'analyse sémantique...);
- l'acquisition de bases de données auprès d'entreprises privées, afin de compléter les données dont dispose la DGFIP ;
- le renforcement de l'équipe initiale, qui est passée de 14 à 26 agents entre fin 2017 et juin 2019.

Les compétences en data-science n'étant pas, sauf exception, disponibles en interne à la DGFIP, l'équipe chargée de ces travaux au sein du service d'analyse de données est constituée principalement par des recrutés extérieurs (détachements INSEE ou contractuels).

Outre le recours à des contractuels, l'équipe fait également appel à un prestataire spécialisé dans le domaine de la data-science afin d'intégrer rapidement les dernières évolutions technologiques et de faciliter sa montée en puissance.

Dans la même optique, elle a engagé, au cours du troisième trimestre 2018, un partenariat avec un laboratoire de recherche du CNRS spécialisé dans l'utilisation des méthodes d'intelligence artificielle dans la détection des fraudes, qui se traduira par le financement des travaux d'un chercheur sur des problématiques déterminées en commun.

En 2020, poursuivant les initiatives de 2019, la MRV a renforcé ses capacités d'analyse par :

- le développement de techniques de text-mining et d'analyse des données non structurées ;
- l'acquisition de nouveaux outils permettant notamment de faciliter l'intégration de nouvelles données et leur appariement avec les données existantes. Ces technologies seront plus particulièrement mises en œuvre pour améliorer la prise en compte des données d'ores et déjà reçues dans le cadre des échanges internationaux ou celles qui seront transmises par les plateformes collaboratives en application de l'article 242 bis du CGI ;
- l'intégration des travaux du chercheur associé ;
- la finalisation du renforcement et de la structuration de l'équipe.

Enfin, elle accompagne l'augmentation de ses volumes de productions par un renforcement de la coordination de ses listes et thématiques avec les travaux menés localement et une clarification de leurs modalités d'exploitation.

Le développement de cette nouvelle méthode de ciblage constitue un des moyens d'amélioration de la lutte contre la fraude dont l'objectif est fixé pour 2020 à 35 % avec la création du nouvel indicateur du programme 156 « Part des contrôles ciblés par intelligence artificielle et datamining ».

b) la recherche

- l'activité de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

La DNEF est chargée au plan national de la recherche et de l'exploitation fiscale des renseignements permettant de lutter contre les fraudes les plus graves. Elle a en charge la détection des procédés de fraude et la conduite des opérations de recherche et d'enquête en vue notamment de proposer des contrôles fiscaux aux autres services de la DGFIP. Elle peut conduire des opérations de collecte de renseignements à grande échelle en utilisant le droit de communication non nominatif (DCNN). En effet, elle possède une compétence exclusive de mise en œuvre du DCNN auprès de certains opérateurs, ainsi que du droit de visite et de saisie (article L.16 B du livre des procédures fiscales).

Elle est l'interlocutrice, au plan national et européen, d'acteurs majeurs de la lutte contre la fraude (échanges avec les autorités fiscales européennes dans le cadre d'EUROFISC, partenariat avec la direction nationale du renseignement et

des enquêtes douanières (DNRED, exploitation des informations émanant de TRACFIN, alimentation en dossiers de poursuites correctionnelles de la « police fiscale » ...).

Sur le plan opérationnel, pour la détection de la fraude, la DNEF dispose :

- de brigades nationales d'intervention (BNI) chargées de la détection des mécanismes frauduleux, de la conduite d'enquêtes en vue de propositions de contrôle et de production documentaire ;
- de brigades interrégionales d'intervention (BII) chargées de mettre en œuvre la procédure spécifique du droit de visite et de saisie (article L. 16 B du LPF).
- du service des investigations élargies (SIE) qui assure la gestion du dispositif des aviseurs.

Le dispositif d'indemnisation des personnes étrangères aux administrations publiques qui portent à la connaissance de l'administration fiscale des informations révélant des manquements graves aux règles et obligations déclaratives, utiles à la lutte contre la fraude fiscale internationale, a été pérennisé par l'article 21 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude à compter du 1^{er} janvier 2019.

Ainsi, la lutte contre une fraude de plus en plus sophistiquée et internationalisée peut utilement s'appuyer sur des informations transmises par des personnes tierces qui, compte tenu des risques encourus, subordonnent cette transmission à une indemnisation.

L'information du Parlement est assurée par des rapports bisannuels précisant notamment le nombre de mises en œuvre et le montant des indemnisations versées.

Les conditions et modalités de l'indemnisation sont déterminées par arrêté du ministre chargé du budget. Ces modalités privilégient une approche au cas par cas. Comme le prévoit l'arrêté, la décision est prise par le directeur général des finances publiques, qui fixe le montant de l'indemnisation sur proposition du directeur de la DNEF, par référence aux montants estimés des impôts éludés.

En 2018, 56 demandes ont été traitées par la DNEF, 26 ont été classées sans suite, 8 ont abouti à l'ouverture d'un contrôle fiscal, 22 faisaient l'objet d'une enquête en cours au 31 décembre 2018. Au 1^{er} mars 2019, seuls 2 dossiers avaient fait l'objet d'un versement d'indemnités.

- La détection de la fraude au niveau interrégional et départemental

Sans remettre en cause le maillage territorial, l'organisation du contrôle fiscal a évolué vers une inter-régionalisation et une spécialisation renforcées en matière de détection de la fraude.

Le rôle des DIRCOFI s'est ainsi étoffé puisqu'elles assurent désormais de nouvelles missions de pilotage, d'animation interrégionale et de soutien au réseau notamment dans le domaine de la recherche (pilotage fonctionnel des brigades de contrôle et de recherche) et de la programmation (mise en place de pôles inter-régionaux de programmation afin d'améliorer la détection des dossiers à contrôler).

Depuis le 1^{er} janvier 2016, parallèlement à la mise en place d'un réseau des référents fraude, le pilotage fonctionnel des brigades de contrôle et de recherche (BCR) a été confié aux DIRCOFI. L'objectif est de progresser dans la détection de la fraude et la réactivité des services, par la mise en place d'un nouveau mode de pilotage des BCR assuré par la DIRCOFI, avec l'appui technique de la DNEF. Ces nouvelles modalités apportent aux BCR un soutien technique, rompent l'isolement de certaines d'entre elles, mutualisent les fraudes découvertes et les bonnes pratiques de détection et permettent une meilleure coordination des différents services de recherche notamment en matière de droit de communication non nominatif.

Les pôles inter-régionaux de programmation positionnés au sein des DIRCOFI constituent un soutien à l'activité de programmation des pôles contrôle et expertise (PCE). Les travaux d'analyse-risque menés par ces équipes spécialisées doivent aider les équipes locales dans la sélection des dossiers, avec la constitution de listes de dossiers à examiner.

Par ailleurs, les pôles de programmation travaillent en liaison avec les services centraux (mission requêtes et valorisation) qui, outre son rôle d'animation des services de programmation, met à leur disposition ses travaux d'analyse de données et leur apporte son soutien en matière de connaissance du tissu.

La détection de la fraude au niveau local : les brigades de contrôle et de recherche (BCR)

La programmation du contrôle fiscal au niveau local relève des pôles de contrôle et d'expertise (PCE) qui s'appuient sur l'analyse de données, les listes communiquées par les pôles de programmation des DIRCOFI ou les informations transmises par un autre service de la DGFIP (ex. : SIE), mais également sur les brigades de contrôle et de recherche (BCR) s'agissant des affaires à finalité répressive.

Les BCR ont en charge la détection des mécanismes de fraude, elles procèdent à des contrôles matériels, collectent, centralisent et enrichissent les renseignements extérieurs et les informations détenues dans les services pour proposer l'engagement de contrôles fiscaux. Elles ont un rôle privilégié dans la coopération interministérielle et sont en relation avec de nombreux services extérieurs (police, gendarmerie, organismes sociaux, douane, justice principalement), elles collectent également l'information sensible et transmettent un nombre important d'informations aux administrations partenaires dans le cadre de réquisitions judiciaires. Depuis 2016, le pilotage des brigades de contrôle et de recherche est confié aux DIRCOFI (cf. supra).

c) la mobilisation du renseignement interne

La mobilisation du renseignement interne et externe fait intervenir l'ensemble des services de la DGFIP, mais son organisation reste perfectible notamment en raison de nombreuses ruptures applicatives.

2 - L'activité de contrôle

a) Les procédures de contrôle

- Les procédures de contrôle sont diversifiées et mises en œuvre en fonction des enjeux

Le choix de la procédure permet aux services de contrôle de choisir leurs modes d'intervention aux enjeux en choisissant la procédure la mieux adaptée à chaque situation et ainsi de gagner en efficience.

Le contrôle sur pièces (CSP), exercé depuis le bureau, procède à une analyse critique des déclarations souscrites par le contribuable et aux recoupements avec l'ensemble des autres informations disponibles ou recueillies par l'administration dans le cadre des procédures légales, notamment le droit de communication.

Le premier niveau de CSP, dit « de régularisation », vérifie les données présentées (contrôle des obligations déclaratives, contrôle formel des déclarations, complété pour le contrôle des dossiers de particuliers par le recoupement des données déclarées avec celles transmises par les tiers déclarants). Le second niveau, dit « d'initiative », repose sur un programme établi à partir de l'analyse du tissu fiscal ou d'informations événementielles et d'un ciblage des dossiers en fonction des enjeux et des risques.

Le contrôle sur place ou « contrôle fiscal externe » (CFE) peut se traduire, pour les entreprises, par la vérification de la comptabilité des entreprises ou l'examen de comptabilité (EC), et pour les particuliers, par l'examen de la situation fiscale personnelle des particuliers (ESFP).

> La vérification de comptabilité permet de confronter les déclarations du redevable avec l'examen sur place (en général dans les locaux de l'entreprise) des écritures comptables, pour contrôler la sincérité de ces déclarations. Elle porte sur l'ensemble des déclarations sur une période déterminée ou peut être ciblée. Lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, l'administration fiscale peut effectuer son contrôle en procédant à des traitements informatiques des données conservées par le contribuable.

> Depuis le 1^{er} janvier 2017, **l'examen de comptabilité** permet d'examiner la comptabilité d'une entreprise du bureau, à partir du fichier de ses écritures comptables transmises à l'administration fiscale de façon dématérialisée.

Cette procédure reste en revanche peu indiquée dans les cas nécessitant des investigations approfondies, un traitement informatique plus poussé, l'examen d'un volume important de justificatifs, ou pour les dossiers présentant un risque de fraude.

Depuis le 31 décembre 2016, **l'instruction sur place des demandes de remboursements de crédits de TVA** permet aux services, en cas de doute sur la sincérité d'une demande de remboursement, de se rendre dans l'entreprise et de procéder à un contrôle rapide, mais complet de la demande. En 2018, 2 010 procédures d'instruction ont été mises en œuvre contre 233 l'année précédente, donnant lieu à 40,2 M€ d'annulation de remboursement, contre 3,2 M€ en 2017.

Enfin, **L'ESFP** permet à l'administration de vérifier la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés et, d'autre part, la situation patrimoniale, la situation de trésorerie et les éléments de train de vie des membres du foyer fiscal. Cette procédure comprend l'examen des comptes bancaires.

- Des procédures de contrôles spécifiques

- La procédure de contrôle de la délivrance des **reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif (OSBL)**.

Cette procédure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, portant sur les dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017, cible les OSBL éligibles au régime du mécénat et qui ouvrent droit à des réductions d'impôt.

Elle permet de vérifier que les montants portés sur les reçus ou attestations délivrés par les OSBL pour permettre aux contribuables de bénéficier de ces avantages fiscaux, correspondent à ceux des dons et versements effectivement perçus.

- La procédure spécifique de contrôle du respect des obligations **en matière d'épargne réglementée et de paiement en espèces** (article L. 80 Q du LPF).

Cette procédure, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, permet aux services de la DGFIP de détecter les manquements à certaines dispositions du code monétaire et financier et notamment celles relatives aux paiements en espèces.

L'encadrement des paiements en espèces constitue, en effet, un outil efficace de lutte contre les fraudes fiscales et sociales, ainsi que de prévention des atteintes aux biens et aux personnes. Les espèces constituent un vecteur privilégié du blanchiment et de la fraude. Compte tenu de leurs caractéristiques intrinsèques (anonymat et absence de traçabilité), elles empêchent le rapprochement entre les flux financiers et les flux comptables et physiques.

- La procédure de **contrôle informatique (III de l'article L. 47 A du LPF)**

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a enrichi la procédure de contrôle inopiné informatique qui autorise des constatations matérielles portant sur les éléments physiques de l'exploitation, l'existence et l'état des documents comptables d'une entreprise. Cette procédure permet notamment de réaliser une « photographie » à un instant « t » du système informatique (matériel, fichiers, modalités de conservation) utilisé par l'entreprise contrôlée.

Dorénavant, l'administration peut comparer sa copie de fichier à des fichiers ou résultats de traitements mis à disposition ou remis par le contribuable (c du III de l'article L 47 A du LPF) et opposer à ce dernier le résultat de cette comparaison.

Cette mesure vise à mettre fin aux pratiques de certaines entreprises qui modifient ou détruisent, accidentellement ou non, les données comptables et de gestion avant ou pendant les opérations de contrôle sur place.

Cette procédure permet d'effectuer deux copies des fichiers et de les mettre sous scellés. Une copie est remise au contribuable, l'autre est conservée par l'administration. À l'issue du délai raisonnable pour que le contribuable puisse faire appel à un conseil avant l'examen au fond des documents, les copies conservées par le contribuable et par l'administration sont comparées. Si aucune altération des scellés ou des copies de fichiers n'est constatée, le contrôle s'effectue conformément aux procédures de droit de commun. En revanche, si tel n'est pas le cas, le vérificateur peut exploiter les données figurant sur la copie des fichiers conservée par ses soins.

b) Des services opérationnels organisés selon trois mailles territoriales et économiques

- **Au niveau national**, trois directions assurent les opérations de contrôle fiscal des grandes entreprises et des dossiers particuliers significatifs:

- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) qui dispose de brigades spécialisées dans les opérations de lutte contre les réseaux frauduleux (brigades d'intervention rapide);
- la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) qui contrôle les dossiers des personnes physiques les plus complexes et les plus significatifs tant en termes d'enjeux que de notoriété. Elle accueillait le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui a traité les déclarations rectificatives que les contribuables reconnaissant détenir des avoirs à l'étranger non déclarés ont pu déposer jusqu'au 31 décembre 2017.

Elle dispose également du service à compétence nationale de contrôle des valeurs mobilières (SCVM) qui valorise les titres de sociétés dans le cadre de contrôles de droits d'enregistrement ou d'ISF. Son expertise peut être sollicitée par l'ensemble des services centraux et déconcentrés de la DGFIP.

Enfin, son service de contrôle des élus (SCE) est chargé depuis 2016 du contrôle de cohérence des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires (nationaux et européens), des présidents et vice-présidents des conseils régionaux et départementaux ainsi que des maires des communes de plus de 20 000 habitants, souscrites auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

- la direction de vérifications nationales et internationales (DVNI) est chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises nationales et internationales et de leurs filiales (les entreprises dont l'actif brut est supérieur ou égal à 400 M€ et celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152,4 M€ pour les ventes ou 76,2 M€ pour les prestations de service). Elle se compose de 25 brigades spécialisées par secteur d'activité économique, d'un service de 23 consultants financiers et internationaux et de 11 brigades de vérification des comptabilités informatisées (BVCI). Elle intervient dans le traitement des montages internationaux et financiers.

- **Au niveau interrégional**, les directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) à compétence interrégionale assurent le contrôle fiscal des entreprises de taille moyenne relevant de leur ressort territorial : entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1,5 M€ et 152,4 M€ pour les ventes et entre 0,5 M€ et 76,2 M€ pour les services.

Depuis 2016, elles disposent d'un pôle de programmation qui transmet aux directions locales les listes de dossiers à contrôler proposées par la MRV et assurent le soutien fonctionnel des services de recherche locaux.

L'activité pénale a également été regroupée dans des pôles pénaux interrégionaux ce qui permet de professionnaliser la mission, de mieux couvrir le tissu fiscal et de maintenir le niveau d'exemplarité attendu par les pouvoirs publics et l'autorité judiciaire, tant en matière de détection que de rédaction des dossiers pénaux.

Les équipes de vérification sont aujourd'hui généralistes, même si certaines directions (DVNI, DIRCOFI IdF) ont très vite identifié le besoin de disposer de spécialistes, que ce soit en spécialisant des agents par secteur d'activité ou en ayant recours à des experts (TVA, international, impôts directs locaux, patrimonial...).

La diversité des métiers de la chaîne du contrôle (programmation, contrôle, recouvrement, contentieux) a par ailleurs toujours exigé certaines spécialisations des services (brigades d'enquêtes et programmation, pôles interrégionaux de programmation, brigades de contrôle et recherche, pôles de recouvrement spécialisés).

Alors que les exigences de la lutte contre la fraude s'accroissent et que les schémas de fraude sont toujours plus complexes et innovant, la DGFIP tire un bilan positif de l'expérimentation d'une brigade spécialisée sur un type de fraude mise en place par la DIRCOFI Ile-de-France.

- **À l'échelon départemental**, les brigades départementales des directions départementales des finances publiques (DDFiP) assurent les opérations de contrôle fiscal des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 M€ pour les ventes et à 0,5 M€ pour les services. Elles s'appuient sur les brigades de vérification (BDV) départementales.

Compte tenu de la taille de 14 directions départementales et des enjeux de leur tissu fiscal, certaines DDFIP (disposant au plus d'une brigade ou d'un pôle unifié de contrôle) ont fait le choix de transférer à leur DIRCOFI de rattachement, leurs emplois de vérificateurs départementaux, voire leur encadrement.

Par ailleurs, en plus de leurs missions premières de programmation, d'expertise, d'instruction des demandes de remboursement des crédits de TVA, les pôles de contrôles et d'expertise (PCE) diligentent des contrôles ciblés des professionnels.

Le contrôle fiscal des particuliers est exercé principalement par les pôles de contrôles revenus/patrimoines (PCRP), les agents des services des impôts des particuliers (SIP) chargés de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt des particuliers, étant amenés à participer au contrôle sur pièces des dossiers des particuliers notamment en cas de régularisation.

c) Vers un outil informatique rénové et unifié du contrôle fiscal : le projet PILAT

Le dispositif applicatif du contrôle fiscal de la DGFIP a été conçu au fil du temps pour répondre à des besoins métiers particuliers : ces particularismes limitent et complexifient aujourd'hui l'exercice de la mission, dont les évolutions nécessitent un accompagnement informatique plus intégré et facilitant davantage le travail de chaque acteur d'un contrôle.

Le système d'information actuel ne permet pas non plus de communiquer avec les applications des métiers du recouvrement et du contentieux, ce qui est source d'inefficacité et d'erreurs pour les agents (redondances de saisies) confrontés à des applications différentes selon les opérations de contrôle réalisées. C'est notamment le cas lors d'une

même opération, selon qu'ils recherchent de l'information en cours de contrôle, rédigent des pièces de procédure, suivent leur activité ou réalisent des traitements à partir des données comptables.

Le projet PILAT poursuit trois objectifs : supprimer les ruptures applicatives sur l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal, moderniser et simplifier le travail de l'agent participant à la chaîne du contrôle et améliorer le pilotage de la mission et la valorisation de l'activité.

Pour mener à bien ce projet, une direction de projet a été constituée au sein du service à compétence nationale Cap Numérique, en étroite partenariat avec le service du contrôle fiscal et l'ensemble des acteurs du service des systèmes d'information (SI).

Depuis le début des travaux, le projet se construit dans une optique de modules livrés successivement aux utilisateurs au cours de la période de réalisation. Ainsi, dès la fin 2019, les premiers modules du projet PILAT seront mis à disposition des utilisateurs permettant ainsi une meilleure mobilisation du renseignement interne, un meilleur suivi des informations externes mais aussi la fin de la rupture applicative entre les sphères du contrôle fiscal et du recouvrement. L'ensemble du projet doit être mis en service fin 2021.

3- L'activité de recouvrement

Au 30 juin 2019, le taux national d'encaissement net⁴ des créances issues du contrôle fiscal au titre des impôts auto-liquidés de 70,52 % et un taux brut de 48,51 %.

Le recouvrement des créances issues du contrôle fiscal est assuré, selon la nature de l'impôt rappelé, par les services des impôts des entreprises (SIE) et les services des impôts des particuliers (SIP), qui sont en charge du recouvrement amiable et des poursuites de premier niveau. Les dossiers complexes, tels que ceux relevant d'un contrôle fiscal externe (sur place), sont transférés aux pôles de recouvrement spécialisés (PRS) afin de gagner en efficacité. Créés en 2010, ces postes comptables sont chargés du recouvrement offensif, réactif et pugnace des créances des professionnels et des particuliers.

En 2018 et en 2019, la DGFIP a poursuivi sa stratégie d'optimisation du recouvrement des créances du contrôle fiscal.

a) Une démarche offensive de sécurisation du recouvrement

Compte tenu des difficultés de recouvrement inhérentes aux contrôles des dossiers à caractère frauduleux (organisation d'insolvabilité, opérateurs éphémères, comptes bancaires à l'étranger...), une stratégie offensive de recouvrement, avant ou en cours de contrôle, se développe selon trois axes :

- au stade de l'enquête : mise en œuvre de la flagrance dans les sociétés défilantes, dès lors que des avoirs bancaires ou des créances clients peuvent faire l'objet de saisies ;
- avant l'envoi de l'avis de vérification et en cours du contrôle : mesures conservatoires, défendues le cas échéant par le chef de brigade devant le juge de l'exécution (JEX) ; suspension des demandes de remboursement de crédit de TVA ;
- en conclusion du contrôle, et si le cas de fraude s'y prête, mise en œuvre de la solidarité de paiement prévue à l'article 283-4 bis du CGI.

En 2018, les procédures de flagrance ainsi que les mesures conservatoires ont permis de saisir plus de 450 000 €, tandis que le montant des suspensions de demandes de remboursement de crédit de TVA s'est élevé à 3 715 000 €.

b) Des évolutions organisationnelles

- Création d'une fiche de liaison entre service de contrôle et service de recouvrement

En contrôle sur place, un dossier rendu sur cinq a de faibles perspectives de recouvrement, notamment lorsqu'il s'agit d'affaires frauduleuses. Un suivi précis et anticipé de ces créances est donc nécessaire, car elles représentent une marge d'optimisation sensible du recouvrement suite à contrôle et contribuent aussi à renforcer la lutte contre la fraude fiscale du fait son effet dissuasif.

La création d'une nouvelle fiche de liaison entre services de contrôle et de recouvrement est en cours de finalisation. Elle doit permettre d'anticiper les risques susceptibles d'affecter le recouvrement, dès la programmation ou en cours de contrôle.

L'objectif est de concentrer l'action et le suivi des services sur les dossiers présentant un risque de recouvrement et un enjeu financier. Si ces dossiers sont minoritaires en nombre, ils représentent des enjeux importants pour les finances publiques.

Cette fiche constitue également un outil de contrôle interne, permettant de vérifier a posteriori les diligences qui auront pu être effectuées par chaque acteur (contrôle et recouvrement).

Par ailleurs, un suivi précis et régulier de ces créances, par un interlocuteur dédié (référénts « contrôle fiscal » des PRS ou SIE, référénts « recouvrement » des brigades de contrôle et experts positionnés en DR/DDFiP ou dans les DIRCOFI), clairement identifié, permettra d'assurer l'interface entre les différents services et favorisera les échanges sur la stratégie de recouvrement.

Enfin, cette fiche complétée par le comptable doit aussi permettre au vérificateur d'orienter ses recherches lors de contrôles ultérieurs vers les données les plus efficaces en termes de recouvrement forcé.

- La simplification de la mise en œuvre de l'assistance internationale au recouvrement (AIR)

La direction des créances spéciales du Trésor (DCST) a en charge la mise en œuvre de l'assistance internationale au recouvrement (AIR).

Depuis 2014, les saisines de la DCST utilisent un formulaire dématérialisé, avec une distinction UE – hors UE (règles différentes de transposition du titre exécutoire français).

Les échanges entre les équipes dédiées et les postes comptables, ont permis de simplifier ces modalités de saisine de la DCST : un formulaire unique est désormais mis à la disposition du réseau, permettant de recenser toutes les informations nécessaires de manière homogène.

Aucune pièce justificative n'est plus nécessaire. Après analyse du cadre juridique applicable (Directive, conventions internationales, réseau DSFiPE), la DCST sollicite si besoin le poste comptable.

Cette simplification permet de :

- accélérer et fluidifier le processus de recouvrement à l'international ;
- simplifier une démarche qui peut parfois paraître complexe compte tenu du caractère international ;
- renforcer l'appui au réseau en matière de recouvrement forcé.

- La mobilisation accrue de tous les acteurs

La création de la saisie à tiers détenteur (SATD) (cf. infra) doit permettre de faciliter la saisie de certaines créances détenues par une administration au profit d'une autre. Une expérimentation est en cours en Île de France afin d'identifier les créances nettes disponibles de la DGFIP (crédit de TVA, crédit d'impôts, CICE, etc.) au profit d'autres administrations, notamment l'ACOSS.

Dans la même démarche, la rédaction d'un nouveau protocole de coopération avec l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqué (AGRASC) est en cours, afin de fluidifier les échanges d'informations. La création de la SATD constitue un levier important pour faciliter la saisie des actifs détenus par l'AGRASC.

c) Le renforcement des outils juridiques

- La création de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD)

La DGFIP a engagé un processus de rationalisation du recouvrement forcé, qui nécessite notamment l'harmonisation des outils juridiques offerts aux comptables publics. L'article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 ainsi que les travaux réglementaires associés ont permis la création de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) (article L. 262 du LPF).

Au 1^{er} janvier 2019, la SATD s'est substituée à l'ensemble des saisies simplifiées précédemment utilisées par les comptables publics :

- l'avis à tiers détenteur (ATD) pour les produits fiscaux ;

- l'opposition à tiers détenteur (OTD) pour les produits locaux ;
- la saisie à tiers détenteur (STD) pour les recettes non fiscales de l'État ;
- l'opposition administrative (OA) pour les amendes et condamnations pécuniaires ;
- la saisie de créance simplifiée (SCS) pour les créances des établissements publics nationaux, des groupements d'intérêt publics nationaux et des autorités publiques indépendantes ;
- l'avis de saisie pour les contributions indirectes recouvrées par les douanes.

[4] Les créances nettes s'entendent hors procédures collectives (créances examinées et déclarées dans MEDOC), créances contestées avec sursis et plans CCSF (sursis enregistrés dans MEDOC)

Ce nouveau cadre juridique prévoit :

- **la possibilité juridique d'émettre une seule SATD pour différentes natures de créance** : contrairement à ce qui existait antérieurement, la SATD permet désormais juridiquement de regrouper sur une même saisie des créances de nature différente, dues par le même redevable auprès du même comptable public ;
- **la saisissabilité des prestations à caractère social, pensions d'invalidité et retraites** : la SATD ne remet pas en cause les règles existantes quant à la saisissabilité de certaines prestations en fonction de la nature de la créance.

- Le renforcement de la procédure de flagrance fiscale

La flagrance fiscale vise les fraudes les plus graves (sociétés éphémères, activités occultes, fausse facturation, absence réitérée de comptabilisation d'achats ou ventes).

Cette procédure, prévue à l'article L. 16-0 BA du LPF, 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, 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.

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a aménagé cette procédure exorbitante du droit commun pour l'actualiser, pour la rendre plus efficace et faciliter le contrôle fiscal des contribuables les moins respectueux du droit :

- le champ des procédures entrante a été élargi à la procédure prévue à l'article L. 80 Q du LPF (cf. infra) ;
- le prélèvement à la source (PAS) fait partie des obligations déclaratives visées par la flagrance ;
- la défaillance déclarative au titre des principaux impôts est un fait constitutif de flagrance fiscale. Le fait de ne pas déposer ses déclarations fiscales de manière réitérée est un fait suffisamment grave pour justifier la mise en œuvre de la flagrance. L'administration doit avoir les moyens d'intervenir rapidement afin de faire cesser la fraude et de sécuriser le recouvrement des créances.

L'article L. 16-0 BA du LPF vise ainsi trois cas de défaillance déclarative :

- l'absence réitérée de dépôt des déclarations mensuelles de TVA ;
- l'absence réitérée de dépôt des déclarations d'impôt sur les sociétés (IS), d'impôt sur le revenu (IR), de TVA ou de prélèvement à la source (PAS), au titre des deux dernières périodes échues ;
- l'absence de dépôt des déclarations relatives à au moins deux impôts (IS, IR, TVA, PAS) au titre de la dernière période échue.

La mise en œuvre de la procédure prévue à l'article L. 16-0 BA du LPF est assouplie. Dorénavant, la situation de flagrance fiscale peut être constatée en l'absence du contribuable.

Le « taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal (CFE et CSP) prises en charge en N-1 » est un indicateur de performance du programme 156, dont la cible a été revue à la hausse pour 2020 (67 %).

C- Les moyens de coopération mis en œuvre dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

1- Une coopération accrue avec les autres services et États

La coopération avec les autres ministères en charge de la lutte contre la fraude (ministère de l'intérieur, de la justice et organismes de protection sociale) est ancienne.

Au niveau national, cette coopération prend plusieurs formes : signature de conventions ou de protocoles, ouverture d'accès croisés à des bases de données, participation à des instances de gouvernance ou mise à disposition d'agents.

a) La coopération avec la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)

La DGFIP contribue au plan national interministériel de lutte contre la fraude (PNLF) piloté par la DNLF. Les travaux d'actualisation du PNLF pour la période 2019-2022 sont en cours.

La DGFIP participe également à de nombreux groupes de travail et réunions organisées par la DNLF (organisation de formations transverses, data mining, travaux de coordination entre administrations partenaires et notamment avec la douane et la direction de la sécurité sociale ...).

Au plan local, la DGFIP participe activement aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) pilotés par la DNLF. Présidés conjointement par le Préfet et le procureur de la République, ces comités ont pour mission d'une part, de définir les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et d'autre part, de veiller au développement d'échanges d'informations entre leurs membres (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et organismes de protection sociale). En 2018, l'action des CODAF ainsi que les informations qui ont transitées par eux ont permis aux services de contrôle de la DGFIP de réaliser 789 contrôles fiscaux externes dont 45 % à finalité répressive. Ces contrôles ont donné lieu à des rehaussements de près de 84 M€ en droits et 59 M€ de pénalités.

b) La coopération avec le ministère de l'intérieur

Cette coopération se traduit à la fois par des échanges d'informations et par la mise à disposition de plus de 130 agents dans divers services du ministère de l'Intérieur (groupe interministériel de recherches, brigade nationale d'enquêtes économiques, brigade nationale de répression de la délinquance fiscale ...). La DNEF entretient également des relations étroites avec les offices centraux de police judiciaire (police et gendarmerie).

L'échange d'informations est facilité par l'ouverture progressive, au profit des agents du ministère de l'intérieur, d'accès à certaines bases de données de la DGFIP. Ainsi, depuis 2017, plus de 5 000 officiers de police judiciaire de la police nationale, de la gendarmerie et de la préfecture de police ont accès au fichier des comptes bancaires⁵. De nouvelles bases de données de la DGFIP, relatives à des données patrimoniales⁶ sont en cours d'ouverture en application de la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018.

- La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) :

Cette brigade mixte se compose d'une quarantaine d'agents ayant la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ) ou d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ)⁷. Ils ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les infractions prévues par les articles 1741 (fraude fiscale générale) et 1743 (délit comptable) du CGI lorsqu'il existe un risque de déperissement des preuves et des présomptions caractérisées que les infractions, et celles qui leur sont connexes, prévues par ces articles résultent d'une des conditions prévues aux 1° à 5° du II de l'article L.228 du LPF.

Depuis sa création en novembre 2010, la BNRDF a été saisie dans 393 affaires, essentiellement par la DGFIP⁸, et a saisi plus de 91,5 M€ au cours de ses opérations. Les saisines concernent principalement des affaires d'avoirs dissimulés à l'étranger, de montages juridiques, de fausses domiciliations et de blanchiment de fraude fiscale.

⁵FICOBA

⁶Le fichiers des contrats d'assurance-vie (FICOVIE), la base nationale des données patrimoniales (BNDP) et la base relative aux transactions immobilière (PATRIM)

⁷En 2019, 22 officiers fiscaux judiciaires mis à disposition par la DGFIP

⁸318 affaires DGFIP, 68 affaires justice et 10 affaires police

- La brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) :

Créée le 5 mars 1948, la BNEE est composée de 45 inspecteurs enquêteurs répartis au sein de 22 groupements régionaux d'enquêtes économiques (GREE) rattachés à la direction centrale de la police judiciaire à Nanterre, à la préfecture de police à Paris et aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ).

Les agents de la BNEE interviennent principalement sur des enquêtes financières. S'agissant d'affaires s'inscrivant dans un contexte pénal, la finalité répressive des contrôles de la programmation de la BNEE se double d'enjeux financiers significatifs.

Ils exercent deux missions principales : ils apportent un soutien technique à la police judiciaire et participent à la programmation du contrôle fiscal.

En 2018, ils ont participé à près de 500 perquisitions et plus de 1 100 auditions. Grâce aux informations recueillies lors de leurs enquêtes, ils ont été à l'origine de 508 propositions de contrôle fiscal, dont près de 300 ont été engagés au cours de l'année, et ont transmis 139 bulletins d'information.

Le résultat des contrôles fiscaux issus de la programmation de la BNEE a donné lieu à des rappels de près de 149 M€ de droits et plus de 112 M€ de pénalités, avec un taux de dossiers à finalité répressive de 55,5 %.

- Les groupes interministériels de recherches (GIR)⁹ :

Mis en place en 2002, les GIR sont des structures interministérielles compétents en matière de lutte contre l'économie souterraine et la délinquance organisée (trafic de stupéfiants, travail illégal et fraudes diverses).

Ils regroupent principalement des agents des directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des finances publiques, des douanes et des droits indirects.

40 agents de la DGFIP (9,3 % des effectifs GIR) sont affectés dans les 34 GIR sis en France métropolitaine, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane. Ils sont fonctionnellement mis à disposition d'une unité d'organisation et de commandement (UOC) du ministère de l'intérieur, mais demeurent gérés administrativement par leur direction d'origine.

Les GIR sont essentiellement appelés en soutien sur le volet patrimonial des enquêtes et aux fins de préparation des saisies pénales. S'agissant d'affaires s'inscrivant dans un contexte pénal, la finalité répressive des contrôles émanant de la programmation des GIR est marquée.

En 2018, les agents GIR ont apporté leur soutien technique aux OPJ dans plus de 500 auditions et près de 400 perquisitions. Grâce aux informations transmises à l'administration fiscale, 230 contrôles fiscaux externes ont donné lieu à plus de 41 M€ de droits et pénalités rappelés.

- Le plan de lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles - Brigades Quartiers Sensibles (BQS)

Un protocole de coopération, signé le 23 septembre 2009, entre les ministres du budget et de l'intérieur formalise au niveau national le renforcement de la collaboration entre les services chargés de la sécurité (police et gendarmerie) et ceux de la DGFIP pour lutter plus efficacement, tant au plan pénal que fiscal, contre la petite et moyenne délinquance dans les quartiers recensés comme les plus sensibles de 17 départements ciblés.

Aujourd'hui, 22 agents de la DGFIP participent à l'exercice de cette mission de contrôle fiscal en actionnant deux dispositifs spécifiques de taxation des revenus issus de certains trafics :

- le dispositif de présomption de revenus dit de « la taxation des prises » (article 1649 quater-0 B bis du CGI) ;
- le dispositif de taxation selon les éléments du train de vie dit de « la taxation des signes extérieurs de richesse » (article 1649 quater-0 B ter du CGI).

Ces mécanismes, qui ne peuvent être mis en œuvre par l'administration fiscale que sur le fondement d'informations obtenues auprès des services de sécurité dans le cadre de la lutte contre les trafics ou du ministère public à la suite d'investigations pénales, offrent des garanties spécifiques au contribuable. Celui-ci dispose notamment de la faculté de justifier des modalités de financement de son train de vie et de combattre la présomption établie par la DGFIP. Ces dispositifs ont été mis en œuvre à 379 reprises en 2018.

⁹Changement de dénomination derrière le même acronyme en application de la circulaire interministérielle du 6 mai 2019

c) La coopération avec le ministère de la justice

Cette coopération se traduit par des échanges d'informations nombreux et exploités de manière rapide, ainsi que par des mécanismes de suivi de ces échanges prévoyant, d'une part, des retours de l'administration fiscale vers l'autorité judiciaire sur les informations que cette dernière aura préalablement transmises à la DGFIP et, d'autre part, un suivi de ces échanges par le Parlement.

Le bilan au Parlement de 2018 démontre que cette collaboration est indiscutablement pertinente et encourage les services de la DGFIP et l'autorité judiciaire à poursuivre leur collaboration dans la lutte contre la fraude fiscale.

La loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a en conséquence renforcé et facilité les échanges entre la DGFIP et le parquet. L'article L. 142 A du LPF a délié du secret professionnel les agents des finances publiques vis-à-vis du procureur de la République, indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du LPF ou d'une procédure judiciaire en cours.

Cette disposition ouvre un nouvel espace de dialogue entre l'administration fiscale et le procureur de la République, la première pouvant désormais s'entretenir avec le procureur de la République de l'opportunité d'un traitement judiciaire de tout dossier.

En outre, la circulaire interministérielle du 7 mars 2019 a commenté la réforme de la procédure de poursuite pénale pour fraude fiscale en mettant l'accent sur les nouvelles modalités de renforcement de la collaboration entre les deux administrations. Elle prévoit des échanges d'informations plus systématiques et une intensification des rencontres institutionnelles. À cet effet, un suivi commun des échanges d'informations a été mis en place. Par ailleurs, le bilan, qui était jusqu'alors adressé pour information au Parlement est désormais intégré au document de politique transversale "la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales" annexé au projet de loi de finances (cf. partie VII du présent DPT).

La coopération se matérialise également par les contacts réguliers qu'entretiennent la DNEF et les services centraux de la DGFIP en charge des contrôles coordonnés avec l'autorité judiciaire et notamment avec le parquet national financier (PNF), tant pour des opérations particulières que pour les dossiers courants. La DNEF intervient à l'École nationale de la magistrature sur le sujet de la poursuite des infractions fiscales et des échanges d'informations et assure également dans le cadre de la formation continue des magistrats, une formation en matière de fraudes à la TVA.

Enfin, la DGFIP met à disposition des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dans la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée¹⁰ une vingtaine d'agents ayant la qualité "d'assistants spécialisés". Créée par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998, cette fonction permet de mettre à la disposition des magistrats une équipe de collaborateurs, dans laquelle l'assistant spécialisé intervient en priorité sur les dossiers révélant des infractions en matière économiques et financières et sur les aspects patrimoniaux des procédures relevant de la criminalité organisée.

d) La coopération avec les organismes de protection sociale

Cette coopération s'appuie sur un important dispositif conventionnel.

Ainsi, de renforcer leur coopération dans la lutte contre les fraudes aux finances publiques, la DGFIP, la direction de la sécurité sociale (DSS) et les organismes nationaux de protection sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAF, CNAVTS, RSI et CCMSA) ont signé le 3 avril 2008 une convention cadre prévoyant des échanges d'informations, des programmes de formation communs, ainsi qu'un mécanisme de suivi, sous la responsabilité de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). Dans ce cadre, des partenariats ont été conclus aux trois échelons territoriaux de contrôle de la DGFIP : national, interrégional et départemental.

Le LPF prévoit que les URSSAF et les organismes chargés d'un régime obligatoire de sécurité sociale bénéficient de dérogations au secret fiscal et que les informations susceptibles de constituer des infractions fiscales doivent être spontanément communiquées par les services des URSSAF aux services de la DGFIP. De nombreux échanges interviennent dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

Dans ce cadre, la DGFIP transmet régulièrement, des informations susceptibles d'intéresser les URSSAF : en 2018, 3 190 opérations de contrôle fiscal externe ont donné lieu à l'envoi d'un bulletin de recoupement aux URSSAF.

Le prélèvement à la source (PAS) est en outre l'occasion d'approfondir les possibilités de transmission réciproque d'informations issues des contrôles réalisés par chaque administration, voire d'intervention coordonnée afin d'assurer un niveau de contrôle des prélèvements obligatoires plus efficient.

¹⁰Créées par la loi du 9 mars 2004

e) La coopération entre la DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Les deux directions collaborent activement depuis de nombreuses années ce qui s'est traduit dans le protocole de coopération signé le 3 mars 2011 dont l'objectif est triple : intégrer spécifiquement certaines problématiques de fraude à caractère prioritaire dans le dispositif, faire vivre la coopération à travers des instances de pilotage et engager un chantier de mutualisation des bases de données.

Depuis, un réseau dense de partenariats locaux a été mis en place permettant d'améliorer la qualité et la fréquence des échanges d'informations et de communiquer plus aisément sur les méthodes de travail et de contrôle.

Dans le contexte de réformes législatives et communautaires (autoliquidation de la TVA à l'importation, élargissement du droit de communication, code des douanes de l'Union) et de rapprochements techniques (accès applicatifs croisés DGDDI – DGFIP) les directions ont décidé de redynamiser leur coopération par la refonte de leur protocole. Ce chantier sera conduit parallèlement aux transferts de différentes taxes de la douane à la DGFIP¹¹.

Du point de vue opérationnel, cette coopération se matérialise aujourd'hui par :

- l'exploitation des bulletins de transmission d'information (BTI) ;
- la consultation d'applications informatiques ouvertes à l'autre direction ;
- des contrôles conjoints ou coordonnés : par exemple en 2018 sur l'activité des hôtels, cafés, restaurants¹² et bar ;
- des actions de sensibilisation et de formation ;
- des échanges avec la DGDDI dans le cadre de la mission interministérielle « Task Force » ;
- la participation commune à des contrôles multilatéraux européens ;
- la participation commune au réseau EUROFISC¹³.

La coopération est mise en œuvre au niveau national et déconcentré.

Au niveau national, la DNEF a conclu avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)¹⁴ un protocole d'échange d'informations relatives aux transferts occultes ou aux déclarations de capitaux concernant des personnes imposables en France et des ressortissants français résidant à l'étranger. Ces directions bénéficient chacune de la mise à disposition de collaborateurs de l'autre direction afin de faciliter les échanges.

La DNEF a également développé un partenariat renforcé avec le service national de douane judiciaire (SNDJ)¹⁵, devenu le SEJF (cf. infra), lui permettant de participer à des réunions avec le Parquet sur certains dossiers ou à des perquisitions et auditions judiciaires. Ce partenariat vise à renforcer la complémentarité et la coordination dans le cadre de la nouvelle stratégie pénale, notamment en matière de fraude carrousel. À ce titre, un dispositif croisé de formation a été mis en place.

Par ailleurs, le protocole national est décliné au travers de divers partenariats régionaux et interrégionaux¹⁶.

Le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) a été mis en place à compter du 1^{er} juillet 2019. Il regroupe, sous la direction d'un magistrat de l'ordre judiciaire, les officiers des douanes judiciaires (ODJ) du SNDJ et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ)¹⁷.

Enfin, dans le cadre du transfert de certaines taxes de la DGDDI à la DGFIP, des réunions de travail régulières, des missions d'audit conjointes et des instances de pilotage dédiées ont été mis en place

¹¹Il s'agit de la taxe sur les boissons non alcooliques (BNA), la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la TVA sur les produits pétroliers

¹²Contrôle de la législation des alcools et tabacs adossé à des contrôles de billetteries et bars à chicha

¹³Créé en 2010, ce réseau permet aux administrations fiscales des États membres de l'Union européenne d'échanger rapidement des informations relatives à la TVA intracommunautaire

¹⁴Protocole du 7 mars 2012

¹⁵Protocole du 18 décembre 2014

¹⁶Entre les directions régionales des douanes et les directions régionales et départementales des finances publiques (DR/DDFIP) et/ou les directions spécialisées du contrôle fiscal (DIRCOFI)

¹⁷Voir supra « Le nouveau service d'enquête judiciaire des finances (SEJF).

f) La coopération avec TRACFIN¹⁸

La DNEF est l'interlocuteur opérationnel de TRACFIN, elle reçoit, analyse et oriente l'intégralité des notes de renseignement.

Ces notes montrent une recrudescence des thématiques patrimoniales, notamment celles des comptes bancaires détenus à l'étranger non déclarés, ainsi que des mouvements financiers inter-familiaux sur des comptes français.

La DNEF a reçu 2 968 notes de renseignement de TRACFIN entre le 1^{er} octobre 2009 et le 31 décembre 2018.

Période	Nombre d'informations reçues
Année 2015	387
Année 2016	364
Année 2017	617
Année 2018	631

L'augmentation des signalements constatée depuis 2016 résulte de la création de signalements « flash ». Il s'agit d'informations brutes, enrichies par une analyse fiscale rapide et dont les enjeux financiers sont a minima de 25 000 € en droits. Ils représentaient en 2018 plus de 47 % des signalements reçus par la DGFIP¹⁹. Ces informations sont fiables et intéressantes, mais portent fréquemment sur des enjeux financiers limités²⁰, aussi la DNEF transmet directement un grand nombre de ces informations « flash » aux directions locales pour traitement.

Les informations transmises depuis 2015 ont donné lieu à 895 suites utiles pour la DNEF²¹, 84 dossiers sont en cours d'enquête par ces services, 911 ont été transmises à d'autres services de la DGFIP pour traitement et 109 informations ont été classées sans suite.

Les signalements concernent pour une grande partie des problématiques patrimoniales, puis les signalements concernant les sociétés et la TVA, enfin les signalements relatifs à des trusts ou certains pays.

Depuis 2018, certains signalements TRACFIN peuvent donner lieu à une alerte au sein du réseau interne de la Task Force TVA afin de prévenir le plus en amont possible le remboursement de crédits de TVA indus.

2 - La coopération administrative internationale

La lutte contre la fraude fiscale dans les paradis fiscaux ou par utilisation de schémas d'optimisation fiscale agressifs est une priorité. Cette action est menée dans la continuité des engagements pris par le G20 et l'OCDE, dont les travaux ont abouti fin 2015 à la présentation d'un plan d'action destiné à lutter contre l'érosion artificielle des bases d'impositions et les transferts de bénéfices abusifs (BEPS).

En 2018, la France a participé activement au renforcement de la transparence fiscale au niveau international et entretient une coopération soutenue avec les administrations fiscales étrangères.

En parallèle, en application de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, la liste des États et territoires non coopératifs prévue à l'article 238-O A du CGI a été enrichie de la liste adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2017 et mise à jour en dernier lieu le 5 octobre 2018. Par ailleurs, l'exclusion par principe des États membres de l'Union européenne de la liste française est abandonnée.

L'échange de renseignements, qui permet d'obtenir des informations détenues à l'étranger est un instrument indispensable dans la lutte contre la fraude fiscale. Il prend principalement deux formes : l'échange sur demande et l'échange automatique.

¹⁸Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins. Il s'agit de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

¹⁹Soit 298 signalements « flash » sur un total de 631 signalements reçus

²⁰En 2018, 85 % des signalements « flash » ont été directement redirigés vers les directions locales

²¹En tenant compte du fait qu'une information peut donner lieu à plusieurs résultats les 895 suites utiles à la DNEF ont permis la proposition de 704 vérifications (VG, ESFP, CSP), 25 propositions à la BNRDF, 12 procédures L.16 B, 3 transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du CPP et 534 bulletins d'informations

a) Les échanges sur demande

La France dispose d'un important réseau conventionnel en matière fiscale qui lui permet d'échanger des renseignements avec plus de 160 pays. La Convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est entrée en vigueur en 2016 pour des juridictions avec lesquelles la France ne disposait jusque-là d'aucun instrument juridique pour l'assistance administrative internationale (AAI). Ce réseau conventionnel couvre donc désormais de nouveaux pays, dont certains sont assez significatifs pour le contrôle fiscal : le Guatemala, Macao, les Îles Marshall, le Pérou, la Barbade, la Colombie, Samoa, Nauru et Niué, Brunei Darussalam, la République Dominicaine, et le Salvador.

La France est particulièrement active en matière de demandes de renseignements. En 2018, la DGFIP a formulé 3 136 demandes en matière de TVA et 4 745 en matière d'impôts directs, soit un total de 7 871 demandes (contre 7 881 en 2017, 7 331 en 2016 et 7 250 en 2015). Par rapport à 2016, le total des demandes envoyées en 2017 a ainsi augmenté de 7,5 %.

Ces chiffres traduisent l'activité et la détermination des services fiscaux dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Les demandes de renseignements sont, à titre principal, adressées :

- aux États frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Espagne, Royaume-Uni ...) ;
- aux États avec lesquels les échanges économiques sont importants (États-Unis, Allemagne ...) ;
- aux États dans lesquels sont implantés des centres financiers (Hong-Kong, Chypre) et ceux favorisant la création de sociétés offshore (Îles Vierges Britanniques, Panama).

Cette action permet de maintenir un niveau exigeant d'effectivité de la coopération internationale des États et territoires étrangers et d'apprécier la qualité des renseignements obtenus de ces pays. Sur la base de ces échanges de renseignements, il a ainsi été décidé le 8 avril 2016 d'ajouter le Panama sur la liste française des États et territoires non coopératifs (ETNC).

- Une coopération marquée par l'affaire "Panama Papers"

Le 4 avril 2016, le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a publié un communiqué de presse international sur des informations provenant des dossiers de l'entreprise panaméenne Mossack Fonseca (« Panama Papers »). Il a été suivi par la publication d'une base de données le 9 mai 2016 contenant les noms des entités énumérées dans les Panama Papers ainsi que ceux des actionnaires, des administrateurs et des intermédiaires liés à ces entités.

Les administrations fiscales ont ainsi eu accès à une quantité importante d'informations sur les structures offshore impliquant des individus, des entreprises, des fondations et des fiducies situées dans de nombreuses juridictions partout dans le monde.

Afin de fiabiliser ces informations et d'obtenir plus de détail sur les avoirs détenus à travers ces entités, la France a adressé 307 demandes de renseignements au cours de l'année 2017, conformément à un modèle convenu au sein d'un groupe de travail de l'OCDE (JITSIC). Une centaine de réponses a déjà été obtenue, le reliquat des demandes étant encore en cours de traitement par les juridictions de la zone Caraïbes qui ont connu des dégâts matériels qui affectent le processus d'assistance.

Une deuxième vague d'assistance administrative internationale a été adressée en décembre 2018 à destination de 16 États, notamment Luxembourg, Royaume-Uni et Suisse. Les demandes portent sur les intermédiaires (cabinets comptables, conseils en gestion ou avocats), afin d'obtenir les comptes et les avoirs financiers détenus par les contribuables bénéficiaires effectifs de structures offshore interposées.

- Les travaux d'élaboration de listes « internationales » des paradis fiscaux

• La liste du G20

Lors de leur réunion des 14 et 15 avril 2016, les ministres des finances du G20 ont mandaté l'OCDE pour l'élaboration d'une liste de pays ne respectant pas les normes internationales d'échanges de renseignements et de transparence fiscale. Cette liste a été présentée au sommet du G20 à Hambourg les 7 et 8 juillet 2017. Pour éviter de figurer dans cette liste, les pays doivent remplir au moins deux des trois critères suivants :

- une notation « largement conforme » au regard de la norme d'échanges de renseignements sur demande ;
- un engagement à mettre en œuvre l'échange automatique d'informations, avec les premiers échanges en 2018 au plus tard ;

- l'adhésion à la Convention multilatérale sur l'assistance mutuelle de l'OCDE ou à un réseau d'échange suffisamment important permettant à la fois l'échange automatique d'informations et l'échange d'informations sur demande.

Afin de permettre aux pays considérés comme non-conformes ou partiellement conformes de ne pas figurer sur cette liste, le Forum mondial a mis en place une procédure d'évaluation simplifiée et plus rapide, appelée « fast track », pour constater les éventuelles améliorations en juillet 2017. Cette procédure a incité les pays concernés à progresser rapidement, tant au niveau de leur cadre juridique que de leur pratique de l'échange de renseignements.

À titre d'exemple, le Liban a atténué son secret bancaire à la fin de l'année 2016.

- **La liste de l'Union européenne**

En réaction aux révélations successives des LuxLeaks (2014), Panama Papers (2016) et Paradise Papers (2017), les 28 États membres de l'Union européenne se sont entendus sur la constitution d'une liste noire des paradis fiscaux le 5 décembre 2017.

Trois critères ont été retenus pour identifier les juridictions non coopératives :

- le refus de l'échange automatique d'informations ;
- l'existence de mesures fiscales préférentielles dommageables ;
- la non mise en œuvre des mesures de l'OCDE contre l'optimisation fiscale agressive.

Initialement composée de 17 pays, cette liste a été revue à plusieurs reprises et compte 9 pays ou territoires au 25 octobre 2019 (les Samoa américaines, Belize, Fidji, Guam, Oman, Samoa, Trinité-et-Tobago, les îles Vierges des États-Unis et Vanuatu). Les juridictions qui fournissent des engagements jugés suffisants par les ministres européens des finances sont retirées de la « liste noire » pour être ajoutées à la « liste grise », où figurent des États et territoires qui ont des pratiques fiscales dommageables, mais qui ont pris des engagements jugés sérieux pour y remédier.

- L'évaluation par le Forum mondial sur la transparence fiscale et l'échange de renseignements à des fins fiscales

Depuis 2009, le Forum mondial a réalisé et publié des examens détaillés par les pairs portant sur l'efficacité de la mise en œuvre de la norme d'échange de renseignements sur demande. Au cours du premier cycle d'examens par les pairs, de 2010 à 2016, il a réalisé plus de 250 examens de cette norme et a attribué plus de 110 notations.

Le deuxième cycle d'examens par les pairs a démarré en juillet 2016 en se fondant sur les termes de référence renforcés, qui reflètent désormais les derniers développements en matière de transparence fiscale internationale. L'une des évolutions les plus remarquables est l'introduction de l'exigence de mise à disposition des renseignements concernant les bénéficiaires effectifs (en accord avec la norme concernant la lutte anti blanchiment) et de leur accès par les autorités fiscales. Ce nouvel élément vient renforcer la lutte contre les sociétés-écrans anonymes et le recours à des arrangements juridiques pour dissimuler l'identité des propriétaires.

Dans le cadre du nouveau cycle d'examens, le Forum mondial a d'ores et déjà adopté 39 rapports (16 en 2017 et 23 en 2018), 33 autres le seront d'ici la réunion plénière du Forum en octobre 2019. La France a été évaluée en 2018 et a obtenu la note maximale « Conforme ». Les résultats du deuxième cycle d'examens sont globalement positifs : dans 90 % des cas, les juridictions évaluées pour la première fois se voient attribuer une notation satisfaisante, en étant jugées « conformes » ou « conformes pour l'essentiel » à la norme d'échange de renseignements sur demande.

Le deuxième cycle d'examens fait peu à peu apparaître un certain nombre de difficultés majeures. La note globale de certaines juridictions a été revue à la baisse, passant le plus souvent de « Conforme » à « Conforme pour l'essentiel ». La dégradation des notations s'explique généralement par les nouvelles obligations d'information relatives aux bénéficiaires effectifs. Les juridictions reçoivent également un nombre croissant de demandes à traiter chaque année. L'essor général des activités d'échange pose de nouvelles difficultés, sur le plan de l'organisation (nombre d'agents à recruter et à former), comme de la nature des demandes, qui évoluent avec le développement plus général de la coopération fiscale internationale.

b) Les échanges automatiques

L'échange automatique de renseignements consiste en la transmission périodique (généralement annuelle), sans demande préalable, d'informations relatives à des contribuables percevant des revenus ou détenant des avoirs à l'étranger.

Le développement des échanges automatiques est de nature à renforcer les moyens d'action de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale.

Le conseil ECOFIN du 25 mai 2018 a définitivement adopté la directive DAC 6 dont les dispositions devront être transposées en droit interne au plus tard le 31 décembre 2019 pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2020.

À ce titre, la directive 2011/16/UE a été modifiée afin de mettre en place une nouvelle obligation de déclaration à la charge des intermédiaires à l'origine de dispositifs de planification fiscale transfrontières potentiellement agressifs, les déclarations devant faire l'objet d'un échange spontané et automatique entre les administrations fiscales des États membres par l'intermédiaire du réseau commun de communication mis à disposition par la Commission (CCN).

En 2018, la France a entamé les travaux de transposition de la directive. Le volet législatif de transposition a fait l'objet d'une ordonnance (n°2019-1068 du 21 octobre 2019).

La France est engagée, par ailleurs, dans plusieurs dispositifs internationaux d'échange automatique d'informations fiscales.

Échanges automatiques au sein de l'Union européenne sur cinq catégories de revenus

Depuis 2015 (pour l'année 2014), les États membres s'échangent chaque année les informations sur les montants des salaires, jetons de présence, pensions, produits d'assurance-vie et revenus de la propriété immobilière.

Les données qui sont communiquées au titre de ces échanges européens sont celles qui sont déjà disponibles dans les bases de données des administrations fiscales européennes.

Échanges automatiques sur les comptes financiers (comptes bancaires et contrats d'assurance-vie)

Depuis 2015 (pour l'année 2014), la France et les États-Unis s'échangent de façon bilatérale des informations sur les comptes financiers détenus directement ou indirectement au sein de leurs établissements financiers par les contribuables de l'autre État. Chaque année, environ 50 000 personnes ou entreprises sont mentionnées dans ces éléments d'informations en provenance des États-Unis.

2017 a été l'année d'activation des échanges automatiques de renseignements sur les comptes financiers et a marqué une transition majeure dans le domaine de la transparence fiscale internationale.

Dans ce cadre, la France a reçu, en 2017 et 2018, des informations sur plus de 3,5 million de comptes détenus, même indirectement, par les contribuables français dans 67 États. Les données transmises comportent notamment le numéro du compte, le montant du solde à la fin de l'année concernée, le montant et le type de revenus générés par ce compte. Les données échangées sont collectées par les établissements financiers soumis à des obligations de diligence détaillées permettant d'assurer la fiabilité et la qualité des informations.

Des travaux d'exploitation ont été engagés qui ont d'ores et déjà permis d'identifier plus de 80 % des personnes figurant dans les fichiers transmis par les autorités fiscales étrangères. Ce haut niveau d'appariement avec les bases de données de la DGFIP, a permis d'intégrer dès 2018, ces informations aux travaux de ciblage effectués par la mission requêtes et valorisation.

En 2017, 49 juridictions avaient participé à ces premiers échanges.

En 2018, 86 pays (dont 2 pays en développement) ont transmis des renseignements : Afrique du Sud, Allemagne, Andorre, Anguilla, Arabie saoudite, Argentine, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belgique, Belize, Bermudes, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Curaçao, Danemark, Émirats arabes unis, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Grenade, Groenland, Guernesey, Hong Kong (Chine), Hongrie, Île de Man, Îles Caïmans, Îles Cook, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Jersey, Lettonie, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macao (Chine), Malaisie, Malte, Maurice, Mexique, Monaco, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Marin, Samoa, Seychelles, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, et Uruguay.

4 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en œuvre technique : Îles Marshall, Montserrat, Russie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

10 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en oeuvre du cadre juridique : Antigua-et-Barbuda, Brunei Darussalam, Dominique, Israël, Niue, Qatar, Sint-Maarten, Trinité-et-Tobago, Turquie et Vanuatu.

Au niveau européen, en 2018, les États membres ont échangé des informations concernant environ 8,7 millions de comptes représentant des soldes de fin d'année s'élevant à 2 919 milliards d'euros. La France est le 3ème pays d'émission (près d'un million de comptes) et de réception (plus de 800 000 comptes). Sur la réception des renseignements liés aux comptes financiers, le classement reflète globalement la taille des économies des États membres, l'Allemagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni représentant la moitié du total. En revanche, la Belgique, la Suède et le Royaume-Uni, qui représentent ensemble 63 % de la valeur totale, arrivent en tête pour ce qui est de la valeur déclarée des renseignements reçus.

Échanges automatiques relatifs aux entités

- **Les échanges relatifs aux « rulings »**

Les États ont convenu, au sein de l'Union européenne (dispositif dit « DAC 3 ») et de l'OCDE (dispositif dit « ETR »), de développer de nouveaux dispositifs d'échanges automatiques ou spontanés, sur les informations relatives aux décisions qualifiées de rulings.

Au niveau européen, les rulings sont déposés dans un registre central, ouvert à l'ensemble des États membres, qui rassemble aujourd'hui plus de 18 000 rulings (dont 75 % ont été émis par les Pays Bas et le Luxembourg).

En 2018, 204 rulings concernant une entité située en France ont été déposés par d'autres États membres européens.

L'action 5 du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) de l'OCDE prévoit le même type d'échanges : Australie (8), Curaçao (1), Inde (26), Jersey (2), Malaisie (1), Île Maurice (1), Nouvelle Zélande (1), Singapour (75) et Suisses (58).

- **Les échanges sur la déclaration pays par pays**

La directive 2016/881/UE du Conseil impose aux groupes multinationaux établis dans l'UE ou ayant des activités dans l'UE et dont le chiffre d'affaires consolidé total est égal ou supérieur à 750 M€, de déposer un rapport « pays par pays ».

L'action 13 du plan BEPS de l'OCDE prévoit le même type d'échanges. Les grandes entreprises multinationales sont tenues de déposer chaque année une déclaration pays par pays indiquant, pour chacune des juridictions fiscales où elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices qu'elles ont acquittés et ceux qui sont dus. Elles doivent également y indiquer leur nombre d'employés, leur capital social, leurs bénéfices non distribués et leurs actifs corporels dans chaque juridiction fiscale. Enfin, elles doivent identifier dans cette déclaration chacune des entités du groupe qui exerce des activités dans une juridiction fiscale donnée et, pour chacune d'elles, la nature de ces activités.

Les premiers échanges ont eu lieu en juin 2018. Plus de 1300 déclarations ont déjà été déposées par les entreprises françaises.

La DGFIP a ainsi été destinataire au titre des années 2016 et 2017 de 2 564 rapports. Ces informations sont exploitées conjointement par la mission requêtes et valorisation et la DVNI, direction chargée du contrôle des entreprises les plus importantes.

Elles ont permis notamment :

- d'améliorer la connaissance des entreprises, notamment du périmètre du groupe dans lequel se situent les entreprises françaises et de la répartition des fonctions économiques et commerciales entre chaque entité. Ainsi, les données DAC4 ont permis d'ajouter plus de 160 000 entreprises étrangères en lien avec des entreprises françaises aux 64 000 entreprises jusqu'ici identifiées par la DVNI, avec des outils privés (base de données ORBIS, par exemple).
- d'enrichir des requêtes d'analyse risque existantes ou d'en créer de nouvelles couvrant des risques jusqu'ici non exploités. Les travaux ont notamment porté sur l'analyse des redevances et honoraires intragroupes, la localisation de la propriété intellectuelle ou des activités financières. Au total, plus d'une dizaine de requêtes ont été créées ou significativement améliorées et sont en cours de déploiement au niveau national.

III- LES RÉSULTATS GLOBAUX DU CONTRÔLE FISCAL

Le tableau ci-après fait apparaître les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal depuis 2010.

Il est précisé que :

- les renseignements du cadre A proviennent de documents établis par les vérificateurs à l'issue des opérations de contrôle sur place terminées au cours d'une année donnée ;
- les éléments du cadre B correspondent aux droits supplémentaires mis en recouvrement pendant l'année considérée à la suite du contrôle sur pièces des déclarations.

1. RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% Evolution 2018/2017
A. Contrôle sur place											
I. Vérification de comptabilité :											
a. Nombre d'opérations :											
– vérifications générales	1	39 264	38 574	39 469	40 077	39 981	39 016	38 240	36 759	32 798	-10,8 %
dont vérifications-diagnostic arrêtées	1bis	3 623	3 577	3 457	3 128	3 033	3 167	2 918	2 724	2 619	-3,9 %
– vérifications simples et ponctuelles	2	8 425	8 834	8 709	8 142	7 795	7 250	7 074	6 893	6 202	-10 %
– examen de comptabilité	2bis								635	3 102	388,5 %
– CSP suite à 3909	2ter									3 228	ns
Total	3	47 689	47 408	48 178	48 219	47 776	46 266	45 314	44 287	45 330	2,4 %
b. Résultats :											
1. Droits simples rappelés :											
Impôts directs :											
– impôt sur les sociétés ¹	4	3 407	3 198	3 588	2 981	3 129	4 256	3 343	3 425	3 156	-7,9 %
– impôt sur le revenu ¹	5	408	422	445	470	637	518	493	492	502	2 %
– autres impôts	6	696	935	886	1 531	1 068	638	810	728	679	-6,7 %
Taxes sur le chiffre d'affaires	7	2 287	2 571	2 987	2 442	2 084	1 961	1 992	1 962	1 658	-15,5 %
Demandes de remboursement de crédits rejetées	7bis									164	ns
Impôts locaux	8	579	584	436	416	509	510	590	508	463	-8,9 %
Droits d'enregistrement	9	108	82	156	121	151	119	135	109	136	24,8 %
Total des droits simples	10	7 485	7 792	8 498	7 961	7 576	8 001	7 363	7 225	6 758	-6,5 %
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	11	2 292	2 213	2 932	2 886	2 724	3 487	2 488	2 759	2 030	-26,4 %
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :											
a. Nombre d'opérations	12	3 883	4 033	4 159	4 159	3 964	3 902	3 557	3 613	3 134	-13,3 %
b. Résultats :											
1. Droits simples rappelés	13	469	557	579	505	400	665	629	485	469	-3,3 %
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	14	154	253	303	241	184	282	290	256	259	1,2 %
<i>Récapitulation des résultats du contrôle sur place :</i>											
– Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)	15	51 572	51 441	52 337	52 378	51 740	50 168	48 871	47 900	48 464	1,2 %
– Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)	16	7 954	8 349	9 077	8 465	7 976	8 666	7 992	7 710	7 227	-6,3 %
– Pénalités (ligne 11 + ligne 14)	17	2 446	2 466	3 235	3 127	2 908	3 769	2 778	3 014	2 289	-24,1 %
B. Contrôle sur pièces											
a) Nombre											
Impôt sur les sociétés (en dossiers)		77 781	71 487	75 024	78 408	71 178	67 210	70 729	73 533	88 867	20,9 %
Impôt sur le revenu (en articles)		697 513	686 442	658 298	683 080	635 507	628 113	569 221	539 807	516 687	-4,3 %

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% Evolution 2018/2017	
	Redevables rectifiés en taxes sur le chiffre d'affaires	69 832	63 570	61 143	60 078	55 322	57 545	50 755	43 707	38 242	-12,5 %	
b)	Droits simples rappelés											
I.	Impôt sur les sociétés	18	501	425	493	451	680	581	685	504	496	-1,6 %
II.	Impôt sur le revenu ²	19	1 221	1 199	1 235	1 316	1 463	1 844	1 904	1 645	1 586	-3,6 %
III.	Taxes sur le chiffre d'affaires	20	502	444	462	482	463	466	441	356	339	-4,8 %
III. bis	Demandes de remboursement de crédits rejetées		1 375	1 210	1 127	1 490	1 106	1 318	1 449	1 409	1 343	-4,7 %
IV.	Droits d'enregistrement ³	21	1 298	1 363	1 382	1 339	1 904	1 581	1 494	1 232	940	-23,7 %
V.	Impôts divers ⁴	22	11	238	314	384	579	698	753	541	506	-6,5 %
VI.	Impôt de solidarité sur la fortune ⁵ et ⁶	23	251	252	279	358	1 163	967	574	584	480	-17,8 %
c)	Pénalités appliquées (tous impôts)		443	463	532	587	1 056	1 303	1 397	908	946	4,2 %
Récapitulation des résultats du contrôle sur pièces (droits simples lignes 18 à 23)		24	5 159	5 131	5 292	5 821	7 357	7 456	7 300	6 271	5 690	-9,3 %
Récapitulation des résultats du contrôle sur place et sur pièces (droits simples lignes 16 + 24) :		25	13 113	13 480	14 369	14 286	15 334	16 121	15 292	13 981	12 916	-7,6 %
Total des droits et pénalités du contrôle sur place et sur pièces⁷		25 bis	16 002	16 409	18 136	18 000	19 300	21 194	19 467	17 903	16 151	-9,8 %
Indice d'évolution en euros constants		26	109	112	120	119	124	125				

(1) Les chiffres indiqués sont nets des réductions de déficits pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

(2) (3) (6) et (7) Résultats inclus du STDR pour les années 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.

(7bis) distinction opérée entre TVA et rejet de remboursement de crédit de TVA à compter de 2018

(4) Contrôle sur pièces de TVA immobilière et prélèvement sur les profits immobiliers, et plus-values immobilières inclus. À partir de 2011, les contributions sociales et les taxes suivantes sont incluses : taxe d'apprentissage, taxe sur les salaires, TVS, PEEC, FPC, CAP, cotisation minimale TP, TASCOM, CAP et CVAE.

(5) Y compris la relance des défallants.

Les droits et pénalités notifiés en 2018 sont en diminution par rapport à ceux de 2017 de 1,7 milliard (16,1 Md€ en 2018 contre 17,9 Md€ en 2017).

Ces montants restent encore impactés par l'apurement des dossiers du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) fermé depuis le 31 décembre 2017. Le montant total des droits et pénalités perçus en 2018 par ce service est toutefois moins élevé qu'en 2017 : 0,938 Md€ contre 1,3 Md€ en 2017. La baisse des recettes du STDR en 2018 est due au fait que les dossiers les plus significatifs ont été traités en priorité les années précédentes.

Au 31 décembre 2018, plus de 50 000 contribuables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés avaient déposé une demande de mise en conformité auprès du STDR depuis sa création. Au final, depuis l'origine, les encaissements s'élèvent à 9,4 Md€.

2. LE CONTRÔLE FISCAL EXTERNE

• Une présence sur place en légère hausse.

En 2018, la présence en contrôle externe est en hausse : 48 464 opérations ont été réalisées contre 47 900 l'année précédente. Cette évolution s'explique, notamment, par une bonne appropriation des procédures courtes : examen de comptabilité, CSP suite à 3909. Cette démarche va être poursuivie avec une intensification des opérations de contrôle sur quelques points ciblés.

En parallèle, la baisse du nombre de vérifications générales résulte de la politique d'allègement des objectifs quantitatifs des directions nationales et spécialisées en contrepartie d'une amélioration de l'aspect qualitatif des contrôles et d'une plus grande concentration des opérations de contrôle sur les affaires les plus complexes et présentant des enjeux financiers.

Le nombre d'ESFP a légèrement augmenté dans les directions nationales.

- **La lutte contre les fraudes les plus graves**

La part des opérations de contrôle fiscal externe à caractère répressif, qui sanctionnent les fraudes significatives s'élèvent à 20,1 %²² contre 29,9 % en 2017. Cette baisse apparente s'explique par l'évolution du périmètre de l'indicateur qui ne prend plus en compte les pénalités pour défaillance déclarative.

Ce nouveau calcul permet de mieux mesurer le caractère répressif des sanctions appliquées. La détection et le traitement des comportements véritablement frauduleux est une priorité du contrôle fiscal. Les services de recherche sont à l'origine de 32,4 % de ces affaires contre 15,5 % pour l'ensemble des opérations de contrôle fiscal externe.

- **La concentration des enjeux budgétaires**

Globalement, les directions nationales, qui contrôlent les grandes entreprises et les contribuables disposant de revenus élevés, et les DIRCOFI en charge des entreprises de taille intermédiaire, représentent 39,1 % des contrôles, pour 77,5 % des droits nets.

Par ailleurs, les montants des droits rectifiés proviennent pour 52,7 % de la vérification des grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 152,4 millions d'euros pour les entreprises de vente ou 76,6 millions d'euros pour les prestataires de service).

La répartition des résultats entre les différents impôts traduit cette année encore une présence toujours marquée sur l'impôt sur les sociétés, avec des droits rectifiés qui s'élèvent à 3,16 Mds€ (contre près de 3,43 Mds€ en 2017) soit 44 % du total de ceux issus du contrôle externe (comme en 2017).

Le tableau suivant présente la répartition des rectifications en fonction de l'importance de la rectification et de la direction de contrôle (montants en milliers d'euros).

Par tranche de rappels (droits nets en milliers d'euros)	Directions Départementales de Finances Publiques		DIRCOFI		Directions nationales		Total	
	nombre(3)	Montant	nombre	Montant	nombre	montant	nombre	montant
Impôt sur le revenu :								
.. Inférieur à zéro ⁽¹⁾	136	-888	28	-123	4	-110	168	-1 121
.. De 0 € à 1 500 €	772	646	163	146	7	6	942	799
.. De 1 500 € à 7 500 €	2 698	11 286	680	2 833	32	130	3 410	14 249
.. De 7 500 € à 30 000 €	4 390	72 832	1 004	16 417	70	1 196	5 464	90 445
.. De 30 000 € à 75 000 €	2 122	99 550	590	28 442	61	2 885	2 773	130 877
.. Supérieur à 75 000 €	1 227	222 048	653	211 952	142	156 258	2 022	590 259
Total	11 345	405 475	3 118	259 669	316	160 365	14 779	825 508
Impôt sur les sociétés :								
.. Inférieur à zéro ⁽¹⁾	374	-1 512	398	-14 335	50	-11 486	822	-27 333
.. De 0 € à 7 500 €	2 982	9 510	1 211	4 298	32	120	4 225	13 929
.. De 7 500 € à 30 000 €	2 792	46 092	1 741	29 385	59	1 002	4 592	76 479
.. De 30 000 € à 75 000 €	1 470	68 692	1 178	57 389	80	4 011	2 728	130 092
.. De 75 000 € à 150 000 €	558	56 832	660	70 176	89	9 953	1 307	136 961
.. Supérieur à 150 000 €	345	98 950	863	572 549	463	2 154 857	1 671	2 826 356
Total	8 521	278 564	6 051	719 463	773	2 158 457	15 345	3 156 483
Taxe sur la valeur ajoutée :								
.. Inférieur à zéro ⁽¹⁾	150	-1 532	18	-313	2	-157	170	-2 002
.. De 0 € à 7 500 €	3 568	12 563	1 463	5 063	62	240	5 093	17 867
.. De 7 500 € à 30 000 €	6 883	118 601	2 222	37 461	98	1 707	9 203	157 769
.. De 30 000 € à 75 000 €	4 044	189 311	1 664	80 290	75	3 682	5 783	273 283
.. De 75 000 € à 100 000 €	692	59 737	423	36 667	20	1 708	1 135	98 112
.. Supérieur à 100 000 €	1 459	344 262	1 457	587 719	290	348 493	3 206	1 280 474
Total	16 796	722 942	7 247	746 888	547	355 673	24 590	1 825 503
Total tous impôts confondus ⁽²⁾ :								

²²28,3 % selon l'ancien périmètre

Par tranche de rappels (droits nets en milliers d'euros)	Directions Départementales de Finances Publiques		DIRCOFI		Directions nationales		Total	
	nombre(3)	Montant	nombre	Montant	nombre	montant	nombre	montant
" Inférieur à zéro ⁽¹⁾	90	-773	21	-720	5	-4 659	116	-6 151
" De 0 € à 7 500 €	8 145	11 396	4 724	4 474	311	212	13 180	16 081
" De 7 500 € à 30 000 €	9 023	160 560	3 459	62 005	96	1 807	12 578	224 372
" De 30 000 € à 75 000 €	6 869	326 757	3 627	178 268	161	8 335	10 657	513 360
" De 75 000 € à 150 000 €	3 051	319 543	2 332	246 288	196	21 906	5 579	587 737
" Supérieur à 150 000 €	2 315	811 469	3 005	1 816 460	1 034	3 263 447	6 354	5 891 377
Total	29 493	1 628 952	17 168	2 306 775	1 803	3 291 048	48 464	7 226 775

(1) Dégrevement résultant, pour l'essentiel, de compensation entre l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Il s'agit du total tous impôts confondus, y compris les impositions directes locales, les droits d'enregistrement et les autres impôts.

(3) Nombre de dossiers dans lesquels un rappel sur un impôt a été rectifié. Pour mémoire un dossier peut comporter des rappels sur plusieurs impôts.

• Des délais de contrôle en diminution

S'agissant des délais d'intervention, la part des opérations dont la durée sur place est inférieure à 9 mois se maintient à un haut niveau, respectivement 83,2 % pour les grandes entreprises et 96,9 % pour les PME. Ce résultat intègre les contrôles des comptabilités informatisées (procédure mentionnée à l'article L 47 A du livre des procédures fiscales).

La part des contrôles ciblés est en hausse de 10 points par rapport à 2017 pour représenter 32 % des opérations réalisées en 2018. Ces opérations sont essentiellement réalisées par les directions départementales et régionales. La mise en œuvre de la procédure d'examen de comptabilité et de contrôle sur pièce suite à 3909 a également contribué à cette hausse.

Ces interventions, plus rapides, s'inscrivent dans la démarche d'allègement des contraintes pour les contribuables concernés, tout en renforçant la réactivité de l'administration face aux pratiques frauduleuses mais également en assurant une présence fiscale sur l'ensemble du territoire. Cette volonté de cibler les contrôles va s'accroître en 2019. Par ailleurs, le recours à la procédure de régularisation visée à l'article L. 62 du livre des procédures fiscales, est stable. Elle atteint 8 % de l'ensemble des contrôles externes réalisés en 2018 et est principalement mise en œuvre par les directions nationales et les DIRCOFI (respectivement 17,5% et 13,9% de leurs contrôles). Au final, 3 895 entreprises de bonne foi et respectueuses de leurs obligations déclaratives ont pu régulariser leur situation fiscale en cours de contrôle moyennant le paiement immédiat des impositions dues et d'un intérêt de retard réduit, pour un montant global de droits régularisés de plus de 1,1 Md€, soit 15 % des rappels totaux en droits. Ainsi, le contrôle se termine plus rapidement pour le contribuable et le recouvrement est accéléré coté État.

3. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES

À l'instar du contrôle fiscal externe, le contrôle sur pièces (CSP) évolue vers une démarche davantage fondée sur la sélectivité des dossiers à contrôler à partir d'une analyse des zones d'enjeux et de risques pour assurer une couverture harmonieuse et équilibrée du tissu fiscal. L'objectif est de mieux détecter les dossiers frauduleux présentant des enjeux importants en vue notamment de la programmation du contrôle fiscal externe, tout en continuant, le cas échéant, à rectifier rapidement du bureau les situations qui le permettent.

• CSP des professionnels

Pour les impôts professionnels, l'objectif est de combiner l'amélioration de l'assiette de l'impôt avant contrôle, la couverture du tissu fiscal et le recentrage sur les enjeux importants.

Les pôles de contrôle et d'expertise (PCE), structures orientées vers le CSP des professionnels, veillent à poursuivre l'amélioration de la couverture du tissu fiscal par une meilleure sélection des dossiers et la mutualisation des compétences.

Ils assurent également un rôle de sécurisation des dépenses fiscales. Ainsi, près de la moitié (47 %) des dossiers examinés concerne l'instruction des demandes de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée en circuit long.

S'agissant des résultats, le CSP des professionnels est principalement orienté vers l'analyse des remboursements de crédits de TVA qui représente 1,5 Md€ (soit 66 % du montant total des rappels issus du CSP).

Par ailleurs, le CSP de l'impôt sur les sociétés augmente en nombre de dossiers rectifiés (+21 %) mais reste relativement stable en montant de droits rappelés (-3 % soit 0,5 Md€), la part de l'impôt sur les sociétés restant très largement prépondérante (80 %).

- **CSP des particuliers**

S'agissant de l'impôt sur le revenu, les résultats du contrôle au titre de l'année 2018 se caractérisent par une augmentation du volume d'activité (+5%) et une stabilisation du montant des droits rappelés et des pénalités (1,6 Md€). Le montant des droits supplémentaires issus du contrôle d'initiative est en légère augmentation. La création des pôles de contrôle revenus patrimoine (PCRP) avec le transfert du CSP d'initiative permet de faciliter le pilotage de l'activité en regroupant, au sein d'une même structure, l'ensemble des contrôles des particuliers, quels que soient l'impôt concerné, la complexité du dossier et les enjeux associés.

En fiscalité patrimoniale, les droits rappelés en contrôle en 2018 augmentent de 9 %, tandis que ceux issus de la relance diminuent de 30 %, cette sensible baisse étant due à la mobilisation des services sur des opérations d'affectation budgétaires.

Au plan quantitatif, les résultats issus de la relance des déclarations de succession restent prépondérants. Ils représentent 31 % des rappels (en nombre) et 36 % des droits de l'activité globale (en montant).

Enfin, le volume d'activité en contrôle de l'impôt de solidarité sur la fortune diminue de 13 % en 2018 par rapport à l'année 2017. Les résultats financiers sont en hausse (22 %) et s'élèvent à 302 M€.

À compter du 1^{er} janvier 2018, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). L'article 981 du CGI prévoit que l'IFI est contrôlé comme en matière de droits d'enregistrement. Son contrôle est réalisé par les services habituellement en charge du contrôle patrimonial et de l'ISF (PCRP, BPAT, le cas échéant brigade FI). Les modalités de contrôle sont simplifiées, notamment en ce qui concerne la relance des défaillants (suppression de la proposition de rectification préalable et généralisation de l'envoi des mises en demeure) et la procédure de taxation d'office.

Depuis janvier 2018, le contrôle des dossiers à fort enjeux a été aménagé : les services contrôlent ces dossiers au regard des risques détectés et non plus systématiquement tous les trois ans.

4. RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE PAR COMPÉTENCE TERRITORIALE

A. LES RÉSULTATS PAR INTER-RÉGIONS

Le contrôle fiscal externe est organisé depuis 2000 par inter-régions, dans lesquelles les contrôles sont assurés par les directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP) et celles spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

Les tableaux ci-après présentent les résultats 2018 par inter-région, selon le découpage en vigueur à cette période.

<i>(Nombres en unités et montants en millions d'euros)</i>						
INTERRÉGION		SUD-OUEST	NORD	CENTRE EST	SUD-EST RÉUNION	EST
I. Vérification de comptabilité :						
a. Nombre d'opérations :						
vérifications générales	1	2181	3230	4992	2880	2138
<i>dont vérifications-diagnostic arrêtées</i>	1bis	69	167	235	235	112
vérifications simples et ponctuelles	2	459	934	867	964	472
Examen de comptabilité	2bis	265	311	365	374	276
CSP suite à 3909	2ter	249	397	385	480	209
Total	3	3154	4872	6609	4698	3095
. Résultats :						
1. Droits simples rappelés :						
Impôts directs :						
- impôt sur les sociétés (1)	4	50	63	126	140	45
- impôt sur le revenu (1)	5	28	38	66	77	42

(Nombres en unités et montants en millions d'euros)

INTERRÉGION	SUD-OUEST	NORD	CENTRE EST	SUD-EST RÉUNION	EST
– autres impôts	6	24	24	51	14
Taxes sur le chiffre d'affaires	7	74	122	173	71
Impôts locaux	8	27	30	37	10
Droits d'enregistrement	9	6	6	12	6
Total des droits simples	10	208	282	463	189
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	11	61	104	163	84
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)					
a. Nombre d'opérations	12	173	329	470	201
b. Résultats :					
1. Droits simples rappelés	13	12	36	49	14
2. Pénalités appliquées (tous impôts)	14	7	19	28	7
Récapitulation des résultats du contrôle sur place :					
– Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)	15	3327	5201	7079	3296
– Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)	16	221	318	513	203
– Pénalités (ligne 11 + ligne 14)	17	68	123	191	91

(1) : Les chiffres indiqués sont nets pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des réductions de déficits.

(Nombres en unités et montants en millions d'euros)

INTERRÉGION	ÎLE DE FRANCE	CENTRE OUEST	SUD PYRÉNÉES	BRIG. VERIF. NATIONALES	TOTAL
I. Vérification de comptabilité :					
a. Nombre d'opérations :					
vérifications générales	1	10194	3465	2430	32798
<i>dont vérifications-diagnostic arrêtées</i>	1bis	1444	153	203	2619
vérifications simples et ponctuelles	2	985	853	476	6202
Examen de comptabilité	2bis	892	383	228	3102
CSP suite à 3909	2ter	862	433	168	3228
Total	3	12933	5134	3302	45330
b. Résultats :					
1 Droits simples rappelés :					
Impôts directs :					
- impôt sur les sociétés (1)	4	454	65	55	3156
- impôt sur le revenu (1)	5	145	37	29	502
- autres impôts	6	169	37	21	679
Taxes sur le chiffre d'affaires	7	614	134	96	1822
Impôts locaux	8	27	32	28	463
Droits d'enregistrement	9	21	6	5	136
Total des droits simples	10	1429	312	234	6758
2 Pénalités appliquées (tous impôts)	11	650	83	81	2030
II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)					
a. Nombre d'opérations	12	887	242	178	3134
b. Résultats :					
1 Droits simples rappelés	13	110	17	13	469
2 Pénalités appliquées (tous impôts)	14	68	8	8	259
Récapitulation des résultats du contrôle sur place :					
- Nombre d'opérations (ligne 3 + ligne 12)	15	13820	5376	3480	48464

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

DPT ANNEXES

- Droits simples rappelés (ligne 10 + ligne 13)	16	1539	329	247	3291	7227
- Pénalités (ligne 11 + ligne 14)	17	718	91	88	701	2289

(1) : Les chiffres indiqués sont nets pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des réductions de déficits.

B. RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL PAR COMPÉTENCE DÉPARTEMENTALE DES DIRECTIONS DES FINANCES PUBLIQUES (DÉPARTEMENTS DE PLUS DE 1 MILLION D'HABITANTS)

Département	Nombre d'opérations (V.G. et E.S.F.P)	Total des droits nets (en millions d'euros)	Total des pénalités (en millions d'euros)
Alpes-Maritimes	942	83	38
Bouches-du-Rhône	978	69	36
Haute-Garonne	522	19	10
Gironde	641	30	18
Hérault	548	32	15
Ille-et-Vilaine	373	16	7
Isère	570	27	12
Loire-Atlantique	478	30	9
Moselle	332	15	7
Nord	970	44	21
Pas-de-Calais	456	16	8
Bas-Rhin	536	30	12
Rhône	880	45	26
Paris	3445	280	167
Seine-Maritime	460	15	7
Seine-et-Marne	876	21	8
Yvelines	734	36	16
Var	605	46	18
Essonne	664	36	21
Hauts-de-Seine	1382	88	52
Seine-Saint-Denis	732	65	45
Val-de-Marne	727	50	30
Val-d'Oise	641	38	23
TOTAL	18492	1131	606

IV- LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL INTERNATIONAL

Les résultats du contrôle fiscal international pour l'année 2018 sont en retrait par rapport à ceux de l'année 2017 et impactent les résultats d'ensemble du contrôle fiscal. Une analyse plus fine laisse toutefois apparaître que des variations fortes liées à quelques dossiers exceptionnels concentrés dans une direction nationale sont à l'origine de cette diminution.

1. EN MATIÈRE DE FISCALITÉ INTERNATIONALE, LE CONTRÔLE DES PRIX DE TRANSFERT DEMEURE UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE

Les résultats en matière de contrôle des prix de transfert restent soutenus

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018
Rehaussements (en base)*	2 918	3 223	3 300	3,1%
Points d'impact	412	442	452	2,3%

*(en millions d'euros)

Les transactions intra-groupe constituent l'un des principaux moyens utilisés pour délocaliser la matière imposable. A ce titre, le contrôle des prix de transfert reste un enjeu majeur pour la DGFIP.

Les dispositions en matière de prix de transfert prévues à l'article 57 du CGI ont pour objet de lutter contre les bénéfices indûment transférés au sein des groupes multinationaux. Elles s'appliquent lorsque les relations transfrontalières entre sociétés d'un même groupe diffèrent de celles qui s'appliqueraient entre entreprises indépendantes. L'administration doit apporter la preuve de la dépendance des entités concernées et de la réalité du transfert de bénéfices opéré au profit de l'entité étrangère. Cette condition de dépendance n'est pas requise lorsque le bénéficiaire du transfert est établi dans un pays à régime fiscal privilégié. De plus, l'administration se voit dispensée de cette démonstration lorsque le bénéficiaire du transfert est établi dans un État ou territoire non coopératif (ETNC).

Ce dispositif a été utilisé à 452 reprises en 2018 pour un montant de rehaussements en base de 3,3 Mds€, soit une hausse de 3,1 % par rapport à 2017.

Dans les 24 dossiers les plus importants, les rectifications notifiées dépassent 20 M€ en base, et 3 d'entre eux atteignent 100 M€.

Si tous les secteurs d'activité sont représentés (industrie automobile, cimenterie et énergie, pharmacie et matériel médical, agro-alimentaire, banque et finance, nouvelles technologies, etc.), la nature elle-même des rectifications est également très diversifiée et apparaît, par exemple, dans les dossiers présentant les plus forts enjeux :

- correction de l'insuffisance de marge de la société française ;
- révision du partage des produits ou des bénéfices au sein du groupe ;
- rejet de redevances pour incorporels excessives ;
- réorganisation et absence d'indemnisation de la filiale française.

Cette liste n'est pas exhaustive et certains dossiers peuvent cumuler plusieurs chefs de rectification.

Afin de permettre à l'administration de mieux contrôler les politiques de prix de transfert mises en œuvre dans les groupes, plusieurs obligations documentaires et déclaratives ont été créées pour les plus grandes entreprises (dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan excède 400 M€ ou 50 M€ selon les cas).

En cas de contrôle, elles doivent remettre à l'administration une documentation avec des informations précises sur le groupe et sur les transactions intra-groupe (art. L. 13 AA et L. 13 AB du livre des procédures fiscales – LPF). Ce dispositif, qui peut s'accompagner, le cas échéant, d'amendes dissuasives, est de plus en plus utilisé par les services pour analyser les transactions intra-groupe des sociétés qu'ils vérifient.

Par ailleurs, le seuil de chiffre d'affaires ou d'actif brut au-delà duquel les entreprises doivent déposer chaque année une déclaration présentant des informations sur la politique de prix de transfert et les transactions intra-groupe (art. 223 *quinquies* B du CGI²³) a été abaissé à 50 M€²⁴ pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2016. Cette déclaration, qui est désormais dématérialisée en ce qui concerne les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, est un outil efficace d'analyse-risque qui sera utilement complété par la déclaration pays par pays prévue à l'article 223 *quinquies* C du CGI²⁵.

Enfin, les services de contrôle ont désormais accès à la comptabilité analytique et à la comptabilité consolidée des entreprises vérifiées ce qui leur apporte des informations utiles au contrôle des transactions intra-groupe (art. L. 13 du LPF²⁶).

Indépendamment des rectifications notifiées sur le fondement de l'article 57 du CGI, les services de contrôle peuvent, sur le fondement de l'acte anormal de gestion, refuser la déduction de charges facturées par des entités domiciliées à l'étranger.

²³Issu de l'art 45 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

²⁴Art 138 de la 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

²⁵Issu de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

²⁶Issu de l'art 99 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

Ce fondement juridique a été utilisé à 133 reprises en 2018 pour notifier un montant égal à 50 M€ de rectifications en base.

- Pour sécuriser leurs prix de transfert, les entreprises peuvent solliciter la procédure de l'accord préalable en matière de prix de transfert (APP)

	2016	2017	2018
Nombre d'APP signés	10	12	7

Les entreprises ont la possibilité de sécuriser leurs prix de transfert en concluant avec l'administration fiscale un accord sur la méthode de valorisation des prix de transfert futurs.

L'accord préalable suppose une coopération entre l'entreprise et l'administration. L'étude de la méthode et des transactions soumises à l'examen de l'administration fait l'objet de discussions et de réunions techniques entre les parties afin de permettre au contribuable de présenter les documents nécessaires à l'expertise des transactions concernées et de justifier la méthode qu'il entend retenir.

En cas de contrôle fiscal portant sur les exercices couverts par l'APP, les investigations du vérificateur ne peuvent conduire à remettre en cause les termes de cet accord. En revanche, le service peut vérifier la sincérité des faits présentés par le contribuable au cours de la procédure d'instruction, ainsi que le respect des obligations mises à sa charge dans le cadre de l'accord, de même que l'état des hypothèses fondant l'accord ou déclenchant son éventuelle révision.

À ce titre, 18 nouvelles demandes d'APP ont été enregistrées en 2018. Le délai moyen de conclusion des accords conclus en 2018 s'établit à 29 mois.

En 2018, 7 APP ont été signés.

2. Le contrôle de la territorialité de l'impôt sur les sociétés a donné lieu à des rectifications en diminution

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018
Rehaussements (en base)*	783	2 554	948	-64%
Points d'impact	229	208	181	-13%

L'article 209-I du CGI précise les règles de territorialité de l'impôt sur les sociétés. C'est sur ce fondement, et au regard des conventions fiscales, que sont imposées en France les entreprises étrangères qui disposent sur le territoire français d'un siège de direction effective ou d'un établissement stable à partir duquel elles exercent tout ou partie de leur activité.

En vue de recueillir les éléments matériels démontrant l'exercice d'une activité économique imposable sur le territoire français, la procédure de visite et de saisie prévue à l'article L. 16 B du LPF est régulièrement mise en œuvre dans ce type d'affaires.

Les rectifications notifiées sur le fondement de l'article 209-I du CGI ont fortement diminué, passant de 2,554 Md€ en base en 2017 à 0,948 Md€ en 2018.

Cette sensible baisse s'explique par la prise en compte d'un dossier exceptionnel en 2017, représentant un montant de 1,8 Md€. Les rectifications ont porté sur 181 dossiers (contre 208 dossiers en 2017).

3. LA LUTTE CONTRE LES MONTAGES VISANT À DÉLOCALISER LA MATIÈRE IMPOSABLE

	2016	2017	2018	Variation 2017/2018
Rehaussements totaux relatifs aux montages visant à délocaliser la matière imposable (en base)*	813	434	504	16%

Les résultats de la mise en œuvre des dispositifs anti-abus ont progressé de 16 % en 2018, passant d'un montant de rehaussements de 434 M€ (en base) en 2017 à 504 M€ en 2018.

- **L'article 123 bis du CGI**

Ce dispositif permet d'imposer une personne physique domiciliée en France à raison de bénéfices réalisés par des entités dont l'actif est principalement financier, établies dans un pays à régime fiscal privilégié, dont elle détient plus de 10 % des droits. Au sein de l'Union européenne, l'application de ce dispositif est limitée aux seules entités qui résultent de montages artificiels mis en place afin de contourner l'application de la législation française.

Dans sa décision du 1^{er} mars 2017²⁷, le Conseil constitutionnel a toutefois rappelé que l'application de ce dispositif ne devait pas avoir pour conséquence d'interdire à un contribuable d'apporter la démonstration selon laquelle la localisation à l'étranger d'une entité n'avait ni pour objet ni pour effet de localiser des bénéfices à l'étranger et de bénéficier d'un régime fiscal de faveur. Le régime de l'article 123 bis du CGI a donc été modifié en conséquence dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017²⁸.

En 2018, ce dispositif a été appliqué à 57 reprises pour un montant de rectifications de 97 M€ (en base).

Les territoires principalement concernés par l'application de ce dispositif sont Panama, les Îles Vierges Britanniques, les Bahamas, Liechtenstein, la Suisse, les Îles Samoa, l'Allemagne, Hong-Kong, Luxembourg et la Tunisie.

- **L'article 155 A du CGI**

Ce dispositif permet d'imposer les revenus perçus par une personne domiciliée ou établie hors de France en rémunération de prestations rendues par une personne domiciliée ou établie en France lorsque l'une des conditions suivantes est satisfaite :

- la personne domiciliée en France contrôle la personne qui reçoit la rémunération ;
- la personne domiciliée en France n'établit pas qu'elle exerce de façon prépondérante une activité industrielle ou commerciale, autre que la prestation de services ;
- la personne qui reçoit la rémunération est domiciliée ou établie dans un État où elle est soumise à un régime fiscal privilégié.

En 2018, ce dispositif a été appliqué à 47 reprises pour un montant de rectifications de 14 M€ d'euros (en base).

Les États concernés par les rémunérations visées à l'article 155 A du CGI sont principalement les Îles Vierges Britanniques, les États-Unis, l'Espagne, le Royaume-Uni, Hong-Kong, le Liban, le Maroc, la Suisse et Gibraltar.

- **L'article 209 B du CGI**

Ce dispositif a pour objet de lutter contre la délocalisation de capitaux dans des pays à régime fiscal privilégié. Il permet d'imposer en France, même lorsqu'ils ne sont pas distribués, les bénéfices soumis à un régime fiscal privilégié, réalisés dans ces États par des entreprises contrôlées par des sociétés françaises. Au sein de l'Union européenne, il n'est applicable qu'aux montages artificiels dont le but est de contourner la législation fiscale française.

Hors Union européenne, ce dispositif ne s'applique pas si la personne morale établie en France démontre que les opérations conduites par l'entité étrangère n'ont pas pour but principal de localiser des bénéfices dans des États ou territoires à fiscalité privilégiée. Cette condition est présumée satisfaite lorsque l'entité établie à l'étranger exerce une activité industrielle ou commerciale effective sur son territoire.

En 2018, ce dispositif a été appliqué à 13 reprises pour un montant de rectifications de 59 M€ (en base).

Les juridictions concernées par l'application de ce dispositif sont essentiellement le Luxembourg (notamment pour des dossiers de captives de réassurance luxembourgeoises utilisées pour tirer parti du régime de la provision pour fluctuation de sinistralité du Grand-Duché), les États-Unis (pour s'opposer au rapatriement des pertes en France enregistrées par des structures, *Limited Liability Companies*, traitées aux États-Unis comme transparentes fiscalement). Les autres juridictions concernées ont été le Royaume-Uni et les Îles Caïman.

- **L'article 212 du CGI**

L'article 212 du CGI vise à lutter contre la sous-capitalisation des entreprises. Il permet de limiter, sauf cas limitativement énumérés, la déductibilité des intérêts dus à des entreprises liées directement ou indirectement.

La déduction des intérêts du résultat imposable est notamment subordonnée à la démonstration, par l'entreprise débitrice, que ces intérêts sont soumis à une imposition au moins égale à 25 % de l'impôt sur les bénéfices.

²⁷QPC n°2016-614 du 1^{er} mars 2017

²⁸Art. 25 de la loi n°2017-1775 de finances rectificative pour 2017

En 2018, ce dispositif a été mis en œuvre à 94 reprises pour un montant de rectifications de 322 M€ (en base).

Les rapports des services montrent un intérêt croissant pour ces problématiques. Les bénéficiaires des intérêts sont principalement établis en Suisse ou au Luxembourg, où ils sont soumis à un régime préférentiel d'imposition (régime de la *finance branch* notamment). 11 affaires ont concerné, à la DVNI, des plafonnements de taux d'intérêt intragroupe (I-a de l'article 212). Les autres territoires concernés par ce dispositif sont principalement les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Belgique, l'Allemagne et l'Irlande.

- **Le dispositif de l'article 238 A du CGI**

Cet article vise à lutter contre les versements faits à destination de pays à régime fiscal privilégié, c'est-à-dire des juridictions dans lesquelles la société bénéficiaire de ces versements est soumise à un impôt sur les bénéfices inférieur de moitié à celui auquel elle serait soumise si elle était établie en France. Il prévoit que les sommes versées à des personnes domiciliées ou établies dans un pays à régime fiscal privilégié ou dans un État ou territoire non coopératif par les entreprises établies en France ne sont pas déductibles sauf si ces dernières apportent la preuve de la réalité des opérations correspondant à ces dépenses et de la normalité du prix payé.

En 2018, ce dispositif a été appliqué à 33 reprises pour un montant de rectifications de 12 M€ (en base).

Néanmoins, il convient de relever que certaines rectifications sont motivées par la combinaison de plusieurs dispositifs juridiques. Dans ces situations, l'outil statistique ne les prend en compte que sur un seul des fondements juridiques mis en œuvre.

Les territoires concernés par ce dispositif sont, de manière non exhaustive, le Luxembourg, la Tunisie, l'Irlande, les Îles Marshall, Jersey, Panama, Belize, Hong-Kong, Andorre et Émirats Arabes Unis.

V- LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL À FINALITÉ RÉPRESSIVE ET PÉNALE

1. LE CONTRÔLE DES FRAUDES LES PLUS GRAVES

L'indicateur mesurant la part de dossiers répressif a été modifié en 2018. Il a été recentré sur le caractère répressif des sanctions appliquées en excluant les cas de défaillance déclarative.

En 2018, la part de ces opérations répressives atteint 20,1 %.

Pour comparaison, la part des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées (ancienne définition) représente 28,3 % affichant une légère baisse entre 2017 et 2018 (de même que le montant des droits et pénalités relatifs à ces contrôles soit 4,06 Md€).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% Evolution 2011/2018
Montant des droits et des pénalités des opérations répressives (en M€)	4 850	6 140	5 812	5 365	7 841	4 923	6 454	4 061	-16,3 %
Montant des droits et pénalités de l'ensemble des opérations de contrôle sur place (en M€)	10 815	12 311	11 592	10 884	12 435	10 771	10 724	9 515	-12 %
Part des opérations répressives en montant	44,8 %	49,8 %	50,1 %	49,2 %	63,0 %	45,7 %	60,2 %	42,7 %	-17,5 points
Part des opérations répressives par rapport au total du contrôle sur place	29,9 %	31,4 %	31,4 %	31,3 %	31,0 %	31,0 %	29,9 %	28,3 %	-1,6 point

2. POURSUITES PÉNALES POUR FRAUDE FISCALE

- **Plaintes déposées**

La commission des infractions fiscales a examiné, au cours de l'année 2018, 854 dossiers de propositions de poursuites correctionnelles pour fraude fiscale, dont 818 ont donné lieu à un avis favorable au dépôt d'une plainte

(contre 944 en 2017, 997 en 2016, 1 027 en 2015, 1 069 en 2014, 1018 en 2013 et 987 en 2012) et 36 à un avis défavorable (contre 48 en 2017).

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, cinq plaintes dites « police fiscale » ont été déposées sans saisine préalable de la commission des infractions fiscales.

• Répartition par nature d'infractions

Suivant leur nature, les infractions ayant motivé en 2018 l'engagement de poursuites correctionnelles se répartissent comme suit :

Nature des infractions	Nombre	Pourcentage
Défaut de déclaration	383	46,5
Constatation de dissimulations	390	47,4
Réalisation d'opérations fictives	33	4
Autres procédés de fraude	17	2,1
Totaux	823	100

• Répartition par catégorie socioprofessionnelle

Les plaintes autorisées par la commission des infractions fiscales en 2018 sont réparties de la manière suivante :

Catégorie socioprofessionnelle	Nombre de plaintes	Pourcentage	(Montants en millions €)	
			Droits fraudés	
			Montants	Montants moyens
Agriculture	1	0,12	0,1	0,09
Industrie	4	0,49	3,7	0,92
Bâtiment et travaux publics	183	22,24	53,9	0,29
Commerce	192	23,33	74,4	0,39
Services	269	32,69	72,9	0,27
Professions libérales	35	4,25	6,9	0,20
Dirigeants de sociétés salariés	139*	16,89	52,1**	0,37
Totaux	823	100,00	264	0,32

* Les plaintes « police fiscale » sont recensées sous la rubrique « Dirigeants de sociétés et salariés ».

** Le montant total des droits fraudés ne tient pas compte, compte tenu des caractéristiques de cette procédure, des plaintes « police fiscale ».

3. PLAINTES POUR ESCROQUERIE FISCALE

Le nombre de plaintes pour escroquerie fiscale déposées depuis 2010 et le total des montants des droits en jeu sont présentés dans le tableau ci-dessous :

	(Montants en millions €)							
	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	2017*	2018
Nombre de plaintes déposées	94	100	114	137	135	133	141	119
Total des droits en jeu	202,32	15,96	24,68	30,28	30,75	21,02	12,1	16,03
Moyenne des droits en jeu par affaire	2,15	0,16	0,22	0,22	0,22	0,15	0,11	0,17

(*) Depuis 2015, la judiciaire de la fraude dite « carrousels TVA » qui relève de l'escroquerie est opérée en amont au moyen d'un signalement au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. En 2018, 23 signalements ont ainsi été effectués (contre 35 en 2017 et 21 en 2016). Ces signalements sont intégrés dans le nombre de plaintes pour escroquerie mais pas dans les éléments financiers, la quantification des enjeux reposant alors sur les investigations judiciaires.

4. PROCÉDURES D'OPPOSITION A FONCTION²⁹

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de dossiers	71	70	60	59	33	40	31	21

VI- LE RECOUVREMENT DES SOMMES SUITE À CONTRÔLE FISCAL

1. LES ENCAISSEMENTS DU STDR

Le montant global des sommes recouvrées est en baisse en 2018, compte tenu de la diminution des sommes recouvrées au titre de la procédure de régularisation des avoirs détenus à l'étranger non déclarés. Après plus de quatre années d'activité, le STDR et les pôles de régularisation ont traité en 2018 des dossiers avec des enjeux financiers moindres.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2017/2018
Montant des encaissements (hors STDR)*	9 002	9 951	8 521	9 590	8 612	8 077	7 737	-4,2%
Encaissements du STDR*	0	116	1 914	2 654	2 476	1 316	939	-28,6%
Montant total des encaissements*	9 002	10 067	10 435	12 243	11 088	9 393	8 675	-7,6%

*(en millions d'euros)

2. RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS DE CONTRÔLE FISCAL SUR PLACE.

A. INDICATEUR DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES DE CONTRÔLE SUR PLACE

Le tableau suivant restitue les taux de recouvrement au 31 décembre 2018 des impôts recouverts par la DGFIP au titre du contrôle sur place (droits et pénalités d'assiette).

(Montants en millions €)			
Année de prise en charge	Sommes prises en charge IR, IS, TVA/autres impôts (1)	Recouvrement effectif IR, IS, TVA/autres impôts (1)	Taux commun de recouvrement (col. 3 / col. 2) x 100 (2)
1	2	3	4
2016	9 239	3 934	42,6%
2017	8 730	3 451	39,5 %
2018	9 349	2 955	31,6 %

(1) hors créances du STDR (service de traitement des déclarations rectificatives) prises en charge dans l'application MEDOC (déclarations rectificatives déposées par des redevables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés)

(2) le taux de recouvrement augmente en années N+1 et N+2 pour les prises en charge de l'année N car les mesures de recouvrement forcé, comme les actions lourdes, produisent leurs effets sur le moyen terme.

²⁹Mise en œuvre des dispositions de l'article 1746 du Code général des impôts

B. IMPÔTS DIRECTS DES PARTICULIERS RECOUVRÉS PAR VOIE DE RÔLE

ENSEMBLE DES ÉMISSIONS EFFECTUÉES AU COURS DES ANNÉES ANTÉRIEURES (2014-2015)

• **Évolution 2017-2018**

	Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux		Autres impôts d'État		Total	
	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018
A. Prises en charge (en millions €)						
1. Émissions	2 916	2 916	113	113	3 029	3 029
1. Majorations et frais de poursuites	233	233	1	1	234	234
Total A	3 149	3 149	114	114	3 263	3 263
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :						
• en %	28,73	27,43	0,22	0,33	27,73	26,49
• en montant (en millions €)	905	864	0	0		
Total B	905	864	0	0		
C. Apurement (en millions €) :						
• Paiements effectifs	909	991	17	19	926	1 010
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	366	532	90	90	456	622
Total C	1 275	1 523	107	109	1 382	1 632
D. Restes à recouvrer (en millions €)	1 874	1 626	7	5	1 881	1 631
E. Taux de recouvrement brut (C/A) [%]	40,46	48,36	93,86	95,83	42,32	50,01
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) [%]	56,77	66,63	94,07	96,15	58,56	68,03

• **Taux de recouvrement constatés au 31 décembre 2018 sur les années 2015 et 2016.**

Au cours de l'année 2018, le taux de recouvrement brut sur les émissions des années 2015 et 2016 a augmenté par rapport à fin 2017 :

- de 7,90 points pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux (48,36 % contre 40,46 %) ;
- de 1,97 point pour les autres impôts (95,83 % contre 93,86 %) ;
- de 7,69 points globalement (50,01 % contre 42,32 %).

Le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites, sur les mêmes émissions, a augmenté par rapport à fin 2017 :

- de 9,86 points pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux (66,63 % contre 56,77 %) ;
- de 2,08 points pour les autres impôts (96,15 % contre 94,07 %) ;
- de 9,47 points globalement (68,03 % contre 58,56 %).

Le montant des paiements effectifs au 31 décembre 2018 progresse de 84 M€ par rapport à celui observé au 31 décembre 2017.

• **Réclamations suspensives de paiement, redressements et liquidations judiciaires.**

La fraction des émissions en suspension légale de poursuites représente au 31 décembre 2018 :

- 27,43 % des prises en charge pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux ;
- 0,33 % des prises en charge pour les autres impôts.

Ces impositions pour lesquelles le recouvrement est légalement suspendu s'élèvent à 864 M€ et représentent 53 % du total des restes à recouvrer.

• **Situation des restes à recouvrer sur les émissions de 2015 et 2016 au 31 décembre 2018 :**

	Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux		Autres impôts d'État		Total	
	% articles	% montant	% articles	% montant	% articles	% montant
A. Cotes émises :	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
B. Cotes entièrement soldées	64,46	48,36	90,56	95,83	64,76	50,01
C. Cotes restant à solder	35,54	51,64	9,44	4,17	35,24	49,99
• Réclamations suspensives	28,64	48,44	16,84	7,23	28,60	48,32
• Productions aux redressements et liquidations judiciaires	7,28	4,68	5,26	0,63	7,27	4,66
• Admissions en non-valeur	1,81	2,18	0	0	1,80	2,17
• Dégrèvements en instance	0,18	0,04	0	0	0,18	0,04
• Moratoires imposés	2,15	0,96	0	0	2,14	0,96
• Poursuites et délais en cours	59,94	43,71	77,89	92,14	60,00	43,85

Globalement, le poids des restes à recouvrer dans les émissions est plus important en montant qu'en nombre. Pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, 51,6 % des cotes, en montant, restent à recouvrer, ce qui représente 35,5 % du nombre des émissions. Pour les autres impôts, 4,2 % des cotes, en montant, restent à recouvrer, ce qui représente 9,4 % du nombre des émissions.

LES ÉMISSIONS EFFECTUÉES au cours des années 2017 et 2018.

• **Les émissions de 2017**

	Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux		Autres impôts d'État		Total	
	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018	Situation au 31/12/2017	Situation au 31/12/2018
A. Prises en charge (en millions €)						
• Émissions	1 424	1 424	31	31	1 455	1 455
• Majorations et frais de poursuites	85	118	0	1	85	119
Total A	1 509	1 542	31	32	1 540	1 574
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :						
• en %	17,49	28,46	1,45	1,84	17,17	27,93
• en montant (en millions €)	264	439	0	1	264	440
Total B	264	439	0	1	264	440
C. Apurement (en millions €) :						
• Paiements effectifs (C1)	241	379	23	26	264	405
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	29	138	0	1	29	139
dont dégrèvements (C2)	28	91	0	1	28	92
Total C	270	517	23	27	293	544
D. Taux de recouvrement brut (C/A) [%]	17,90	33,65	76,61	84,75	19,08	34,57
E. Taux de recouvrement effectif C1/(A-C2) (rapport entre les paiements effectifs et les prises en charge nettes des dégrèvements) [%]	16,26	26,15	76,44	84,48	17,48	27,36
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) [%]	21,70	46,90	77,75	86,33	23,03	47,96

Le taux brut, apprécié au 31/12/2018, a globalement augmenté de **15,49** points par rapport au 31/12/2017 (**+15,75** points pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux et **+8,14** points pour les autres impôts). Le total des créances émises en 2017 est donc apuré à hauteur de **34,57 %** à fin 2018.

Le taux de recouvrement effectif a quant à lui globalement augmenté de **9,88** points entre le 31/12/2017 et le 31/12/2018 (**+9,89** points pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux et **+8,04** points pour les autres impôts). Ainsi, fin 2018, les créances nettes des dégrèvements prises en charge en 2017 sont encaissées à hauteur de **27,36 %**.

Par ailleurs, le taux net des suspensions légales de poursuite, apprécié au 31/12/2018 a globalement augmenté de **24,93** points par rapport au 31/12/2017 (**+25,20** points pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux et **+8,58** points pour les autres impôts).

Les suspensions légales de poursuites représentent **27,9 %** du montant total des prises en charge, soit **28,5 %** du montant des émissions d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux et **1,8 %** du montant des émissions d'autres impôts.

En écartant les suspensions légales de paiements des émissions 2017, sur lesquelles aucune action en recouvrement ne peut être engagée par l'administration, le taux de recouvrement net au 31/12/2018 se situe à près de **48 %**.

• Les émissions de 2018

	Situation au 31/12/2018		Total	
	Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux	Autres impôts d'État	Montant	En %
A. Prises en charge (en millions €)				
• Émissions	1 549	10	1 559	
• Majorations et frais de poursuites	94	0	94	
Total A	1 643	10	1 653	
B. Fraction des prises en charge dont le recouvrement est légalement suspendu :				
• en %	18,39	2,44		18,29
• en montant (en millions €)	302	0	302	
Total B	302	0	302	
C. Apurement (en millions €) :				
• Paiements effectifs (C1)	304	6	310	89,95
• Dégrèvements et admissions en non-valeur	34	0	34	10,05
dont dégrèvements (C2)	31	0	31	
Total C	338	6	344	100,00
D. Taux de recouvrement brut (C/A) [%]	20,59	57,24		20,81
E. Taux de recouvrement effectif C1/(A-C2) (rapport entre les paiements effectifs et les prises en charge nettes des dégrèvements) [%]	18,85	56,06		19,08
F. Taux de recouvrement net des prises en charge dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu C/(A-B) [%]	25,22	58,67		25,47

Les prises en charge d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux ont augmenté en 2018 par rapport à 2017 : 1 549 M€ contre 1 424 M€, soit une progression de **8,8 %**.

Pour l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, les taux de recouvrement ont progressé : **+2,68** points pour le taux de recouvrement brut, **+2,59** points pour le taux de recouvrement effectif et **+3,53** points pour le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites.

Pour les autres impôts, les taux de recouvrement ont reculé : **-19,38** points pour le taux de recouvrement brut, **-20,38** points pour le taux de recouvrement effectif et **-19,07** points pour le taux de recouvrement net des suspensions légales de poursuites.

COMPLÉMENTS I

Taux bruts de recouvrement obtenus sur les émissions de contrôle fiscal : :

- à la fin de chaque année ; ;
- par catégorie d'impôt (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux, autres impôts d'État) ; ;
- pour l'ensemble des émissions.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

DPT | ANNEXES

ÉMISSION				
Recouvrement	2015	2016	2017	2018
I. Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux				
1ère année	20,51	18,31	17,9	20,59
2ème année	34,75	37,37	33,55	
3ème année	44,05	45,45		
4ème année	51,73			
II. Autres impôts d'État				
1ère année	92,18	47,11	76,61	57,24
2ème année	95,16	65,65	84,75	
3ème année	96,84	66,19		
4ème année	98,97			
III. Total				
1ère année	25,33	18,49	19,08	20,81
2ème année	38,73	37,55	34,57	
3ème année	47,53	45,58		
4ème année	54,85			

COMPLÉMENTS II

Proportion en nombre des impositions entièrement soldées (en % des articles émis) :

- à la fin de chaque année ;
- par catégorie d'impôt (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux, autres impôts d'État).

ÉMISSION				
Recouvrement	2015	2016	2017	2018
I. Impôt sur le revenu et prélèvements sociaux				
1ère année	28,26	29,24	29,49	30,95
2ème année	50,03	51,54	52,51	
3ème année	60,40	61,03		
4ème année	67,71			
II. Autres impôts d'État				
1ère année	43,73	57,91	47,37	37,93
2ème année	85,35	83,44	75,50	
3ème année	90,78	84,77		
4ème année	95,30			

C. IMPÔTS DONT LE RECOUVREMENT EST ASSURÉ PAR VOIE D'AVIS DE MISE EN RECOUVREMENT

Les résultats en matière de mise en recouvrement des créances issues du contrôle fiscal comprennent les droits simples et les pénalités. Les créances concernées sont globales (brutes), elles comprennent les créances faisant l'objet de procédures collectives (redressement ou liquidation judiciaires) et contestées.

RECOUVREMENT SELON L'ANNÉE DE MISE EN RECOUVREMENT DES RAPPELS DE TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES FAISANT SUITE À DES VÉRIFICATIONS (DROITS SIMPLES ET PÉNALITÉS).

Le tableau suivant retrace par année le recouvrement des rappels pris en charge de 2015 à 2018.

(Montants en millions €)

Année de mise en recouvrement	Sommes mises en recouvrement	Dégrèvements	Sommes à recouvrer (col. 2 – col. 3)	Apurement a) encaissements b) admissions en non-valeurs					Taux de recouvrement effectif	Solde non recouvré
				2015	2016	2017	2018	Total	(col. 9a / col. 4) x100	(col. 4 - col. 9a - col. 9b)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2015	2 655	134	2 521	a) 670	a) 224	a) 45	a) 52	a) 991	39,3	1 048
				b) 82	b) 146	b) 140	b) 114	b) 482		
2016	2 560	137	2 423		a) 727	a) 200	a) 42	a) 969	40,0	1 195
					b) 46	b) 105	b) 108	b) 259		
2017	2 317	124	2 193			a) 546	a) 214	a) 760	34,7	1 340
						b) 29	b) 64	b) 93		
2018	2 215	67	2 148				a) 551	a) 551	25,7	1 576
							b) 21	b) 21		

À la fin 2018, les sommes à recouvrer sont encaissées à hauteur de 25,7 % pour les créances mises en recouvrement au cours de cette même année. Par ailleurs, 34,7 % des rappels de 2017 sont recouverts au 31 décembre 2018. Quant aux créances plus anciennes, elles sont, au 31 décembre 2018, recouvrées à concurrence de 39,3 % pour les prises en charge de 2015 et de 40 % pour celles de 2016

RECOUVREMENT DES RAPPELS D'IS ET DE TS FAISANT SUITE À DES VÉRIFICATIONS (DROITS SIMPLES ET PÉNALITÉS).

Le tableau suivant retrace par année le recouvrement des rappels pris en charge de 2015 à 2018.

(Montants en millions €)

Année de mise en recouvrement	Sommes mises en recouvrement	Dégrèvements	Sommes à recouvrer (col. 2 – col. 3)	Apurement a) encaissements b) admissions en non-valeurs					Taux de recouvrement effectif	Solde non recouvré
				2014	2015	2016	2017	Total	(col. 9a / col. 4) x100	(col. 4 - col. 9a - col. 9b)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2015	3 748	367	3 381	a) 2 085	a) 507	a) 50	a) 49	a) 2 691	79,6	575
				b) 8	b) 40	b) 35	b) 32	b) 115		
2016	3 696	994	2 702		a) 1461	a) 288	a) 121	a) 1 870	69,2	772
					b) 11	b) 23	b) 26	b) 60		
2017	3 752	363	3 389			a) 1 661	a) 159	a) 1 820	53,7	1 504
						b) 10	b) 55	b) 65		
2018	4 440	125	4 315				a) 1 710	a) 1 710	39,6	2 600
							b) 5	b) 5		

À la fin 2018, les sommes à recouvrer sont encaissées à hauteur de 39,6 % pour les créances mises en recouvrement au cours de cette même année. Les créances de l'année 2015 sont recouvrées à hauteur de 79,6 %. Les créances des millésimes 2016 et 2017 sont, pour leur part, recouvrées respectivement à hauteur de 69,2 % et de 53,7 %.

VII - EXPLOITATION FISCALE DES ARTICLES L. 82 C ET L. 101 DU LPF (ANNÉES 2017 – 2018)

Précisions liminaires

1- Le dispositif initial

L'article 17 III. de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière instaure un rapport d'information à destination du Parlement relatif au traitement des dossiers transmis à la direction générale des Finances publiques (DGFIP) par l'autorité judiciaire en application des articles L. 82 C et L. 101 du livre des procédures fiscales (LPF).

2- La modification apportée par la loi de finances pour 2019

L'article 113 II. de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge les dispositions III. et IV. de l'article 17 de la loi du 6 décembre 2013 précitée.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les éléments contenus dans ce rapport sont intégrés au document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

I- Les modalités de coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire au titre des articles L. 82 C et L. 101 du LPF

1- L'obligation de communication (article L. 101 du LPF)

L'article L. 101 du LPF fait obligation à l'autorité judiciaire de communiquer à l'administration fiscale, sans demande préalable, toute indication qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt.

2- La communication spontanée ou sur demande préalable (article L. 82 C du LPF)

L'article L. 82 C définit les conditions d'exercice du droit de communication auprès du ministère public. À l'occasion de toute procédure judiciaire, le ministère public peut communiquer les dossiers à l'administration fiscale de manière spontanée ou après une demande de celle-ci.

Il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier souverainement si les renseignements et les pièces qu'elle détient sont de nature à faire présumer une fraude ou une manœuvre ayant eu pour objet de frauder ou de compromettre un impôt.

3- Le renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire issu de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018.

Depuis la loi du 6 décembre 2013, l'administration fiscale doit porter à la connaissance du ministère public, à la demande expresse de ce dernier ou dans les six mois suivant la communication d'informations, l'état d'avancement des recherches de nature fiscale auxquelles elle a procédé sur la base desdites informations. Le résultat définitif du traitement de ces dossiers par l'administration fiscale doit également faire l'objet d'une communication au ministère public.

Suite à la loi relative à la lutte contre la fraude de 2018, la garde des sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'action et des comptes publics ont cosigné une circulaire relative à la réforme de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale et au renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et la Justice en matière de lutte contre la fraude fiscale. Datée du 7 mars 2019, elle précise et prévoit notamment :

- la levée du secret fiscal à l'égard du procureur de la République indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une dénonciation déposée en application de l'article L. 228 du LPF (nouvel article L. 142 A du LPF) ;

- la systématisation de la transmission d'informations à l'administration fiscale en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- l'instauration d'un comité de suivi des échanges qui aura pour objet, entre autres, d'évoquer les suites données par l'administration fiscale aux transmissions du parquet sur le fondement des articles L. 82 C et L. 101 du LPF ;
- la mise en place d'un suivi commun des échanges entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire des plaintes, dénonciations et autres. Ce tableau permet ainsi à chaque partie de renseigner les évolutions de sa procédure.

Ces nouvelles mesures confirment l'importance et la pertinence de la coopération en matière de lutte contre la fraude.

II – Le bilan fiscal des transmissions effectuées par l'autorité judiciaire en application des articles L. 82 C et L. 101 du LPF à l'administration fiscale.

1- Le volume des transmissions

En 2018, l'autorité judiciaire a transmis, spontanément ou sur demande, 1 599 dossiers aux services de la DGFIP (-8,8% par rapport à 2017). Malgré une baisse relative, le nombre de transmission demeure à un niveau légèrement plus élevé qu'en 2015 (1 565 dossiers transmis).

L'essentiel des dossiers transmis est à destination des directions régionales/départementales des finances publiques (81,4%). Seulement 5,5% et dossiers sont de la compétence des directions nationales et 13,1% de celle des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI).

En outre, l'Île-de-France est destinataire, à elle seule, d'un peu plus du quart des informations provenant de l'autorité judiciaire (26,3%).

Sur l'ensemble des informations transmises en 2018, seules 10,2% d'entre elles restent à examiner au 31 décembre, soit 163 dossiers³⁰. Ce faible taux témoigne de l'intérêt des services de la DGFIP pour ce type d'information exploitées rapidement.

2- Le traitement des informations par la DGFIP

Les éléments communiqués par l'autorité judiciaire sont, dès leur réception, confiés aux services de la DGFIP en charge de la recherche et/ou de la programmation du contrôle fiscal. Ces structures ont notamment pour mission **d'étudier, de corroborer et de fiscaliser les informations transmises**. Elle peuvent, à cette fin, mettre en oeuvre un certain nombre de procédures fiscales spécifiques³¹.

Si les signalements ne présentent pas d'intérêt fiscal, ils sont classés "sans suite". À l'inverse, **lorsque l'information présente un enjeu fiscal, elle est enrichie par les services et fait l'objet d'une fiche de programmation à destination d'un service de contrôle** dans la perspective de la réalisation d'un contrôle fiscal externe (CFE) ou, plus rarement, d'un contrôle sur pièces (CSP).

3- Le résultat des dossiers faisant l'objet d'une taxation

En 2018, les services de la DGFIP ont achevé le traitement de 1 592 dossiers³² concernant des personnes physiques et morales. Sur ces dossiers, **834 ont fait l'objet d'une taxation dont près des deux tiers (67,3%) ont abouti à l'application de pénalités à caractère répressif³³**. En 2017, 898 dossiers avaient abouti à une taxation, dont 668 avec application de pénalités répressives (74,4%).

³⁰La plupart de ces dossiers en instance ont été réceptionnés en fin d'année

³¹Droit de communication (art. L. 81 et s. du LPF) ; droit d'enquête (art. L. 80 F du LPF) ; contrôle de billetterie (art. L. 26 du LPF) ; travail illégal (art. L. 10 A du LPF) ; droit de visite et saisie (art. L. 16 B du LPF) ; flagrance fiscale (art. L. 16 0 BA du LPF)

³²Comprenant pour partie des dossiers reçus en 2018 ainsi que des dossiers qui étaient en cours de traitement au 31/12/2017

³³Pénalités exclusives de bonne foi de 40% et 80%, hors pénalité pour défaillance déclarative

Par conséquent, lorsque des enjeux fiscaux sont identifiés³⁴, les contrôles diligentés portent, dans les deux tiers des cas, sur des fraudes graves. **Cela démontre l'intérêt et la qualité de la coopération avec l'autorité judiciaire.**

En M€	Droits nets			Pénalités		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
IS	80,2	24,6	33,6	39,5	16,2	19,6
TVA	56,6	49,9	47,5	41	37,6	41,4
IR	85,8	90,3	144,3	58,8	55,5	127,7
CSG/CRDS	24,8	23,3	36,6	14,8	12,2	29,6
Autres*	15,1	21,1	32,3	24,2	45,5	14,5
TOTAL	262,5	209,2	294,3	178,3	167	232,7

* Impôts directs locaux, droits d'enregistrement, amendes, ISF, taxe sur les salaires,...

Les contrôles achevés en 2018, ayant pour origine des informations transmises par l'autorité judiciaire, ont permis d'effectuer des **rehaussements à hauteur de 527 M€ en droits et pénalités, tout impôt confondu**, soit une augmentation de 40% par rapport à 2017. La fluctuation des rehaussements d'une année sur l'autre résulte du caractère aléatoire des conséquences fiscales des dossiers transmis.

En 2018, **l'impôt sur le revenu (IR) concentre près de 38% des enjeux financiers** (199,8 M€ de droits et pénalités) des contrôles conduits suite à signalement judiciaire, mettant en exergue le caractère patrimonial de ce type de d'affaires.

Par ailleurs, **14 dossiers ont fait l'objet d'un dépôt devant la commission des infractions fiscales** (CIF) en 2018 contre 24 dossiers en 2017. Depuis l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude, les dossiers remplissant les conditions strictement énumérées par la loi³⁵ font l'objet d'une transmission automatique à l'autorité judiciaire. Indépendamment de ces transmissions automatiques, l'administration fiscale conserve l'initiative de déposer devant la CIF des dossiers ne remplissant pas lesdites conditions.

Malgré une légère baisse du nombre de transmissions judiciaires, les résultats des contrôles fiscaux menés suite à leur exploitation se sont améliorés démontrant la qualité avérée de cette coopération. La constance de cette coopération œuvre en faveur de l'amélioration de la lutte contre la fraude.

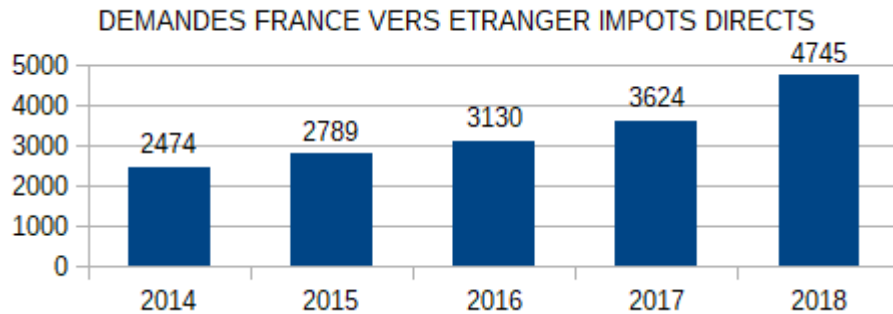
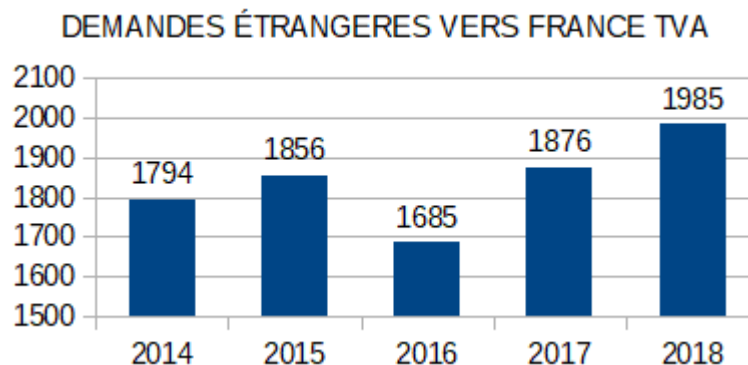
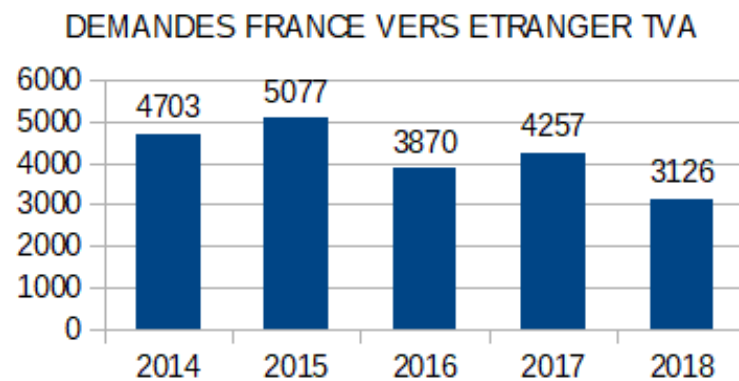
VIII - LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

En 2018, la coopération administrative internationale et la transparence fiscale ont très fortement progressé en France avec :

- une augmentation importante des informations obtenues dans le cadre de l'échange automatique sur les comptes bancaires, avec presque 3,5 millions de comptes bancaires détenues par des résidents fiscaux français à l'étranger (environ 1 million en 2017) ;
- les premiers échanges sur les informations relatives aux rapports « pays par pays » qui comprennent des renseignements sur le montant des recettes, le bénéfice avant impôt, l'impôt sur le revenu payé et à payer, le nombre d'employés, le capital déclaré, les bénéfices non répartis et les immobilisations corporelles des entreprises multinationales ;
- une poursuite de la hausse de l'échange de renseignements sur demande en matière d'impôts directs. En revanche, une baisse des demandes de renseignements en matière de TVA est constatée.

³⁴Par ailleurs, la réponse fiscale n'est pas toujours la plus adaptée au regard de l'action pénale en cours

³⁵Dossiers comportant un minimum de 100 000€ de droits notifiés avec application de pénalités de 100%, 80% ou 40% avec récidive (article L. 228 modifié du livre des procédures fiscales)

RÉSUMÉ EN IMAGE :**Une augmentation continue des demandes françaises en matière d'impôts directs****Des demandes françaises en matière de TVA fluctuantes alors que les demandes étrangères sont relativement stables**

Les principes de transparence et d'échange effectif de renseignements sur demande à des fins fiscales sont principalement énoncés dans le Modèle OCDE d'accord d'échange de renseignements en matière fiscale de 2002 et ses commentaires, ainsi qu'à l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune et ses commentaires.

La transparence et l'échange de renseignements recouvrent trois composantes fondamentales qui doivent se cumuler pour que l'échange soit considéré comme effectif :

- **la disponibilité des renseignements**

Les juridictions doivent s'assurer que des registres comptables fiables soient tenus pour l'ensemble des entités, exposent correctement toutes les transactions et permettent de déterminer à tout moment la situation financière de l'entité et la préparation des états financiers. Ces registres comptables doivent en outre inclure la documentation sous-jacente, comme les factures, contrats, etc. et détailler l'actif et le passif de l'entité.

- **l'accès approprié à ces renseignements**

L'autorité compétente du pays requis doit avoir le pouvoir d'obtenir et de communiquer les informations demandées, notamment les informations bancaires. De plus, les droits et protections (droits de notification ou d'appel, par exemple) applicables aux personnes dans la juridiction requise doivent être compatibles avec un échange effectif de renseignements et ne doivent pas entraver ou retarder indûment cet échange.

- **l'existence de mécanismes d'échange de renseignements**

Conformément aux textes internationaux, la juridiction requise doit être en mesure :

- de collecter les renseignements, y compris lorsque la demande porte sur des groupes de contribuables non identifiés individuellement ;
- de les communiquer dans les 90 jours à compter de la réception de la demande en fournissant les renseignements requis ou en informant la juridiction requérante du statut de sa demande.

Pour ce faire, la juridiction requise doit être dotée des ressources et des processus organisationnels adéquats pour garantir la qualité des demandes et la qualité et la rapidité des réponses.

1- L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS SUR DEMANDE

L'échange de renseignements sur demande est fondé sur l'application d'instruments bilatéraux (convention fiscale ou accord d'échange de renseignement) ou multilatéraux (directive 2011/16 en matière d'impôts directs, règlement 904/2010 en matière de TVA ou convention multilatérale du Conseil de l'Europe et de l'OCDE).

Afin de faciliter les échanges, des accords transfrontaliers existent entre la France et la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne.

1.1- L'échange sur demande en matière de TVA

1.1.1- Les demandes françaises vers l'étranger

La France a adressé **3126 demandes** en matière de TVA en 2018, soit une **baisse de 26,57 %** par rapport à 2017 (4257 demandes). Seule une demande a été adressée en dehors de l'Union européenne (vers la Suisse).

Le délai de réponse de nos partenaires étrangers est stable à **126 jours** (123 jours en 2017). L'article 10 du règlement 904/2010 impose des délais pour le traitement des demandes en matière de TVA : le pays requis doit fournir les renseignements le plus rapidement possible, et au plus tard trois mois à compter de la date de réception de la demande.

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE DEMANDES	DÉLAI DE RÉPONSE
Allemagne	1649	120 jours
Belgique	446	136 jours
Pays-Bas	193	80 jours

1.1.2- Les demandes étrangères vers la France

La France a reçu **1 985 demandes** en matière de TVA en 2018, soit une **hausse de 5,81 %** par rapport à 2017 (1 876 demandes).

Le délai de réponse de la France s'est dégradé à **114 jours** (79 jours en 2017).

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE DEMANDES	DÉLAI DE RÉPONSE
Allemagne	414	85 jours
Pologne	313	103 jours
Belgique	255	113 jours

1.2- L'échange sur demande en matière d'impôts directs

1.2.1- Les demandes françaises vers l'étranger

La France a adressé **4 745 demandes** en matière d'impôts directs en 2018, soit une **hausse de 30,93 %** par rapport à 2017 (3 624 demandes).

Le délai de réponse de nos partenaires étrangers s'est dégradé à **265 jours** (243 jours en 2017). L'article 7 de la directive 2011/16 impose des délais pour le traitement des demandes en matière d'impôts directs : le pays requis doit fournir les renseignements le plus rapidement possible, et au plus tard six mois à compter de la date de réception de la demande. En dehors de l'Union européenne, les termes de référence 2016 du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales prévoient que les juridictions doivent être en mesure de répondre dans les 90 jours à compter de la réception de la demande en fournissant les renseignements requis ou en informant la juridiction requérante du statut de sa demande.

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE DEMANDES	DÉLAI DE RÉPONSE
Luxembourg	873	173 jours
Suisse	861	232 jours
Royaume-Uni	433	147 jours

1.2.2- Les demandes étrangères vers la France

La France a reçu **920 demandes** en matière d'impôts directs en 2018, soit une **hausse de 31,99 %** par rapport à 2017 (697 demandes).

Le délai de réponse de la France s'est amélioré avec **299 jours** (342 jours en 2017). Ce délai moyen reste élevé car la France dispose toujours d'un stock élevé de demandes datant des années 2012 à 2016, qu'elle s'emploie à résorber. En 2018, le délai moyen de réponse aux demandes formulées en 2018 a été de 58 jours.

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE DEMANDES	DÉLAI DE RÉPONSE
Allemagne	136	559 jours
Belgique	111	199 jours
Nouvelle Calédonie	110	36 jours

Le détail des demandes de la France vers l'étranger et des demandes de l'étranger vers la France figure dans les tableaux infra (§ 6 et 7).

2- L'ÉCHANGE SPONTANÉ DE RENSEIGNEMENTS

L'échange spontané de renseignements est fondé sur l'application d'instruments bilatéraux (convention fiscale ou accord d'échange de renseignement) ou multilatéraux (directive 2011/16 en matière d'impôts directs, règlement 904/2010 en matière de TVA ou convention multilatérale du Conseil de l'Europe et de l'OCDE).

Afin de faciliter les échanges, des accords transfrontaliers existent entre la France et la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne.

2.1- L'échange spontané en matière de TVA

2.1.1- L'échange spontané de la France vers l'étranger

La France a adressé **110 renseignements** en matière de TVA en 2018, soit une **baisse de 81,70 %** par rapport à 2017 (601 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE RENSEIGNEMENTS
Allemagne	85
Belgique	7
Espagne	4

2.1.2- L'échange spontané de l'étranger vers la France

La France a reçu **823 renseignements** en matière de TVA en 2018, soit une hausse **de 30,22 %** par rapport à 2017 (632 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE RENSEIGNEMENTS
Allemagne	295
Lituanie	238
Pologne	96

Les renseignements spontanés reçus par la France font suite, dans une très grande majorité, à des erreurs de déclaration d'échange de biens (DEB) remplies par des sociétés françaises en matière de négoce de véhicules d'occasion. L'Allemagne, la Lituanie et la Pologne sont des fournisseurs importants de véhicules d'occasion sur le marché européen.

2.2- L'échange spontané en matière d'impôts directs

2.2.1- L'échange spontané de la France vers l'étranger

La France a adressé **43 renseignements** en matière d'impôts directs en 2018, soit une **baisse de 10,42 %** par rapport à 2017 (48 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE RENSEIGNEMENTS
Allemagne	18
Nouvelle Calédonie	10
Belgique	5

2.2.2- L'échange spontané de l'étranger vers la France

La France a reçu **21477 renseignements** en matière d'impôts directs en 2018, soit une hausse **de 136,86 %** par rapport à 2017 (9067 renseignements).

Nos 3 principaux partenaires sont :

PAYS	NOMBRE DE RENSEIGNEMENTS
Allemagne	21300
Luxembourg	46
Belgique	24

Les nombreuses informations spontanées fournies par l'Allemagne correspondent à la transmission du document remis à l'administration fiscale allemande par les entreprises qui sont dispensées de pratiquer la retenue à la source sur les rémunérations qu'elles versent à des salariés résidents fiscaux français. Ces documents font état de la situation de résident fiscal français déclarée par celui-ci lors de l'embauche ou de la signature du contrat et du montant estimé des rémunérations à venir. Ces documents présentent des enjeux variables mais pour l'essentiel ils ont un intérêt limité en raison de la faiblesse des sommes versées.

Le détail des échanges spontanés figure dans le tableau infra (§ 8).

3- LES CONTRÔLES MULTILATÉRAUX

Le contrôle multilatéral (CML) est le contrôle coordonné de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables liés entre eux, organisé par au moins deux États membres participants ayant des intérêts communs ou complémentaires.

Ces contrôles multilatéraux peuvent être mis en œuvre en matière de TVA et d'impôts directs sur le fondement des textes multilatéraux (directive 2011/16 en matière d'impôts directs, règlement 904/2010 en matière de TVA ou Convention multilatérale du Conseil de l'Europe et de l'OCDE). Les accords transfrontaliers existant entre la France et la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne ont également pour objet de faciliter le recours à cette forme de coopération.

3.1- Les contrôles multilatéraux en matière de TVA

Il n'y a pas eu de contrôle simultané TVA à l'initiative de la France en 2018. En revanche, la France a participé à 4 CML TVA en 2018 et qui sont toujours en cours en 2019.

Ces 4 contrôles multilatéraux sont à l'initiative de l'Allemagne (carrousel TVA), la Lettonie (carrousel TVA), la Hongrie (VAD nourriture pour animaux domestiques) et la Suède (contrôle du Mini One Stop Shop – MOSS - d'une plateforme de location d'appartements meublés).

3.2- Les contrôles multilatéraux en matière d'impôts directs

Un contrôle simultané en matière d'impôts directs est à l'initiative de la France en 2018. Par ailleurs, la France a participé à 12 contrôles multilatéraux en matière d'impôts directs (dont 11 relatifs à des prix de transfert et 1 concernant une personne physique).

Deux de ces contrôles ont été clôturés en 2018. Ils ont rapporté 3 641 229 € en droits en 83 191 € en pénalités.

4- LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES

Par accord entre l'autorité requérante et l'autorité requise et selon les modalités fixées par cette dernière, des fonctionnaires de l'autorité requérante peuvent être présents dans les bureaux de l'administration fiscale de l'État membre requis en vue d'échanger les informations.

De plus, des fonctionnaires de l'autorité requérante peuvent être présents durant les enquêtes administratives effectuées sur le territoire de l'État membre requis, en vue d'échanger des informations. Les fonctionnaires de l'autorité requérante n'exercent pas les pouvoirs de contrôle reconnus aux fonctionnaires de l'autorité requise. Ils peuvent cependant accéder aux mêmes locaux et documents que ces derniers.

Nouveauté 2018

Le règlement (UE) 2018/1541, modifiant le règlement (UE) 904/2010 en matière de TVA afin de renforcer la coopération administrative, a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 16 octobre 2018.

Il introduit une nouvelle forme d'enquête administrative obligatoire : lorsqu'au moins deux États membres estiment qu'il est nécessaire de mener une enquête administrative sur un assujetti qui n'est pas établi sur leur territoire, mais qui y est imposable, l'État membre dans lequel l'assujetti est établi est tenu d'effectuer l'enquête sollicitée par les États membres requérants, à moins qu'il ne soit en mesure de fournir les informations demandées.

4.1- Les enquêtes administratives en matière de TVA

Il n'y a pas eu de recours à cette forme de coopération en matière de TVA en 2018.

4.2- Les enquêtes administratives en matière d'impôts directs

Deux propositions ont été émises en 2018 :

- l'une en direction des Pays-Bas. La réalisation effective de l'enquête a eu lieu en mars 2019 ;
- l'autre en direction de l'Irlande. L'Irlande n'a répondu que partiellement début 2019, sans pour l'instant satisfaire la demande française.

La France n'a pas été sollicitée par d'autres États en 2018 pour qu'une enquête administrative se déroule sur son territoire.

5- LES ÉCHANGES AUTOMATIQUES

5.1- Identification des assujettis à la TVA et opérations intracommunautaires

Depuis le 1^{er} janvier 1993, les États membres ont mis en place un système commun d'échange de renseignements (le système VIES - VAT Information Exchange System) qui permet de recueillir des renseignements relatifs aux assujettis et aux opérations intracommunautaires (article 21 du règlement 904/2010).

Les agents de la DGFIP et de la DGDDI peuvent consulter, via l'application TTC (Traitement de la TVA intracommunautaire), la liste des assujettis français et des autres États membres. Cette consultation permet d'obtenir, à partir du numéro d'identification TVA, l'ensemble des informations relatives à un assujetti (numéro de TVA intracommunautaire des fournisseurs et des clients européens, montant des acquisitions et de ventes).

Par ailleurs, les opérateurs français qui souhaitent vérifier le numéro d'identification de leurs clients établis dans un autre État accèdent aux bases de données via le serveur internet EUROPA de la Commission européenne (<http://ec.europa.eu/vies>).

5.2- Revenus perçus à l'étranger (DAC 1)

La directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal prévoit que les États membres européens échangent automatiquement les informations disponibles sur cinq catégories de revenus et de capital : les revenus d'emploi, les jetons de présence, les produits d'assurance-vie, les pensions, la propriété et les revenus des biens immobiliers.

Chaque année, les États membres échangent des informations concernant près de 16 millions de contribuables, concernant des revenus et des capitaux s'élevant à plus de 120 milliards d'euros. La plupart des informations concernent les revenus de l'emploi et des pensions, qui représentent plus de 80 % des contribuables et 95 % de la valeur totale.

Les trois flux les plus importants, représentant plus de 9 milliards d'euros, proviennent du Luxembourg vers la Belgique, la France et l'Allemagne. A cela s'ajoute un flux important de la France vers le Portugal (2,3 milliards d'euros).

La France est le pays qui a envoyé le plus de renseignements (sur 1,8 millions de contribuables) et qui en a reçu le plus (sur presque 1 million de contribuables).

5.3- Comptes financiers : comptes bancaires et contrats d'assurance-vie (FATCA – DAC 2 - CRS)

Trois instruments juridiques permettent l'échange automatique sur les comptes financiers :

- le dispositif dit « FATCA » avec les États-Unis d'Amérique ;
- la directive 2014/107/EU (dite DAC 2) avec les États membres de l'Union européenne ;
- l'accord multilatéral pour l'échange automatique sur les comptes financiers ou ayant conclu un accord bilatéral avec la France pour cet échange automatique (dispositif dit « Common Reporting System CRS »).

Les échanges avec les États-Unis dans le cadre du dispositif « FATCA » ont débuté en 2015 sur les informations relatives à l'année fiscale 2014.

Les échanges avec les États membres de l'Union européenne dans le cadre du dispositif « DAC 2 » ont débuté en 2017 sur les informations relatives à l'année fiscale 2016.

En 2018, **86 pays (dont 2 pays en développement) ont transmis des renseignements** : Afrique du Sud, Allemagne, Andorre, Anguilla, Arabie saoudite, Argentine, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belgique, Belize, Bermudes, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Curaçao, Danemark, Émirats arabes unis, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Grenade, Groenland, Guernesey, Hong Kong (Chine), Hongrie, Île de Man, Îles Caïmans, Îles Cook, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Jersey, Lettonie, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macao (Chine), Malaisie, Malte, Maurice, Mexique, Monaco, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Marin, Samoa, Seychelles, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, et Uruguay.

4 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en œuvre technique : Îles Marshall, Montserrat, Russie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

10 juridictions n'ont pas transmis de renseignements pour des questions de mise en œuvre du cadre juridique : Antigua-et-Barbuda, Brunei Darussalam, Dominique, Israël, Niue, Qatar, Sint-Maarten, Trinité-et-Tobago, Turquie et Vanuatu.

Au niveau européen, en 2018, les États membres ont échangé des informations concernant environ 8,7 millions de comptes représentant des soldes de fin d'année s'élevant à 2 919 milliards d'euros. La France est le 3ème pays d'émission (près d'un million de comptes) et de réception (plus de 800 000 comptes). Sur la réception des renseignements liés aux comptes financiers, le classement reflète globalement la taille des économies des États membres, l'Allemagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni représentant la moitié du total. En revanche, la Belgique, la Suède et le Royaume-Uni, qui représentent ensemble 63 % de la valeur totale, arrivent en tête pour ce qui est de la valeur déclarée des renseignements reçus.

5.4- Décisions fiscales anticipées (*rulings*)

Les États ont convenu, au sein de l'Union européenne (dispositif dit « DAC 3 ») et de l'OCDE (dispositif dit « ETR »), de développer de nouveaux dispositifs d'échanges automatiques ou spontanés, sur les informations relatives aux décisions qualifiées de *rulings*.

Au niveau européen, les *rulings* sont déposés dans un registre central, ouvert à l'ensemble des États membres, qui rassemble aujourd'hui plus de 18 000 *rulings* (dont 75 % ont été émis par les Pays Bas et le Luxembourg).

En 2018, 204 *rulings* concernant une entité située en France ont été déposés par d'autres États membres européens : L'action 5 du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) de l'OCDE prévoit le même type d'échanges : Australie (8), Curaçao (1), Inde (26), Jersey (2), Malaisie (1), Île Maurice (1), Nouvelle Zélande (1), Singapour (75) et Suisses (58).

5.5- Déclarations pays-par-pays

La directive 2016/881/UE du Conseil impose aux groupes multinationaux établis dans l'UE ou ayant des activités dans l'UE et dont le chiffre d'affaires consolidé total est égal ou supérieur à 750 millions d'euros, de déposer un rapport pays par pays.

L'action 13 du Plan BEPS de l'OCDE prévoit le même type d'échanges. Les grandes entreprises multinationales sont tenues de déposer chaque année une déclaration pays par pays indiquant, pour chacune des juridictions fiscales où elles exercent des activités, le montant de leur chiffre d'affaires, leur bénéfice avant impôts, les impôts sur les bénéfices qu'elles ont acquittés et ceux qui sont dus. Elles doivent également y indiquer leur nombre d'employés, leur capital social, leurs bénéfices non distribués et leurs actifs corporels dans chaque juridiction fiscale. Enfin, elles doivent identifier dans cette déclaration chacune des entités du groupe qui exerce des activités dans une juridiction fiscale donnée et, pour chacune d'elles, la nature de ces activités.

Les premiers échanges ont eu lieu en juin 2018. Plus de 1300 déclarations ont déjà été déposées par les entreprises françaises.

5.6- Déclaration des montages fiscaux

Le 25 mai 2018, le Conseil des Ministres des Affaires Économiques et Financières de l'Union a adopté la directive 2018/822 portant sur des nouvelles règles de transparence pour les intermédiaires qui conçoivent ou commercialisent des montages fiscaux potentiellement dommageables.

La plupart des services fournis par les intermédiaires sont légitimes. Cependant, des affaires récentes, comme les "Panama Papers" ont montré le rôle que certains de ces intermédiaires peuvent jouer dans l'évitement de l'impôt ou la fraude fiscale internationale en concevant des montages qui sont spécifiquement mis en place afin d'aider leurs clients à échapper à l'impôt.

Cette directive vise à fournir aux autorités fiscales des informations concernant des montages fiscaux potentiellement agressifs. Ces autorités pourront ainsi examiner les activités des intermédiaires et augmenter leur efficacité dans la lutte contre la planification fiscale agressive. Les intermédiaires devront déclarer tout dispositif transfrontière qui présente un ou plusieurs « marqueurs » qui pourraient indiquer que le dispositif a pour but d'éviter l'impôt.

Le délai de transposition est fixé au 31 décembre 2019. Les premières déclarations seront déposées par les intermédiaires auprès des administrations fiscales en juillet 2020 pour un premier dépôt par les administrations fiscales dans un registre central européen en septembre 2020.

6- DEMANDE DE LA FRANCE VERS L'ÉTRANGER

PAYS	ASSISTANCE SUR DEMANDE FRANCE VERS ÉTRANGER (SAD)					
	IMPOTS DIRECTS			TVA		
	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai
Afrique du Sud	2	2	268			
Algérie	4	9	491			
Allemagne	89	64	284	1649	1774	120
Andorre	32	21	105			
Arabie Saoudite	1					
Argentine	3					
Australie	11	6	128			
Autriche	5	1	144	19	22	45
Bahamas	20	10	413			
Barbade	1					
Belgique	239	258	195	446	378	136
Bélize	2					
Bénin	2					
Bermudes	6	2	38			
Brésil	4	2	178			
Bulgarie	20	16	157	45	48	97
Cameroun	6					
Canada	27	26	189			
Chili	7	5	462			
Chine	29	33	234			
Chypre	23	47	298	11	12	86
Colombie	2					
Congo	3					
Corée du Sud	3	5	192			
Côte d'Ivoire	9					
Croatie	2			4	3	48
Danemark	11	6	77	12	8	101
Egypte	2					
Emirats Arabes Unis	40	16	355			
Espagne	152	182	125	186	165	67
Etats-Unis	160	167	317			
Finlande	6	3	135	1	1	43
Gabon	1					
Géorgie	1					
Ghana	1					
Gibraltar	9	10	100			
Grèce	6	2	874	11	7	204
Guernesey	12	5	201			
Hong Kong	80	103	322			
Hongrie	12	10	89	7	9	115
Île Maurice	41	26	118			

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

DPT ANNEXES

PAYS	ASSISTANCE SUR DEMANDE FRANCE VERS ÉTRANGER (SAD)					
	IMPOTS DIRECTS			TVA		
	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai
Ile de Man	8	5	59			
Iles Caïmans	9	16	80			
Iles Turques et Caïcos	1					
Iles vierges Britanniques	60	63	411			
Inde	2					
Indonésie	4	1	97			
Iran	1	1	629			
Irlande	299	22	158	10	8	77
Israël	61	62	196			
Italie	53	41	220	103	158	271
Japon	7	3	264			
Jersey	27	9	376			
Kazakhstan	1					
Kenya	4					
Lettonie	57	55	27	10	7	108
Liban	27	32	351			
Liechtenstein	18	21	75			
Lituanie	3	5	126	16	18	54
Luxembourg	873	1012	173	73	60	119
Madagascar	4	1	425			
Malaisie	1					
Malte	12	22	247	5	5	102
Maroc	84	49	212			
Mauritanie	3					
Mexique	16	2	208			
Moldavie	1					
Monaco	159	159	30			
Norvège	1	1	96			
Nouvelle Calédonie	13	12	141			
Nouvelle Zélande	2					
Oman	1					
Pakistan	1	1	766			
Panama	55	49	125			
Pays-Bas	68	65	165	193	191	80
Philippines	2					
Pologne	43	40	136	84	81	125
Portugal	141	144	219	53	55	150
Qatar	4	1	63			
Québec	2	2	16			
République Tchèque	4	3	198	19	19	74
Roumanie	46	31	91	28	33	184
Royaume-Uni	433	159	147	98	117	124
Russie	16	9	529			
Saint Kitts et Nevis	1					
Saint Vincent Grenadines	3					
Saint-Martin	6	1	123			
Sénégal	1	2	1494			

PAYS	ASSISTANCE SUR DEMANDE FRANCE VERS ÉTRANGER (SAD)					
	IMPOTS DIRECTS			TVA		
	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai	Nb demandes envoyées SAD	Nb réponses reçues	Délai
Serbie	2	1	838			
Seychelles	19	5	108			
Singapour	32	26	128			
Sint Maarten	1	2	262			
Slovaquie	11	10	145	10	11	317
Slovénie	3	3	227	3	4	119
Suède	5	3	295	16	16	44
Suisse	861	509	232	1	2	464
Taïwan	2					
Thaïlande	4	1	329			
Tunisie	50	78	308			
Turquie	21	5	115			
Ukraine	3	1	1048			
Uruguay	3	1	110			
Vanuatu	1					
Vietnam	3	1	152			
Total général	4745	3796	265	3126	3224	126

7- DEMANDES DE L'ÉTRANGER VERS LA FRANCE

PAYS	ASSISTANCE SUR DEMANDE ÉTRANGER VERS FRANCE (EAD)					
	IMPOTS DIRECTS			TVA		
	Nb demandes reçues EAD	Nb réponses envoyées	Délai	Nb demandes reçues EAD	Nb réponses envoyées	Délai
Albanie	2	3	368			
Algérie	9	3	649			
Allemagne	136	80	559	414	421	85
Autriche	2	4	816	17	17	91
Belgique	111	93	199	255	235	113
Biélorussie	2	2	276			
Brésil	5	2	96			
Canada	2	1	189			
Côte d'Ivoire	2					
Croatie	1			5	3	66
Danemark	3	3	136	2	6	618
Espagne	43	37	41	24	23	81
Estonie	1	1	284	3		
Etats-Unis	7					
Finlande	2	2	188	1	1	90
Géorgie	1	1	293			
Grèce	10	2	134	22	11	77
Île Maurice	49	35	50			
Inde	9	7	218			
Irlande	1	1	121	3	1	154
Israël	3	6	217			
Italie	20	8	123	138	130	84
Kazakhstan	54	55	52			

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

DPT ANNEXES

PAYS	ASSISTANCE SUR DEMANDE ÉTRANGER VERS FRANCE (EAD)					
	IMPOTS DIRECTS			TVA		
	Nb demandes reçues EAD	Nb réponses envoyées	Délai	Nb demandes reçues EAD	Nb réponses envoyées	Délai
Lettonie	11	6	128	46	41	84
Libéria	1					
Lituanie	3	3	108	135	141	65
Luxembourg	2	1	13	15	13	251
Monaco	7	6	292			
Norvège	51	23	52			
Nouvelle Calédonie	110	85	36			
Panama	2	2	166			
Pays-Bas	5	6	76	110	91	89
Pologne	70	76	572	313	302	103
Portugal	64	62	81	81	81	99
République Tchèque	3	2	397	68	69	85
Roumanie	3			90	79	99
Royaume-Uni	44	29	167	102	98	84
Russie	19	34	312			
Singapour	1	1	4			
Slovaquie	2	4	532	10	17	79
Slovénie	1	1	141	14	15	81
Suède	2	5	617	15	13	71
Suisse	3	3	320			
Tunisie	38	12	214			
Turquie	1	2	606			
Ukraine	2	3	799			
Total général	920	734	299	1985	1902	114

8- ÉCHANGES SPONTANÉS

PAYS	ASSISTANCE SPONTANÉE (SAS et EAS)			
	IMPOTS DIRECTS		TVA	
	Informations spontanées envoyées SAS	Informations spontanées reçues EAS	Informations spontanées envoyées SAS	Informations spontanées reçues EAS
Allemagne	18	21300	85	295
Autriche		2		8
Belgique	5	24	7	59
Bulgarie				35
Canada		1		
Chypre				1
Danemark		9		
Espagne	2	20	4	3
Estonie				1
Etats-Unis	2	2		
Finlande		7		
Hongrie				2
Indonésie		2		
Irlande		2		
Italie	1	18	3	7
Japon		1		

PAYS	ASSISTANCE SPONTANÉE (SAS et EAS)			
	IMPOTS DIRECTS		TVA	
	Informations spontanées envoyées SAS	Informations spontanées reçues EAS	Informations spontanées envoyées SAS	Informations spontanées reçues EAS
Lettonie				7
Lituanie		2		238
Luxembourg		46		7
Madagascar	1			
Malte				1
Mexique		1		
Norvège		4		
Nouvelle Calédonie	10			
Pays-Bas		6	3	4
Pologne		2	3	96
Polynésie française	1			
Portugal	2	5	3	2
République Tchèque		1		22
Roumanie				10
Royaume-Uni	1	15	2	17
Saint Pierre et Miquelon		1		
Slovénie		3		
Suède		3		8
Total général	43	21477	110	823

L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

I. Les orientations stratégiques de la DGDDI en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

A. la lutte contre la fraude fiscale : une priorité d'action de la DGDDI

Dans un contexte de fraude complexe et croissante, la DGDDI a érigé la lutte contre la fraude fiscale comme orientation prioritaire de renseignement et de contrôle pour ses services. Le choix de cette thématique s'inscrit dans l'objectif gouvernemental de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale. Il s'agit autant de protéger les intérêts financiers de l'UE que le budget national. Ce choix correspond aussi aux schémas et nouveaux types de fraudes identifiés par les services douaniers à travers la fixation de nouvelles thématiques de contrôles telles celles opérées sur les opérations de e-commerce, dont le développement à grande échelle crée de nouveaux défis aux services de l'État, ou l'évolution des fiscalités comportant une finalité comportementale comme la fiscalité énergétique, dont le contrôle est une condition de l'efficacité.

Les orientations opérationnelles fixées aux services pour 2020 s'organisent ainsi autour de deux axes principaux afin de maintenir la forte mobilisation des services dans la lutte contre la fraude fiscale :

- la lutte contre les fraudes à l'importation et à l'exportation en matière de TVA, via le renforcement des contrôles du dédouanement. Le renforcement du contrôle du fret express et postal sera aussi consolidé en vue de répondre aux enjeux du développement du e-commerce. Ce renforcement accompagne les évolutions législatives de l'Union européenne devant entrer en vigueur en 2021 (mise en œuvre du paquet TVA e-commerce) ;
- la recherche des fausses déclarations en douane (espèce, valeur, origine), pour tenir compte des menaces pesant sur la perception des ressources propres traditionnelles et la fiscalité nationale.

La DGDDI a notamment fait évoluer son système de ciblage informatisé de manière à renforcer ses capacités de ciblage de la sous-évaluation en douane des marchandises. Enfin, le développement de l'exploitation des sciences de la donnée (datamining, textmining...) doit permettre l'investissement de nouvelles méthodes d'analyse de risque et de ciblage

La fiscalité énergétique et les contributions indirectes (alcools notamment) sont également priorisées au regard de l'enjeu fiscal qu'elles représentent et de la part importante de ces taxes parmi les recettes perçues par la douane.

La DGDDI a récemment fait évoluer sa politique des contrôles sur les entrées de produits en entrepôt fiscal de stockage, en vue de renforcer l'analyse de risque et le ciblage.

Elle reste attentive au contrôle des régimes privilégiés, et exercera dans les années à venir un contrôle attentif sur le gazole non routier, dont le bénéfice fiscal lié à l'utilisation va être réduit. La TICFE, de par son montant de 8 milliards d'euros de perception, demeure au cœur de la politique des contrôles du secteur de la fiscalité énergétique. D'une façon générale, la fiscalité énergétique fait l'objet d'une action de renforcement du soutien aux services d'enquêtes, en vue d'assurer un meilleur pilotage des contrôles.

La lutte contre les manquements à l'obligation déclarative et la recherche du blanchiment constituent également une priorité de la DGDDI représentant un levier majeur de la lutte contre la fraude fiscale.

B. Renforcement de la coopération avec les administrations fiscales étrangères

Une mobilisation accrue sur les risques de fraude TVA

La DGDDI a investi le réseau de coopération administrative communautaire "EUROFISC" dédié à la lutte contre la fraude à la TVA créé sur la base du règlement UE n° 904/2010 du 7 octobre 2010. De 2013 à 2018, la douane a assuré le pilotage de la coopération communautaire relative à la fraude TVA par recours abusif au régime douanier 42³⁶. Elle a transmis la présidence de ce groupe à la Hongrie mais continue de participer activement aux travaux. La DGDDI s'est également investie dans les travaux du réseau EUROFISC relatifs à la lutte contre la fraude à la TVA dans le secteur de la navigation de plaisance de luxe.

Assistance administrative : un axe en développement

Le règlement UE n° 904/2010 prévoit d'autres mécanismes de coopération administrative que le seul réseau EUROFISC pour lutter plus efficacement contre la fraude à la TVA, au nombre desquels l'utilisation d'un formulaire standardisé d'échange d'informations (le formulaire SCAC) et la mise en place de contrôles conjoints et/ou coordonnés. Grâce au concours de la DGFIP, la douane dispose dorénavant de la capacité à utiliser ces formulaires pour poser des questions directes aux autorités fiscales et conduit actuellement des travaux avec les bureaux centraux de la DGFIP pour développer son usage par les services d'enquête de la DGDDI.

Le développement des contrôles multilatéraux en matière d'accises (MLC)

En matière de lutte contre la fraude aux accises, la DGDDI doit prendre en compte dans son programme de contrôle les risques posés par l'augmentation du commerce intracommunautaire et du caractère européen des sociétés opérant dans plusieurs États membres par le biais de branches et de filiales ou de partenaires commerciaux diversifiés et parfois opaques. Ces pratiques renforcent la difficulté pour une seule administration d'obtenir une image globale des activités d'une société. Le contrôle multilatéral est l'outil qui permet de relever ces défis particuliers.

Il s'agit d'un contrôle coordonné de l'assujettissement à l'impôt d'un ou de plusieurs opérateurs imposables, organisé par deux ou plusieurs États membres et qui ont des intérêts communs ou complémentaires (des pays tiers peuvent également être invités à participer à un contrôle multilatéral). Un des objectifs principaux du contrôle multilatéral est de s'assurer que les accises sont exigibles conformément aux législations de l'Union européenne et nationale.

Depuis 2011, la Douane française :

- a participé à 44 contrôles multilatéraux
- a initié 15 contrôles multilatéraux

³⁶Le régime 42 est un régime d'exonération de la TVA due sur les importations. Il équivaut à la mise en libre pratique et mise en circulation des marchandises tierces

- exclusivement liés à la fraude dans le domaine des alcools et boissons alcooliques.

Pour les 22 contrôles multilatéraux terminés depuis 2011, la DGDDI a notifié 63 927 953 euros de droits d'accises depuis 2011.

C. Renforcer la coopération entre administrations nationales

La coopération entre la DGDDI et la direction générale des finances publiques

La coopération avec les services de la DGFIP s'exerce tant au niveau central qu'au niveau local. Au niveau central, la généralisation de l'autoliquidation de la TVA à l'importation a impliqué la définition de modalités de coopération en 2016. Les travaux de mise à disposition réciproque des bases de données ont été poursuivis et achevés en 2019 par l'ouverture d'accès des agents de la DGDDI à plusieurs bases de données et applications de la DGFIP et réciproquement offrant des conditions complètes de sécurité et de gestion des droits. Ce travail technique d'interconnexion des systèmes d'informations poursuit également la mise en œuvre de la loi n° 2018/898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre fraude qui prévoit l'ouverture d'accès aux agents habilités à effectuer des enquêtes judiciaires.

Les directeurs généraux des douanes et des finances publiques se sont également entendus pour refondre le protocole de coopération national du 3 mars 2011 afin de prendre en considération les prochaines évolutions législatives (transfert de taxes, autoliquidation de la TVA, article 39a du code des douanes de l'Union, élargissement du droit de communication, coopération en matière de manquement à l'obligation déclarative de transferts de capitaux, accès croisés aux bases de données...).

Au niveau local, la coopération se poursuit et se matérialise à travers la concrétisation de constatations suite à transmission de renseignements. Des actions de formation croisées permettent aux services de mieux appréhender les besoins de l'administration partenaire et favorisent la poursuite des infractions en matière de lutte contre la fraude fiscale.

L'implication de la DGDDI dans le plan national de lutte contre la fraude 2019-2021

Dans le cadre de la conception du PNLF 2019-2021, la DGDDI a rappelé son engagement en matière de lutte contre la fraude fiscale. La DGDDI a proposé de nombreuses actions visant au renforcement de l'approche coordonnée douanière et fiscale de la lutte contre la fraude dans le e-commerce et à la consolidation de l'arsenal juridique existant sur ce même secteur.

La mutualisation des compétences au sein de la DNLF devrait également permettre d'optimiser les travaux de rupture technologique en vue d'améliorer l'efficacité des contrôles (datamining, blockchain).

II. Les moyens de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

A. Amélioration de la détection de la fraude et orientations des contrôles sur les nouvelles formes de fraude

La création du service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) et la rénovation de la chaîne des contrôles

Dans le cadre de son projet stratégique douanier, la DGDDI a souhaité se doter d'une chaîne intégrée des contrôles pour répondre aux nouveaux défis de sûreté, sécurité et de lutte contre la fraude dans un contexte de dématérialisation croissante des flux déclaratifs et de mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union. La création d'un service d'analyse de risque et de ciblage le 1^{er} juin 2016 porte désormais cette ambition.

Le SARC produit toutes les analyses de risques et les études à vocation opérationnelle sur l'avant dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Il intègre les profils de sélection nationaux dans nos outils de ciblage. Il oriente les contrôles a posteriori ainsi que les enquêtes fiscales.

La rénovation de la chaîne de contrôle engagée en 2016 par la création du SARC s'est poursuivie en 2018 par la reconfiguration des cellules régionales d'orientation des contrôles en cellules de renseignement et de pilotage des contrôles afin de renforcer le volet pilotage et programmation des contrôles de leur action.

Le datamining

Dans le prolongement de la création du SARC, la DGDDI a souhaité se doter de nouveaux outils reposant sur des techniques d'analyse massive des données. À cette fin, une cellule de datamining a été mise en place au sein du SARC.

Un pilote a été lancé au printemps 2017 et a permis d'acquiescer la certitude que l'utilisation du patrimoine de données de la DGDDI grâce aux technologies de traitement de mégadonnées représente un enjeu majeur pour la douane. Après cette première phase, la DGDDI dispose d'un socle applicatif qui sera prochainement industrialisé afin de permettre une montée en puissance du recours à la datascience. Enfin, en lien avec le plan ministériel de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, une nouvelle expérimentation sera lancée prochainement afin de doter le socle technique de nouvelles capacités de traitement des données, notamment par l'analyse textuelle et plus seulement économétrique.

Fort des premiers succès et de l'expérience acquise en 2018, la DGDDI a décidé d'accélérer la montée en régime du datamining, aussi bien dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale que dans d'autres secteurs. Cela se traduit tant par des recrutements de spécialistes de la donnée (datascientists) que par la mise en œuvre d'un plan d'action d'envergure de consolidation de l'infrastructure technique. L'objectif est dorénavant de déployer des procédures et des moyens permettant de basculer du stade expérimental à un processus à l'échelle.

Organisation d'un groupe de travail de lutte contre la fraude en matière de e-commerce

Devant le développement rapide et les enjeux croissants du fret express et du commerce en ligne, la DGDDI doit rapidement accroître ses capacités de contrôle et ses résultats afin de lutter contre les fraudes en matière de fiscalité douanière. La création d'un groupe de travail consacré aux outils de lutte contre la fraude en matière de commerce en ligne répond à ce besoin et permet un retour d'expérience sur les expérimentations menées en matière de lutte contre la fraude dans le commerce en ligne.

B. Renforcement des outils juridiques

Le renforcement des outils juridiques visant à lutter contre le blanchiment d'argent

L'action de la DGDDI en matière de lutte contre la fraude fiscale se traduit également par le renforcement de son action en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Ainsi, le périmètre de l'obligation déclarative pour les transferts physiques de capitaux d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, a été étendu au fret postal et au fret express. Le décret n°2016-1523 est venu expressément soumettre à obligation déclarative les transferts intra-communautaires de sommes, titres, ou valeurs réalisés sur ces deux vecteurs. Cette modification apparaît au dernier alinéa du I de l'article R. 152-6 du code monétaire et financier.

Sur le plan communautaire, dans le cadre de la réécriture du règlement UE n° 1889/2005 relatif aux contrôles d'argent liquide, la France a proposé une extension de l'obligation déclarative à de nouvelles valeurs et à de nouveaux vecteurs.

Les propositions françaises ont été partiellement retenues et de nouvelles dispositions visant à renforcer le dispositif de lutte contre les flux financiers illicites ont été adoptées.

Le Règlement (UE) n° 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005 prévoit ainsi :

- une extension de l'obligation déclarative aux cartes prépayées et aux marchandises servant de réserve de valeur très liquide (dont l'or) ;
- l'instauration d'une obligation de divulgation (déclaration de capitaux a posteriori) pour l'argent non accompagné: en cas de découverte d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros dans le fret, les autorités compétentes pourront exiger du destinataire ou de l'expéditeur qu'il remplisse une déclaration ;
- la possibilité de retenir temporairement des sommes, indépendamment du montant concerné, dans le cas où il existe des indices que l'argent liquide est lié à une activité criminelle ;

- la mise en place d'une analyse de risque au niveau communautaire pour le contrôle de l'obligation déclarative ;
- un renforcement des échanges d'informations entre les autorités compétentes et les cellules de renseignement financier (CRF) des États membres pour tout ce qui attrait au manquement à l'obligation déclarative.

Ce nouveau Règlement entrera en application le 3 juin 2021.

En complément, la DGDDI poursuit et dynamise son action en matière de lutte contre les infractions financières. Depuis 2015, les services sont invités à rechercher des indices de blanchiment douanier ou de blanchiment de droit commun en cas de découverte de fonds dont l'origine licite n'est pas prouvée et ce, y compris en l'absence de manquement à l'obligation déclarative. L'objectif de cette stratégie est d'aller au-delà de la notification de manquement à l'obligation déclarative et de chercher à identifier, par voie d'enquête, des activités occultes et/ou illicites ou des réseaux criminels. Le dispositif a été renforcé en 2017 avec l'ouverture d'une compétence financière aux services régionaux d'enquête. Cette stratégie participe à la lutte contre la fraude fiscale via, d'une part, la mise à jour d'activités non déclarées et, d'autre part, la lutte contre le blanchiment sous tous ses aspects, y compris le blanchiment de fraude fiscale.

Adoption d'un arsenal juridique favorisant la lutte contre la fraude.

La loi n°2018/898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude avait pour objectif de mieux détecter et appréhender la fraude en renforçant les moyens alloués à la lutte contre la fraude fiscale et douanière ainsi que les sanctions encourues en cas d'infractions au code des douanes ou au code général des impôts. Il s'agit bien ici d'un renforcement des armes de la DGDDI consacrées à la lutte contre la fraude en matière de finances publiques.

Entrés en vigueur le 24 octobre 2018, plusieurs de ses mesures intéressent la DGDDI et visent à renforcer la lutte contre les circuits illicites de vente de tabac, les moyens de détection et de caractérisation de la fraude, et les sanctions en matière de fraudes fiscales et douanières.

La transformation du service national de douane judiciaire (SNDJ) en service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)

Le 1er juillet 2019, le service national de douane judiciaire (SNDJ) s'est transformé pour devenir le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Ce service à compétence nationale, rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques, regroupe au sein d'un même service les officiers de douane judiciaire (ODJ) et les officiers fiscaux judiciaires (OFJ) lorsqu'ils sont placés au sein du ministère chargé du budget.

La compétence légale d'attribution des ODJ et des OFJ n'a pas été modifiée par la création du SEJF. Pour autant, le regroupement au sein d'un même service de ces deux catégories d'agents doit permettre de conduire à des complémentarités dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire :

- par la mise en commun de moyens matériels spécifiques d'enquête, de la cellule d'analyse criminelle, de la formation dispensée pour obtenir la qualification d'ODJ/OFJ ;
- par le partage du savoir-faire reconnu des ODJ en matière de démantèlement d'organisations structurées, et de blanchiment de fraudes financières complexes (escroquerie à la TVA, fraude aux accises, blanchiment de fraude fiscale).

III. Résultats chiffrés et qualitatifs de la LCF

Les résultats de la DGDDI pour les droits et taxes redressés en matière de fraude fiscale ont été en constante progression de 2012 à 2018.

En 2018, la DGDDI a réalisé 19 309 constatations, contre 19 182 en 2017, permettant de redresser 313,4 millions d'euros, un montant en hausse de 16,7 % par rapport à l'année 2017. Le nombre de contentieux fiscaux à enjeu s'établit à 3 869 en 2018, progressant de 14,3% par rapport à l'année précédente (3 384 en 2017).

À ces résultats s'ajoutent ceux du SNDJ dont les services ont identifié en 2018 un préjudice aux finances publiques d'un montant de 126,3 millions d'euros relatif aux points suivants :

- 114 698 643 euros concernant des fraudes à la TVA ;
- 3 448 877 euros concernant les contributions indirectes (alcools, tabacs et jeux) ;
- 7 318 348 euros concernant la fraude fiscale ;
- 787 643 euros concernant la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne.

Les enquêtes menées par le SNDJ ont également donné lieu à l'identification et à la saisie de près de 49,2 millions d'euros d'avoires criminels.

En matière financière, les résultats contentieux se maintiennent à un niveau élevé en 2018. Le nombre de manquements à l'obligation déclarative (MOD) constatés par les services s'élève à 2012 en 2017 (contre 2029 en 2017). Ce léger recul du nombre de constatations s'accompagne d'une progression importante en valeur. Les montants de ces MOD représentent en effet 72,4 millions d'euros en 2018, contre 64,3 millions d'euros en 2017, soit une progression d'environ 13%.

Cette évolution significative des résultats contentieux reflète le renforcement et la réorientation de l'action de la DGGDI dans le secteur des fraudes financières initiés en 2015. Cette démarche s'est traduite par la mise en œuvre d'une stratégie globale visant à utiliser les interceptions de flux illicites de capitaux et le délit de blanchiment douanier pour mettre à jour des activités frauduleuses et identifier des réseaux criminels.

LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES

En 2018, la lutte contre la fraude aux cotisations sociales s'est caractérisée par un renforcement et une adaptation des moyens d'investigation (I), une amélioration des redressements de cotisations frauduleusement éludées (II) et la détermination de perspectives adaptées à l'évolution des enjeux (III).

1. Des moyens d'investigation renforcés et adaptés en 2018

L'évolution permanente et la complexité des fraudes nécessitent le renforcement et l'adaptation régulière des moyens d'investigation, notamment par l'élaboration d'outils juridiques et de pilotage pertinents.

1. La stratégie de contrôle en matière de travail dissimulé

Plusieurs corps de contrôle sont compétents pour rechercher et constater les infractions constitutives de travail illégal (articles L. 8271-1 et L. 8271-1-2 du code du travail).

Pour le régime général, ce sont les dispositions du code de la sécurité sociale (articles L. 243-7 et suivants et R. 243-59 et suivants) qui régissent le contrôle du recouvrement des cotisations et le redressement des cotisations éludées. En ce qui concerne le régime agricole, les contrôles se fondent sur le code rural et de la pêche maritime (articles L. 724-7 et suivants).

Pour les deux régimes, la lutte contre la fraude a pour objectif de couvrir le risque de dissimulation de salarié ou d'activité, en ciblant les entreprises présentant un profil de risque frauduleux ou des enjeux financiers importants.

Elle permet également d'assurer une présence régulière et organisée auprès de l'ensemble des entreprises et des cotisants, afin de prévenir les pratiques favorisant l'évasion sociale.

Elle nécessite enfin d'assurer un niveau de présence harmonisé sur l'ensemble du territoire, de garantir une action auprès de l'ensemble des catégories de cotisants et de choisir la procédure la plus adaptée au risque que présente l'entreprise contrôlée.

Pour pouvoir atteindre ces objectifs, différentes actions de contrôle sont conduites en matière de travail dissimulé :

- les actions de **contrôle ciblées**, fondées sur la sélection d'entreprises présentant un profil de risque de dissimulation d'activité ou de déclaration d'emploi et susceptibles de déboucher sur des redressements. Certains redressements sont issus de l'exploitation des procès-verbaux de partenaires (inspection du travail, services de police et de gendarmerie...), dans le mesure où les organismes de contrôle peuvent procéder au redressement des cotisations et contributions sociales éludées à partir des constats portés aux procès-verbaux des autres services publics ;
- les actions de **contrôle aléatoire**, permettant de traiter en amont le problème de biais de sélection en assurant la représentativité des contrôles dès leur mise en œuvre ;
- les actions de **prévention** destinées à sensibiliser le plus grand nombre aux enjeux et objectifs de la lutte contre le travail dissimulé. Elles s'inscrivent dans le cadre d'opérations spécifiques comme par exemple des manifestations saisonnières ou ayant une dimension événementielle. Ces actions correspondent souvent à des activités liées au tourisme ou à des manifestations culturelles, musicales ou sportives. Ces actions préventives sont utilement complétées par des démarches d'informations et par une sensibilisation des donneurs d'ordre privés et publics sur leurs obligations dans le cadre du recours à la sous-traitance.

1. Des outils juridiques adaptés aux objectifs de prévention, de détection et de sanction de la fraude aux cotisations sociales

L'année 2018 s'est caractérisée par d'importantes avancées juridiques.

La loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 est venue renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, douanière et sociale à l'échelle nationale, en permettant de mieux détecter, appréhender et sanctionner la fraude. En effet, elle

renforce les échanges d'informations utiles à l'accomplissement des missions de contrôle des agents chargés de la lutte contre la fraude au sein des différentes administrations. Elle harmonise également les conditions d'exercice du droit de communication entre agents fiscaux et agents des organismes de sécurité sociale en renforçant notamment les pénalités en cas de récidive de refus et de silence opposé par les tiers aux agents des organismes de sécurité sociale. Enfin, elle sanctionne la complicité de fraude et prévoit une nouvelle sanction administrative, exclusive des sanctions pénales, à l'encontre des tiers facilitant la fraude fiscale et sociale :

- **le renforcement des échanges d'informations** utiles à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude au sein des différentes administrations (article 6) : il a instauré un droit d'accès direct aux informations contenues dans FICOBA, FICOVIE, BNDP et Patrim pour les agents des URSSAF pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle portant sur les cas de fraudes aux cotisations sociales. Son décret d'application est paru le 27 juin 2019. Ces bases contiennent les informations suivantes :
 - Fichier des comptes bancaires (FICOBA) qui 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 français ;
 - Fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie (FICOVIE) qui 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 ne soient pas résidents français ;
 - « Patrim » ou « Estimer un bien » qui 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 ;
 - Base nationale des données patrimoniales (BNDP) qui recense les informations patrimoniales contenues dans les documents déposés dans les services des impôts des entreprises et les services en charge de la publicité foncière et de l'enregistrement.
 - **l'harmonisation des conditions d'exercice du droit de communication** entre agents fiscaux et agents des organismes de sécurité sociale, associée au renforcement des pénalités en cas de récidive, de refus et de silence opposé par les assurés aux agents des organismes de sécurité sociale (article 8) ;
 - la clarification des **obligations fiscales des plateformes d'économies collaboratives** en vue d'une meilleure exploitation des données collectées par l'administration et d'une détection optimisée des revenus non déclarés (article 10) : La modification des dispositions relatives aux obligations déclaratives à la charge des plateformes vise, d'une part, à garantir une collecte d'informations de qualité, afin de restituer une information fiable sur la déclaration de revenus des contribuables et à lutter contre la fraude fiscale. D'autre part, elle a pour objectif de permettre une meilleure intelligibilité des obligations des plateformes vis-à-vis de l'administration fiscale, en faisant converger les textes relatifs à l'obligation de renseignement des utilisateurs et à l'obligation déclarative. Les données d'identification des utilisateurs des plateformes d'économie collaborative sont récupérées annuellement par la DGFIP, qui transmet le fichier contenant ces données à l'ACOSS à des fins de requête et de croisement de données avec celles contenues dans leurs bases.
- la mise en place d'une nouvelle **sanction administrative** visant la complicité de fraude, exclusive des sanctions pénales, à l'encontre des tiers facilitant la fraude fiscale et sociale (article 19). Une amende est prononcée à l'encontre des professionnels qui proposent à leurs clients ou réalisent à leur demande des montages abusifs ou frauduleux leur permettant de se soustraire à leurs obligations fiscales ou sociales. Cette mesure permet de renforcer la lutte contre les montages frauduleux ou abusifs, qui sont particulièrement difficiles à appréhender. L'exemplarité de la sanction lui confère en outre un caractère dissuasif qui vise à responsabiliser les professionnels de manière à agir préventivement contre la fraude fiscale et sociale.

De même, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (article 23) permet à présent de sanctionner plus fortement le travail dissimulé par :

- un **élargissement** du périmètre des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale pouvant faire l'objet d'une annulation en cas de constat de travail illégal ;

- une **majoration** des redressements en cas de nouvelle constatation de travail dissimulé dans un délai de cinq ans à compter de la première notification.

Par ailleurs, dans le cadre de l'application des dispositions prévues par les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale, une décision récente de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt ALTUN C-359/16 du 6 février 2018, permet dorénavant au juge national pénal d'écarter les certificats attestant de l'affiliation à un autre régime de sécurité sociale. Cette possibilité est limitée strictement aux situations dans lesquelles le certificat a été obtenu de façon frauduleuse ou en cas d'abus de droit et la constatation de la fraude doit reposer sur un élément objectif et subjectif. Même limitée dans son application et ses effets, cette jurisprudence renforce l'arsenal juridique disponible pour la lutte contre la fraude transfrontalière et elle constitue la première remise en cause par la CJUE du caractère intangible de ces certificats par une autre autorité que celle qui les a délivrées.

Enfin, afin de répondre aux recommandations de la Cour des comptes sur la nécessité d'harmoniser les moyens juridiques à la disposition des agents de contrôle des Urssaf et de la MSA, la possibilité de procéder à une saisie conservatoire a été étendue aux agents de contrôle de la MSA (LFSS pour 2018). De plus, une évolution législative est proposée dans le cadre du PLFSS 2020 afin de permettre aux agents de contrôle des organismes de sécurité sociale de procéder aux constats des situations de recours frauduleux au détachement quel que soit le régime d'affiliation. L'objectif serait notamment de donner une force probante aux constats établis par les agents de contrôle de la MSA afin que ces derniers puissent être utilisés par les Urssaf et réciproquement et ce, particulièrement dans le cadre des contrôles des ETT du secteur agricole. De même, d'autres dispositions sont également à l'étude afin de permettre l'exploitation des PV de travail dissimulé établis par les corps de contrôle partenaires par l'ensemble des agents de contrôle ainsi que le renforcement des conditions de délivrance des attestations de vigilance.

1. La convention d'objectifs et de gestion : un outil de pilotage de la lutte contre la fraude aux cotisations sociales

L'adaptation de la stratégie de lutte contre la fraude a été prévue par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée par l'ACOSS avec l'Etat pour la période 2018-2022.

Les actions de lutte contre la fraude doivent dorénavant mieux s'insérer dans un cadre unique de dispositif de contrôle interne plus efficient, permettant une identification plus pertinente des risques potentiels de fraude, impliquant l'ensemble des acteurs des branches (cohérence avec les plans de contrôle de l'agent comptable, de l'ordonnateur, ...), s'appuyant sur le développement d'outils de croisement de données (interbranches, inter-régimes, ...), sur une amélioration des techniques de détection des fraudes (datamining, big data, ...), sur des contrôles davantage centrés sur les forts enjeux financiers et sur un développement des échanges avec les partenaires externes.

L'activité de recouvrement du régime général s'est ainsi engagée, au titre du travail illégal, à mettre en œuvre une politique de prévention harmonisée sur l'ensemble du territoire (campagne de sensibilisation, diffusion de consignes, actions de prévention en mutualisation des bonnes pratiques du réseau, ...). Elle a pour objectifs de :

- **mieux appréhender** les phénomènes de fraude et leur ampleur, d'offrir au réseau des moyens pour y remédier de façon homogène (notamment par une meilleure connaissance du potentiel d'évasion sociale, la mise en place d'un observatoire national de la fraude destiné à mieux recenser les différentes typologies, la diffusion de guides méthodologiques, etc.) ;
- **améliorer les moyens** opérationnels existants (partenariats interministériels, exploitation des données individuelles de la DSN, déploiement de plans sectoriels, accès à des bases de données externes notamment au titre des travailleurs détachés, etc.).

En corollaire du renforcement des effectifs affectés à la lutte contre le travail illégal, des objectifs de redressement ambitieux au regard de la précédente COG ont été fixés à l'ACOSS. Pour rappel l'objectif 2017 était de 350M€.

Les objectifs chiffrés prévus par la COG sont les suivants :

Indicateurs	2018	2019	2020	2021	2022
Montant redressé au titre de la LCTI en cumul (en M€)	600	1250	1950	2700	3500
Montant recouvré sur créances LCTI en cumul (en M€)	50	102	162	232	316

Quant au régime agricole, il continue de mettre en œuvre les objectifs en matière de lutte contre le travail illégal, fixés dans la COG 2016-2020, à savoir :

- **améliorer le ciblage des contrôles**, grâce notamment au datamining ;
- **renforcer l'efficacité du contrôle** des cotisations et de la lutte contre le travail illégal en améliorant notamment le montant des redressements ainsi que le nombre d'entreprises contrôlées ayant recours à des travailleurs détachés.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle des prestations de services internationales, un suivi fiabilisé des actions de contrôle et des demandes de retraits de formulaires A1 ainsi que des contentieux en cours constituent un des engagements de la branche. Des réunions régulières ont déjà eu lieu avec l'ensemble des acteurs concernés (DSS/CLEISS/ACOSS/CNAM/MSA) afin notamment d'examiner les demandes pendantes et les suites à donner.

1. Le renforcement de la coopération entre organismes de protection sociale et avec les administrations partenaires

Les synergies partenariales entre organismes, administrations partenaires et pouvoirs publics sont de plus en plus renforcées pour mieux identifier et combattre l'émergence de systèmes élaborés de fraude.

1. La coopération interministérielle

En matière de lutte contre le travail dissimulé, l'efficacité des actions dépend notamment des relations partenariales développées entre les différents services publics impliqués.

La politique de lutte contre la fraude est fixée par le comité national de lutte contre le travail illégal présidé par le Premier Ministre et tous les trois ans, un plan national de lutte contre le travail illégal est établi.

Les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) constituent un important vecteur d'échanges d'information et de mutualisation des contrôles sur le terrain. Ils réunissent, sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'Etat (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, Urssaf, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite et caisses de MSA). Ce dispositif est source de résultats en matière de lutte contre le travail illégal.

Les Urssaf ont également développé des coopérations avec Tracfin et l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) en mettant des compétences à disposition de ces organismes pour exploiter des informations opérationnelles dans le cadre de contrôles à forts enjeux.

Depuis avril 2016, sous le pilotage de la Direction Générale du Travail, un groupe opérationnel de coordination (composé de la DNLF, de la DSS, de l'OCLTI, des services fiscaux de la DGFiP, de Tracfin, du Cleiss, de l'Acoss et de la CCMSA) permet des échanges opérationnels et initie une approche partagée et coordonnée sur de grands dossiers identifiés comme « stratégiques ». Les situations de fraude au détachement constituent à cet égard un thème prioritaire.

En ce qui concerne le régime agricole, plus de la moitié des actions de contrôle de la MSA sont issues du partenariat avec d'autres administrations (37 % avec la DIRECCTE, 17 % avec d'autres corps de contrôle, 6% après réception de PV établis par d'autres organismes, tels que la Gendarmerie ou la Police).

La loi du 23 octobre 2018 renforçant les échanges d'informations utiles pour mieux lutter contre la fraude permet désormais aux agents en charge de la lutte contre le travail dissimulé de consulter certaines bases automatisées de l'administration fiscale (base nationale du patrimoine, PATRIM, FICOVIE).

1. La coopération internationale

Du fait de la complexité des situations en cause et des règles européennes, la coopération entre institutions de sécurité sociale est indispensable pour mieux détecter certaines situations de fraude, et, lorsqu'elles sont détectées, pouvoir les réprimer de façon efficace.

L'Acoss a développé des coopérations opérationnelles avec les institutions de sécurité sociale des autres Etats Membres, pour mieux lutter contre la fraude, par l'échange d'informations et l'entraide administrative.

L'ambition de ces coopérations consiste à échanger des informations, le plus en amont possible, notamment pour vérifier la réalité économique et sociale d'une entreprise soupçonnée de fraude. Ces échanges reposent sur l'identification réciproque d'interlocuteurs et de circuits dédiés de partage d'informations. Ces coopérations peuvent également inclure des modalités conjointes de contrôle d'entreprises de chaque côté de la frontière.

Par ailleurs, ces échanges sur la détermination de la législation applicable permettent de mieux coopérer dans les cas de fraudes aux détachements ou aux autres situations. Ces deux dernières années, l'Acoss, en lien avec le Cleiss, a conclu des accords de coopération avec différentes institutions de sécurité sociale (Portugal, Italie). Cette démarche succède à celles initiées quelques années auparavant avec la Belgique et le Luxembourg. De même, le développement de tels partenariats est inscrit au sein de la fiche de route de la COG CCMSA.

A titre d'exemple, il est ainsi utile de faire état du partenariat France/Belgique. En 2017, des travaux spécifiques ont été conduits conjointement entre l'Acoss, l'Urssaf du Nord-Pas de Calais et l'ONSS (Office national de Sécurité Sociale, homologue belge de l'Acoss et des Urssaf). Cette expérimentation visait à permettre une exploitation par l'Urssaf des données issues de la base belge de données « Limosa », notamment celles relatives aux travailleurs détachés en Belgique par des entreprises établies en France.

Cette démarche a permis de faire vérifier la réalité de plusieurs situations de détachement par les services de contrôle de part et d'autre de la frontière. Outre ces échanges opérationnels sur des situations à risque, cette coopération a permis un échange de bonnes pratiques et d'expertises en matière de contrôle des situations de détachement entre les deux organismes. Elle se poursuit en 2019 au travers de l'ambition réciproque de renforcer les échanges d'informations afin d'améliorer l'application de la législation de sécurité sociale. Il est ainsi prévu d'ouvrir, de façon réciproque, des accès aux bases de données de l'ONSS et de l'Acoss, afin de mieux détecter les situations de fraude.

1. Un exercice 2018 marqué par une amélioration des redressements de cotisations frauduleusement éludés

Une synthèse annuelle des opérations de contrôle à des fins de lutte contre la fraude aux cotisations sociales est établie par l'Acoss et par la CCMSA, conformément à l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale³⁷.

1. Les résultats de l'Acoss et du réseau des Urssaf

Deux grands types d'actions sont mis en œuvre. Le premier destiné à vérifier et accompagner les entreprises dans la bonne déclaration, il s'agit du contrôle comptable d'assiette qui en 2018 a concerné 133 000 entreprises (62 000 contrôles sur place et 61 000 contrôles sur pièces) et a conduit à des redressements des cotisations et contributions pour 838M€. Le second, tourné vers la lutte contre la fraude au travail dissimulé qui représente au titre de 2018 un montant de 641 M€ de redressements.

En 2018, le réseau des Urssaf a procédé à environ 50 750 actions de lutte contre le travail dissimulé :

- plus de 5 000 actions étaient ciblées essentiellement dans les secteurs de la construction, des hôtels, cafés et restaurants et du commerce ;
- environ 45 000 actions étaient préventives.

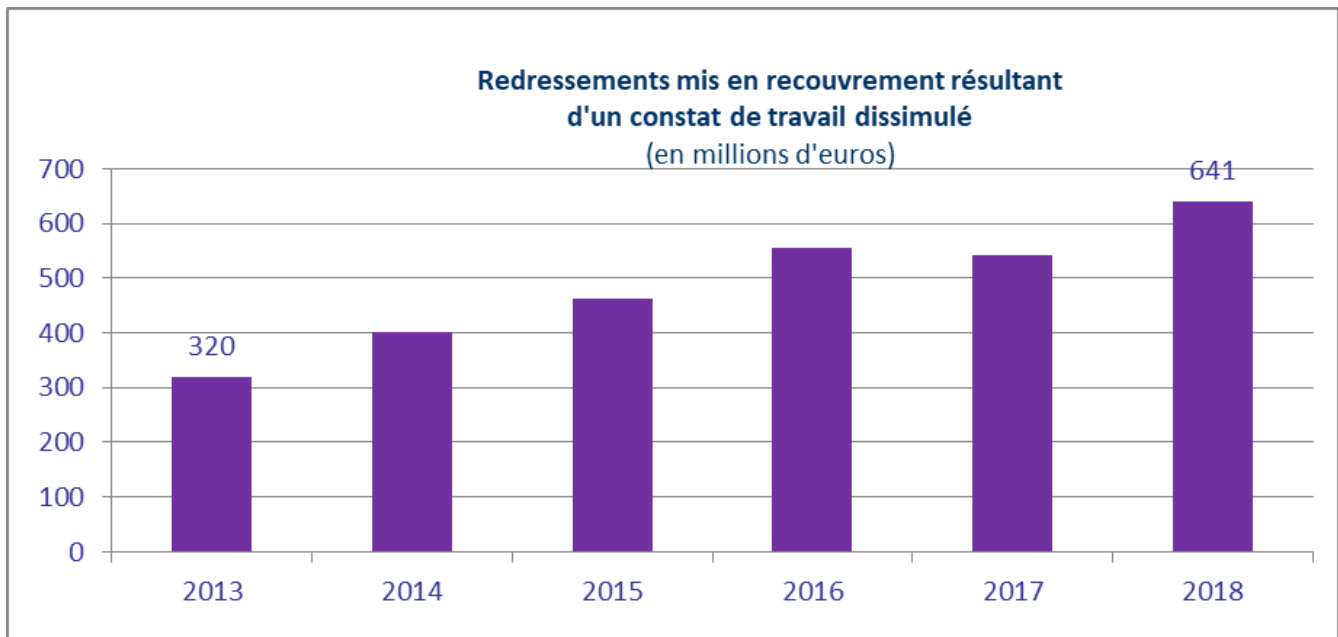
Les actions ciblées ont été orientées vers des situations de travail dissimulé à forts enjeux et vers des actions complexes, moins nombreuses, plus longues et qui permettent d'accroître les montants redressés.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'actions Lcti ciblée régime général	6 482	4 996	4 939	4 350	3 993
Nombre d'actions Lcti ciblée travailleurs indépendants	667	614	786	896	1 151
Total des actions	7 149	5 610	5 725	5 246	5 144
Total des redressements M €	401	463	554	541	641

En 2018, 72% des actions ciblées se sont concentrées sur des entreprises employant du personnel et 20 % des actions ont concerné des travailleurs indépendants. Sur ces actions, 88 % ont donné lieu à un redressement. Ce pourcentage, en augmentation de 1 point en un an, a connu une hausse de 6 points depuis 2014.

L'ensemble de ces actions a permis aux inspecteurs du recouvrement de rédiger 2250 procès-verbaux de travail dissimulé et les Urssaf ont procédé au redressement de 641 M€ à la suite d'actions de contrôle. Il s'agit d'une augmentation de 18,5 % par rapport aux résultats de l'année 2017.

³⁷L'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale dispose que « Les organismes nationaux des différents régimes suivent les opérations réalisées par les organismes mentionnés au premier alinéa. Ils en établissent annuellement une synthèse qui est transmise au ministre chargé de la sécurité sociale. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale en définit le contenu et le calendrier d'élaboration. »



Source : AcoSS - Rapport thématique 2019 – La lutte contre la fraude au prélèvement social

Les résultats présentent les caractéristiques suivantes :

- les contrôles engagés dans le secteur de la construction, secteur ciblé en 2018 ont représenté 51% du total des redressements. Les deux autres secteurs ciblés hôtels, café, restaurants et commerces ont représenté environ 8% du total des redressements ;
- les résultats 2018 de l'ACOSS intègrent un dossier exceptionnel relatif à une entreprise de travail temporaire espagnole (pour un montant de 113 M€). A titre de comparaison, le plus significatif dossier de l'exercice 2017 représentait un montant de redressement de 6,1 M€ ;
- 10 dossiers représentent 28% du total des redressements. Les secteurs concernés sont des entreprises de travail temporaire, de la construction et de l'industrie (cf tableau ci-dessous).

Secteur économique	Montant de redressement 2018 (euros)
ETT	112 551 641
Construction	17 035 988
Construction	13 546 952
Construction	9 660 640
Industrie	5 167 486
Construction	5 023 009
Construction	4 213 639
Construction	4 197 866
ETT	3 809 907
Construction	3 666 496
Total des 10 premiers dossiers	178 873 624

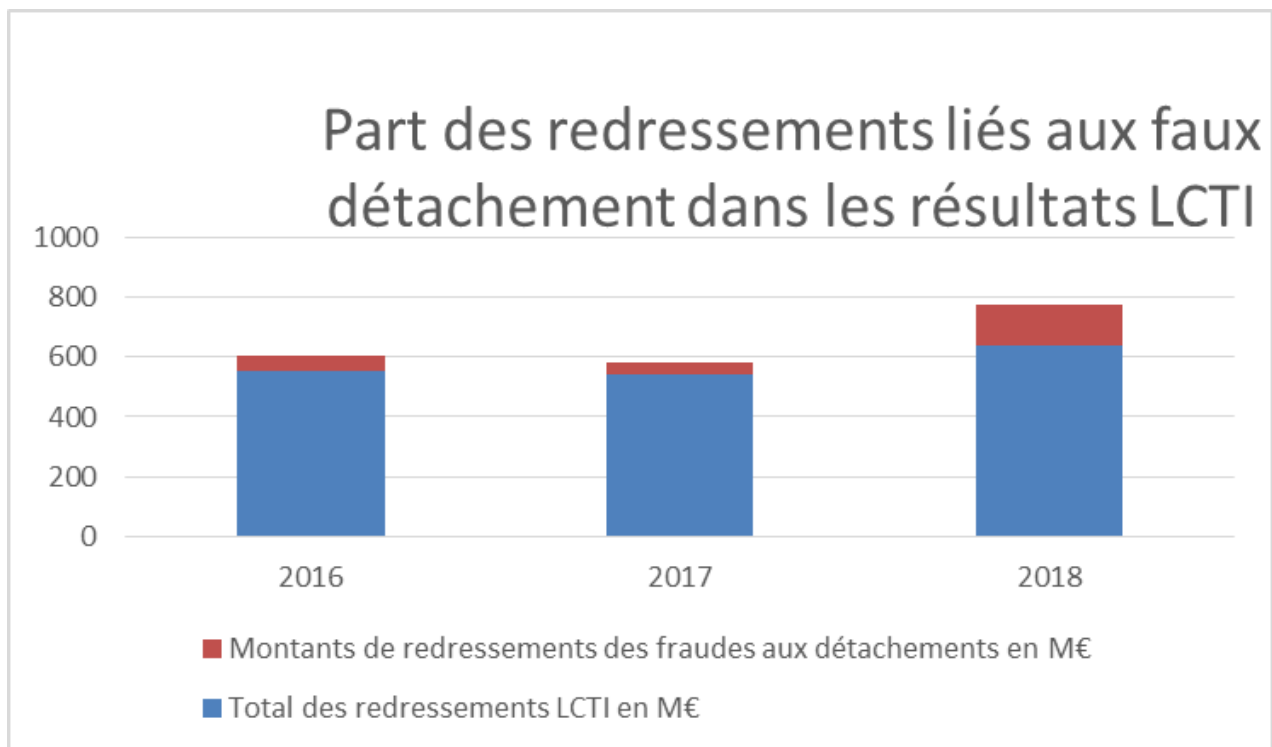
Ces 10 dossiers ont notamment été sélectionnés à partir de signalements faisant état d'un ou plusieurs indices de fraude présumée.

Une analyse des redressements opérés par nature d'infraction de travail dissimulé met en évidence que le principal motif de redressement correspond à de la dissimulation totale de salarié. Il représente 90 % des montants mis en recouvrement en 2018.

Par ailleurs, les redressements opérés dans le cadre de la fraude aux détachements ont également contribué de façon significative aux résultats de l'exercice.

	Montants de redressements des fraudes aux détachements
2016	50 965 511 €
2017	40 561 408 €
2018	130 713 348 €

Source : AcoSS - Rapport thématique 2019 – La lutte contre la fraude au prélèvement social



Source : AcoSS - Rapport thématique 2019 – La lutte contre la fraude au prélèvement social

La lutte contre la fraude aux détachements a principalement été orientée sur les secteurs du travail temporaire et de la construction. Le détachement conduit à appliquer à un salarié d'une entreprise étrangère venant temporairement exercer en France le droit du travail du pays d'origine et à maintenir ce salarié dans le système de sécurité sociale du pays d'origine, auprès de qui l'entreprise doit cotiser.

La fraude au détachement peut concerner deux types de fraude aux cotisations sociales :

- le recours abusif au détachement, qui consiste à rattacher un travailleur à un pays où les cotisations sociales sont plus faibles afin de diminuer le coût du travail, alors que les conditions d'exercice de l'activité professionnelle ne répondent pas aux conditions du détachement ;
- le détachement fictif, qui est allégué par l'employeur pour ne pas payer de cotisations dans le pays d'activité. L'employeur ne déclarant pas non plus le salarié dans le pays d'origine, il échappe ainsi à tout prélèvement.

Les fraudes au détachement les plus communément constatées sont :

- la création en France de structures « de pure gestion » des salariés détachés pour les mettre à disposition de chantiers ou d'exploitations agricoles (bureaux de placement) ;
- l'entreprise sans réalité économique / structurelle / professionnelle dans un État membre mais créée uniquement pour détacher des salariés sur le territoire français (entreprise dite « coquille vide ») ou filiale fictive ;
- l'entreprise créée via un montage juridique complexe, uniquement pour mettre à disposition des entreprises françaises, sur le sol français, des salariés détachés ;
- l'allégation de détachement sans avoir cotisé dans l'État d'origine.

La lutte contre la fraude au détachement constitue un enjeu économique et social crucial, tant pour la préservation du modèle social que des entreprises françaises. Priorité des pouvoirs publics, elle constitue un axe de travail majeur du réseau des Urssaf. A l'initiative de la DSS, il est prévu de renforcer la gouvernance avec les acteurs concernés afin d'assurer la qualité des procédures permettant de remettre en cause le détachement, et de façon plus générale l'affiliation à la sécurité sociale d'un autre État.

Toutefois, outre le détachement, les règlements européens prévoient une autre forme de dérogation au principe de territorialité de la législation applicable : la pluriactivité. Une personne pluriactive exerce, simultanément ou en alternance, pour la même entreprise ou le même employeur ou pour différentes entreprises ou différents employeurs, une ou plusieurs activités différentes dans au moins deux États membres. La pluriactivité se distingue du détachement par son caractère permanent. Des règles de l'Union, spécifiques à la pluriactivité, assez complexes dans leur mise en œuvre, déterminent la législation applicable en matière de sécurité sociale. Il s'agit d'un phénomène en expansion, ce qui peut être lié à des contournements frauduleux, mais également à une meilleure appréhension de la pluriactivité. La répartition entre les situations de détachement et de pluriactivité des personnes exerçant une activité en France a tendance à s'inverser, (augmentation de 44% en 2016 et de 61% en 2017 selon les données du Cleiss). Contrairement à la sécurité sociale, le droit du travail ne reconnaît pas juridiquement la notion de pluriactivité et la traite comme du détachement.

Ces chiffres témoignent donc de l'amélioration des méthodes d'investigation et de la professionnalisation des inspecteurs en charge de la lutte contre la fraude.

1. Les résultats du recouvrement des cotisations des professions salariées et non-salariées par le régime agricole

Les résultats de la MSA dans la lutte contre le travail illégal et dans la détection de fraudes aux cotisations ont plus que triplé en 10 ans, avec une progression annuelle moyenne de 14 % et un montant total de fraudes détectées de près de 129,5 M€.

Il est toutefois à noter que la mise en place de la DSN et des difficultés liées à l'exploitation des données individuelles ont ralenti la progression des résultats de l'année.

Le montant des redressements au titre de la fraude aux cotisations et du travail illégal et dissimulé s'est élevé à 16,9 millions d'euros pour l'année 2018.

1. L'évaluation du manque à gagner

La question de la mesure du travail dissimulé et de ses impacts sur les finances publiques est un sujet récurrent qui a déjà fait l'objet de travaux nombreux mais dont les méthodes et les résultats sous-jacents ne font pas consensus. Les enjeux se mesurent notamment en termes de manque à gagner pour les comptes publics et de sécurisation du financement du système de protection sociale.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) souligne que le travail non déclaré est un phénomène significatif³⁸. Il estime en effet que le travail non déclaré représente :

- en termes de volume, autour de 5 % des personnes de plus de 18 ans (soit environ 2,5 millions de personnes),
- en termes financiers, entre 2 % et 3 % de la masse salariale totale versée par les entreprises,
- en termes de cotisations sociales éludées, entre 1,5 % et 1,9 % du total des cotisations.

³⁸COE (février 2019), Rapport sur le travail non déclaré

Certains organismes, versant des prestations, ont commencé à produire des travaux sur la fraude et des évaluations sur leur champ de compétence. Ces diverses études ont **conduit le conseil national de l'information statistique (CNIS)** à constituer un groupe de travail sur la mesure du travail dissimulé.

Pour mener à bien ses travaux, le CNIS³⁹ a choisi de s'appuyer sur les résultats des contrôles aléatoires réalisés par les Urssaf. En effet, chaque année depuis 2011, les Urssaf procèdent à des contrôles aléatoires dans le domaine de la LCTI.

L'évaluation de l'évasion sociale proposée par le CNIS repose ainsi sur une extrapolation des résultats de ces contrôles. Cette méthode présente l'avantage de corriger en amont le principal biais sous-jacent à ce type d'évaluation, à savoir le biais de sélection qui peut s'avérer particulièrement fort.

Les contrôles retenus résultent de tirages aléatoires stratifiés par région c'est-à-dire que le volume des contrôles de chaque région a été défini en cohérence avec le poids de la région sur les champs contrôlés. Par ailleurs, les échantillons retenus sont également représentatifs des grands secteurs d'activité et des tailles des entreprises.

L'évaluation proposée se décompose en deux estimations distinctes :

- une estimation de la fraude liée au travail dissimulé qui constitue l'essentiel de la fraude,
- une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé et qui repose sur une extrapolation des résultats des contrôles comptables d'assiette.

Au titre du travail dissimulé, de nouveaux secteurs d'activité sont contrôlés chaque année et permettent de déterminer des taux de fraude par secteur. Ces données contribuent à la détermination d'un taux moyen de fraude tous secteurs confondus. Environ vingt-cinq secteurs font partie du périmètre de l'étude dont les principaux sont le commerce de détail, le BTP, le gardiennage, le transport routier, les cafés-restaurants et la réparation automobile.

L'évaluation effectuée du manque à gagner, déterminée à partir de la moyenne des taux de fraude sectoriels a été estimée en 2017 (la dernière période de contrôle est relative à l'exercice 2016) en taux de cotisations éludées⁴⁰ entre 1,6 % et 2 %, ce qui correspond à une évaluation comprise :

- entre 3,8 Md€ et 4,8 Md€ au titre du champ Urssaf hors assurance chômage ;
- entre 4,4 Md€ et 5,6 Md€ au titre du champ Urssaf y compris assurance chômage ;
- entre 5,2 Md€ et 6,6 Md€ au titre du champ large y compris retraite complémentaire.

Suivant la même méthode que celle décrite ci-dessus, le Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale (HCFiPS) a publié en juillet 2019 une estimation actualisée du manque à gagner pour la sécurité sociale causée par le travail dissimulé. Le taux de cotisations éludées a été légèrement réévalué et est compris entre 1,7 % et 2,1 % (la dernière période contrôlée est celle relative à l'exercice 2017). Les évaluations financières afférentes sont comprises :entre 3,9 Md€ et 4,9 Md€ au titre du champ Urssaf hors assurance chômage ;

- entre 4,4 Md€ et 5,5 Md€ au titre du champ Urssaf y compris assurance chômage ;
- entre 5,2 Md€ et 6,5 Md€ au titre du champ large y compris retraite complémentaire.

Les travaux du CNIS présentent toutefois quelques limites qu'il convient de souligner :

- seules les entreprises de moins de 50 salariés, représentant près de 50% du montant des cotisations ont été contrôlées. De ce fait, il a été appliqué aux entreprises de plus de 50 salariés, un taux forfaitaire correspondant à 80 % du taux de fraude déterminé pour les entreprises de moins de 50 salariés,
- certains secteurs représentant 9% du montant des cotisations n'ont pas encore fait l'objet de contrôles.

³⁹Rapport n° 145, juin 2017 « La mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques »

⁴⁰correspondant au ratio entre les cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées

En conclusion de ces travaux, le CNIS a recommandé la mise en place d'une fonction d'observatoire du travail dissimulé au sein d'une instance rattachée au Premier Ministre. Cette recommandation a d'ores et déjà été suivie et un observatoire national d'évaluation de la fraude sociale a été placé sous l'égide du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS). Cet observatoire a vocation à améliorer la mesure des masses financières dissimulées et celle de leur impact sur les prestations dont l'octroi dépend des ressources.

1. Des perspectives adaptées à l'évolution des enjeux

De manière prioritaire, pour répondre à l'évolution des enjeux, les actions de lutte contre le travail non déclaré doivent s'articuler autour :

- de contrôles menés par le biais de méthodes modernes et innovantes (datamining, croisement de données, etc.) permettant d'identifier les dossiers à risque de non déclaration ;
- de l'incitation / accompagnement à la déclaration (avantages fiscaux et sociaux, simplification des formalités pour les particuliers, les travailleurs indépendants, les petites entreprises, les acteurs internet, etc.) ;
- de la communication sur les résultats des contrôles et sur l'intérêt de la déclaration pour la couverture sociale.

Plus particulièrement, afin de mieux appréhender l'évolution du phénomène du détachement en France et d'optimiser la gestion des détachements « entrants » (travailleurs détachés en France par une entreprise établie à l'étranger) et celui de la pluriactivité, de nouvelles modalités d'échanges d'informations entre les partenaires sont envisagées.

Un travail d'audit est déjà engagé par les partenaires tant sur la nature des données que sur les systèmes d'information. L'objectif final de cette démarche est de recueillir l'expression de besoins de chacun des partenaires impliqués au regard de leurs enjeux et objectifs, de définir les modalités d'accès aux informations utiles aux contrôles (ex : accès ponctuel, traitements de masse) et de déterminer une cible fonctionnelle et technique partagée.

A court terme, les inspecteurs des Urssaf pourront accéder aux données de la base SIPSI au cours du second semestre 2019. Cette base, gérée par la Direction Générale du Travail, permet aux entreprises concernées de transmettre leurs déclarations préalables de détachement directement depuis une plateforme sécurisée. Le croisement de données détenues par l'ACOSS et la MSA avec celles issues des déclarations des entreprises qui effectuent des détachements en France figurant dans la base SIPSI (Système d'Information sur la Prestation de Services Internationale) gérée par la DGT, permettra d'améliorer le ciblage des entreprises et de disposer d'un panel de données complémentaires en cas d'investigations.

Dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal 2019-2020, les actions devant permettre à court et moyen terme ce partage des données ont été étudiées et un calendrier partagé entre les différents acteurs, sphères travail et sécurité sociale confondues.

Il est prévu une refonte du traitement des situations de détachement « sortant » (de la France vers d'autres États) et de pluriactivité en matière de sécurité sociale avec pour objectif de :

- Simplifier les démarches pour les entreprises et les travailleurs ;
- Renforcer la qualité des procédures françaises afin de garantir que l'ensemble des critères sont respectés ;
- Renforcer les capacités de détection et de contrôle des situations frauduleuses ;
- Faciliter l'accès des différents réseaux aux données nécessaires à l'exercice de leurs missions et l'interlocution avec les institutions étrangères.

Pour réaliser cet objectif, la gestion des activités associées à la détermination de la législation applicable sera transférée aux Urssaf au 1^{er} janvier 2020 pour les travailleurs indépendants et au 1^{er} janvier 2022 pour les salariés du régime général de la sécurité sociale. Cette gestion est aujourd'hui assurée respectivement par les caisses déléguées à la sécurité sociale des indépendants et les caisses primaires d'assurance maladie.

Cela se traduira également par la réalisation, en coopération entre les administrations et opérateurs concernés (DSS, Acoss, Cnam, CNDSSI, Cleiss), d'un outil dédié permettant la gestion de ces formalités, le partage et le rapprochement des données associées.

Par ailleurs, d'autres axes d'évolution sont à l'étude pour mieux lutter contre les faux statuts en matière :

- d'économie collaborative (lutter contre les faux travailleurs indépendants et les fausses micro-entreprises, éviter la non-déclaration sur les plateformes de l'économie collaborative) ;
- de faux bénévolat (lors des prochaines grandes manifestations sportives et des différentes manifestations culturelles) ;
- de faux stagiaires et apprentis (bénéfice d'exonérations liées à certains statuts).

Dans la poursuite de ces travaux, le plan national de lutte contre le travail illégal 2019-2022 (PNLTI) reprend les orientations fixées dans la COG de l'Acoss. Les deux axes stratégiques retenus consistent à :

- assurer le respect des droits fondamentaux des salariés travaillant dans les secteurs les plus touchés par le travail illégal lors des grands événements ;
- garantir la légalité du recours aux travailleurs détachés en France.

Un diagnostic sur les fraudes émergentes sera également mené dans le cadre du PNLTI, afin de mieux identifier les nouveaux secteurs à risque liés à :

- une pénurie de main d'œuvre [secteur sanitaire et médico-social (EHPAD, sous-déclaration et minoration d'heures déclarées pour certaines professions paramédicales)] ;
- l'émergence de nouveaux besoins (secteur des énergies renouvelables).

Des orientations concernant l'activité du recouvrement du régime général pourront également être inscrites au sein du nouveau plan national de lutte contre la fraude (2020-2022) en cours d'élaboration.