

PRÉSENTATION À LA PRESSE DU RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE DE SYNTHÈSE SUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Mardi 16 décembre – 9h30

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de votre présence ce matin à cette présentation de l'enquête conduite par la Cour des comptes sur la lutte contre la fraude fiscale.

C'est un moment un peu particulier pour moi, je dois le reconnaître, puisqu'il s'agit de la dernière conférence de presse que j'assume pour présenter un rapport de la Cour, alors que je quitterai mon mandat dans quelques jours.

Je reviendrai plus en détail à ce propos lors de l'échange prévu avec la presse mercredi. Mais avec près d'un rapport publié par jour ouvré, contre une trentaine lorsque je suis arrivé à la Cour en 2020, la démarche d'ouverture, que j'ai souhaitée, à travers le 100 % publication, est un succès. Nos rapports sont lus, nous sommes entendus et écoutés des citoyens – un peu moins des responsables politiques, et les reprises par les médias sont nombreuses, votre présence aujourd'hui en témoigne.

Cet intérêt tient sans doute en partie au fait que la Cour aborde des sujets essentiels et attendus dans le débat public. Le rapport de synthèse de ce jour sur la lutte contre la fraude fiscale en est un parfait exemple. J'en viens à sa présentation.

Je tiens à saluer tout d'abord le travail remarquable et approfondi de ses artisans : Carine Camby, présidente de la 1^{ère} chambre, Emmanuel Giannesini, président de section, Jérôme Brouillet, contre-rapporteur, ainsi que l'équipe des rapporteurs : Khalil Aggiouri, Thomas Basset et Maelenn Ferreira-Daniel.

Le rapport que je vous présente clôt un cycle de travaux réalisés sur trois ans par la Cour sur la lutte contre la fraude fiscale.

Ce cycle a été ouvert avec le rapport d'initiative citoyenne portant sur la *détection* de la fraude fiscale des particuliers, publié en novembre 2023. Il a été complété par 3 rapports portant sur les directions chargées du contrôle fiscal :

- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), qui est la direction du « renseignement » de la DGFIP, un rapport publié en octobre 2024 ;
- la direction nationale des vérifications nationales et internationales (DVNI), compétente pour les grandes entreprises, rapport dont la publication intervient aujourd'hui également ;

- la DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des deux directions départementales du Doubs et de la Nièvre, rapports publiés en juin dernier, qui traitent du contrôle fiscal local.

Enfin, nos différentes communications récentes consacrées à tel ou tel impôt en particulier ont également contribué à cette synthèse.

Ce rapport analyse la stratégie déployée par l'administration fiscale, les moyens engagés et la sanction de la fraude fiscale au terme d'une décennie de transformations profondes, qui court de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, que j'avais portée lorsque j'étais ministre, jusqu'à aujourd'hui.

Sans se résumer à une synthèse des travaux antérieurs, ce rapport en reprend les conclusions et les remet en perspective autour de 3 dimensions :

- les résultats de la lutte contre la fraude fiscale ;
- l'évolution de la stratégie de détection de la fraude et de programmation du contrôle fiscal ;
- et enfin la répression de la fraude.

La fraude fiscale, on le sait, occupe une place majeure dans les discussions sur la justice fiscale. Le baromètre du CPO, publié il y a deux semaines, nous rappelle les liens profonds qui existent, en particulier en France, entre citoyenneté et civisme fiscal.

Pourtant, la fraude fiscale est en réalité un phénomène mal cerné, mal chiffré et souvent mal traité.

La fraude fiscale est souvent confondue, par méprise ou par calcul, avec l'optimisation et l'évasion fiscales, qui sont a priori des pratiques légales, moyennant, il est vrai, des zones grises. Des chiffres circulent régulièrement dans le débat public alors que la réalité est que le niveau global de la fraude *stricto sensu* est méconnu, même dans ses ordres de grandeur. Telle ou telle catégorie de contribuable est fréquemment montrée du doigt, sans que les faits ne viennent confirmer s'ils fraudent plus ou moins que d'autres.

*

J'en viens donc au contenu de cette enquête.

Je prends les devants : ce rapport ne livre pas « LE » chiffre que tout le monde attend, il ne dénonce pas tel ou tel comme fraudeur habituel et ne comprend pas de proposition de « big bang ». L'arsenal législatif, les outils technologiques, les moyens humains sont déjà là, et c'est du reste le cœur de notre analyse. Car notre rapport s'ouvre sur un double paradoxe.

Le premier paradoxe, c'est que les sommes recouvrées au titre du contrôle fiscal n'ont guère progressé par rapport au début des années 2010. Pourtant, la coopération entre administrations nationales et internationales s'est nettement accrue, et l'administration fiscale dispose de plus en plus d'informations et les exploite de mieux en mieux grâce à des outils numériques d'une puissance inédite.

Le second paradoxe, c'est qu'en dépit de la volonté affichée du législateur et notamment de la réforme du « verrou de Bercy » opérée en 2018, la sanction administrative et la répression pénale de la fraude fiscale ne sont ni plus fréquentes ni plus sévères aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Cette enquête a cherché les raisons susceptibles d'expliquer cette situation paradoxale à double titre, ainsi que des pistes pour l'améliorer.

Commençons par les enjeux financiers de la fraude fiscale et les résultats du contrôle fiscal.

Comme je le disais, il faut tout d’abord rappeler ce qu’est la fraude et clarifier les autres notions avec lesquelles elle peut être confondue. La fraude fiscale est définie par la loi : elle suppose le cumul d’un élément matériel – le manquement à la règle fiscale – et d’un élément intentionnel – la volonté délibérée de ne pas respecter cette règle. Tout ce que détecte et rectifie l’administration fiscale ne relève donc pas de la fraude fiscale : les contribuables peuvent parfaitement se tromper de bonne foi. Etant donnée la complexité de notre système fiscal, ces erreurs ne sont pas rares. La notion d’erreur de bonne foi a d’ailleurs été reconnue en 2018.

La fraude fiscale, ce n’est pas non plus l’optimisation ou l’évasion fiscale. Quel que soit le regard moral que l’on porte sur les comportements visant à éluder ou à atténuer l’impôt, tant qu’ils ne sont pas illégaux, ils ne relèvent pas de la fraude.

Du reste, il faut rappeler que l’administration fiscale ne communique pas sur la fraude fiscale, mais sur les résultats du contrôle fiscal.

Ceux-ci ont atteint 20,1 Md€ en 2024. Il s’agit des montants réclamés, et non des recettes de contrôle fiscal recouvrées, qui sont quant à elles de 11,4 Md€. Ces résultats incluent des rappels d’impôts issus de la rectification des erreurs de bonne foi ou de fraudes, des pénalités et intérêts de retard appliqués, mais aussi certains montants de fraude « évitée », comme des refus de remboursement de taxes ou de crédits d’impôts sans qu’un contrôle fiscal ne soit ouvert.

Pourtant, ces résultats ne progressent quasiment pas depuis dix ans, alors que dans le même temps, les recettes fiscales, elles, ont progressé de 44 %. Le constat est clair : en proportion des recettes recouvrées, les résultats du contrôle fiscal ne progressent pas.

Il n’est pas possible d’expliquer les raisons de ce paradoxe. Les contrôles fiscaux sont-ils moins efficaces ? C’est peu probable puisqu’ils sont mieux ciblés. Y a-t-il moins de fraude ? C’est possible, par effet de dissuasion notamment (que l’on songe aux déclarations préremplies pour l’impôt sur le revenu ou les revenus du capital par exemple). Mais comme le montant de la fraude n’est pas estimé, impossible de le dire avec rigueur. La fraude est-elle plus facilement détectée et régularisée avant qu’un contrôle fiscal soit effectué ? C’est probable puisque c’était l’objet même de la loi ESSOC de 2018, mais là encore l’administration ne sait pas l’étayer, encore moins le démontrer.

Il faut donc estimer l’écart fiscal, c’est-à-dire la différence entre le montant des impôts perçus et le montant « théorique » si tout le monde respectait les règles. Ce n’est pas une coquetterie de contrôleur ni une préoccupation technocratique mais la condition d’un débat public serein et d’une stratégie mieux pilotée et évaluée. Le CPO le demande depuis 2007, la Cour le recommande depuis 2019, mais nous en sommes toujours incapables. 65 % des pays de l’OCDE y parviennent. Les États-Unis le font depuis 1983, mais en France, l’administration fiscale n’a commencé ce travail qu’en 2022 et ne l’a toujours pas achevé. Sans ce chiffrage, il est impossible de commenter l’ampleur de la fraude fiscale et, par voie de conséquence, l’efficacité du contrôle fiscal. C’est un élément absolument essentiel pour la qualité de nos débats politiques.

Je signale que ce rapport comprend une analyse des chiffrages existants et qui sont souvent repris dans le débat public. Ces chiffrages sont datés, car ils reposent sur des données de 2012 ou de 2013 et sans qu’ils le disent clairement, leur périmètre se rapproche davantage de l’écart fiscal que de la fraude fiscale. Aussi, affirmer que la fraude fiscale représente entre 80 et 100 Md€ par an est au minimum une approximation, voire une affirmation gratuite tant on part de loin en matière statistique.

*

Une fois ces constats posés, le rapport examine la stratégie de détection et de contrôle fiscal mise en œuvre par l'administration. Cette dernière a profondément évolué en dix ans.

Le premier changement, c'est le développement du croisement de données en masse ou, pour utiliser un anglicisme, du *data mining*.

Constatant qu'elle disposait d'une quantité croissante d'informations, l'administration fiscale a industrialisé l'exploitation des données. Près de la moitié des contrôles fiscaux sont désormais effectués à partir de listes d'incohérences détectées automatiquement, qui sont autant de pistes d'erreurs, voire de fraudes. Malgré des différences de qualité suivant les impôts, ce *data mining* est de plus en plus performant. Par exemple, pour les crédits d'impôt sur le revenu, 80 % des contrôles suggérés par le *data mining* conduisent à un redressement fiscal.

Pour autant, les dossiers issus du *data mining* « rapportent » donc moins que les autres. La Cour relève qu'en 2023 alors que près de la moitié des contrôles étaient initiés suite au *data mining*, les montants recouvrés ne représentaient que 14 % des sommes perçues. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils portent sur des anomalies simples et rapides à traiter, auquel cas la masse détectée permet aux contrôleurs de gagner du temps pour les dossiers les plus complexes. Malheureusement, l'administration fiscale n'est pour l'instant pas en mesure de l'établir. C'est pourquoi nous recommandons d'évaluer plus systématiquement la pertinence des listes de contrôles issues du *data mining*. C'est la condition pour placer au bon niveau le curseur entre contrôles fondés sur la détection automatique des anomalies et contrôles issus du renseignement fiscal ou du flair des contrôleurs. Je relève à cet égard que l'administration considère la cible de 50 % de contrôles issus du *data mining*, énoncée en juin 2023 dans le plan dit « Attal », comme un plafond. Mais elle reconnaît elle-même qu'il s'agit là d'une intuition et non d'une conclusion fondée sur une évaluation rigoureuse et continue des outils numériques.

L'autre grand changement, c'est le développement des échanges internationaux d'informations et des coopérations avec les Etats étrangers. Cette évolution est importante au sein de l'Union européenne, notamment en matière d'échanges automatiques de données. Depuis 2014, les directives successives ont construit un cadre juridique robuste. L'administration fiscale française a ainsi pu constituer une base de données rassemblant 14 millions de comptes bancaires à l'étranger appartenant à des contribuables français ou à des entreprises établies en France. Ces échanges automatiques d'information sont complétés par une forme très aboutie de contrôle fiscal simultané entre les États membres, qui visent des affaires transfrontalières complexes et à forts enjeux.

Pour autant, la Cour fait le constat que si la France est très active dans les groupes de travail techniques, elle n'exploite qu'avec parcimonie la possibilité de réaliser des contrôles fiscaux en collaboration avec d'autres pays européens, notamment au regard de l'Allemagne ou des Pays-Bas. La situation est plus contrastée en ce qui concerne la coopération avec les pays hors de l'UE. Si l'administration fiscale a adressé plus de 8 200 demandes d'assistance internationale en 2023 (contre 3 000 en 2016), ces dernières connaissent des fortunes diverses. Le pilier II de l'accord multilatéral de l'OCDE visant à instaurer une imposition minimale mondiale devrait permettre à l'administration fiscale de disposer de nouvelles données concernant les grands groupes en juin 2026. Mais les changements de position de l'administration fiscale américaine n'incitent pas à l'optimisme quant à une amélioration significative du cadre hors de l'Union européenne.

Enfin, la stratégie de l'administration fiscale s'appuie sur une coopération toujours renforcée avec le reste des pouvoirs publics français. Ceci se traduit par des groupes de travail inter administrations, des accès croisés aux applications métiers et des opérations communes en nombre croissant.

Il faut enfin dire un mot de la coopération en amont avec l'autorité judiciaire, c'est-à-dire avant l'ouverture de procédures judiciaires. Cette coopération est intense entre les structures spécialisées. Près de 600 contrôles fiscaux ont été réalisés en 2023 dans ce cadre, pour 178 M€ d'impôts fraudés. Mais cette coopération pourrait être renforcée. En particulier, la Cour s'étonne que l'obligation légale faite aux magistrats de signaler à l'administration fiscale tout soupçon de fraude fiscale soit si inégalement appliquée. Sans avoir procédé à une enquête systématique, la Cour relève qu'en 2023 près d'un tiers des DRFiP n'étaient saisies d'aucun signalement de soupçon de fraude fiscale par la justice. Au sein du tribunal judiciaire de Paris, premier tribunal de France, entre 2020 et 2022 l'obligation de signalement était bien mise en œuvre par les parquets, mais seule une chambre du siège – sur 27 –, le mettait en œuvre et la moitié des dossiers était issue de... quatre magistrats. Sauf à croire que la fraude fiscale est très inégalement répartie, l'administration fiscale et l'autorité judiciaire peuvent à n'en pas douter améliorer leur collaboration.

*

Notre dernier chapitre est consacré à la sanction de la fraude fiscale.

Il existe, vous le savez, un double régime de sanction. Par l'administration d'abord, au moyen de pénalités qui s'échelonnent de 10 à 100 % des droits rappelés ; et par le tribunal correctionnel, qui peut prononcer des sanctions pénales allant jusqu'à la prison ferme lorsque la fraude est considérée comme ayant porté atteinte à la société dans son ensemble.

En pratique, c'est surtout l'administration fiscale qui réprime la fraude fiscale sous le contrôle du juge de l'impôt. Dès que les pénalités administratives dépassent 40 % des droits rappelés, l'administration fiscale qualifie le manquement de grave, ce qui signifie qu'il est assimilé, dans son suivi statistique, à de la fraude. La pénalité est alors appelée « sanction exclusive de bonne foi ». Bien entendu, il revient au juge, en cas de contestation par le contribuable, de décider tant de l'élément matériel du manquement que de la réalité de l'intention de frauder.

Depuis dix ans, ces sanctions exclusives de bonne foi sont en baisse, en montant absolu comme en proportion des recettes fiscales globales. Elles stagnent depuis 2020 aux alentours de 2,5 Md€ par an. Dans les faits, elles sont réservées aux faits les plus caractérisés.

Cette évolution est le corollaire du développement du droit à l'erreur promu par la loi Essoc de 2018, et de la doctrine formalisée en 2019 dénommée « nouvelle relation de confiance » ou « règlement apaisé des contrôles », qui a brouillé la frontière entre l'erreur et la fraude. La Cour relève que l'administration fiscale pourrait faire une application plus uniforme de sa doctrine concernant l'application des « pénalités exclusives de bonne foi ». Leur application conditionne en grande partie la transmission des dossiers à l'autorité judiciaire dans les cas les plus graves où le délit de fraude apparaît constitué.

Un mot dans ce contexte des « règlements d'ensemble ». Il s'agit d'un dispositif qui permet à l'administration fiscale de conclure les dossiers les plus compliqués, qui peuvent se révéler fragiles devant le juge. Ils sont peu nombreux : 315 en 2024, soit moins de 1 % des dossiers. Mais ils représentent des enjeux financiers importants. De 2019 à 2024, ils ont représenté en moyenne 1,3 Md€ de droits et pénalités chaque année. Compte tenu de leur enjeu, la Cour recommande au fisc

de clarifier sa doctrine d'usage et de les prolonger par une transaction en bonne et due forme, seule à même de consolider juridiquement le montant des droits rappelés et des pénalités infligées sans recours ultérieur du contribuable.

Enfin, le rapport met en évidence un dernier paradoxe dans l'application des sanctions pénales. En 2018, les règles régissant la saisie de la justice en cas de fraude fiscale grave, que les spécialistes appellent le « verrou de Bercy », ont été réformées. Désormais, l'administration fiscale est tenue de transmettre automatiquement à l'autorité judiciaire les dossiers qui excèdent 100 000 € ou dans lesquels la fraude a été jugée suffisamment établie pour être assortie d'une pénalité d'au moins 40 %.

Cette transmission est effective. Chaque année, l'administration fiscale signale à la justice près de 800 M€ de droits rappelés. Le soupçon d'intervention politique au niveau de l'administration fiscale peut être écarté, et c'est un acquis à souligner. Pour autant, la réponse pénale est moins répressive qu'il y a dix ans. L'augmentation du nombre de dossiers « judiciarisés » a en effet été absorbée par une hausse des classements sans suite et des « alternatives aux poursuites ». Dès lors, bien que le nombre de dossiers transmis à la justice ait plus que doublé entre 2018 et 2024, le nombre de personnes poursuivies a légèrement diminué. Environ 700 personnes sont poursuivies pénalement chaque année, soit un quart seulement des personnes mises en cause. L'explication de ce paradoxe tient à la fois à la faible priorité donnée à ces dossiers au sein de politique pénale générale et à des modalités de travail entre administration fiscale et autorité judiciaire qui peuvent être améliorées. La Cour recommande donc que l'administration fiscale et l'autorité judiciaire tirent un bilan de cette réforme.

*

Mesdames et Messieurs,

En conclusion, la Cour dresse un constat objectif et nuancé de la lutte contre la fraude fiscale. Il faut en accepter la complexité.

L'administration fiscale dispose objectivement de plus en plus de moyens pour détecter la fraude fiscale. Y arrive-t-elle efficacement ? En l'absence de chiffrage de l'écart fiscal, la Cour ne peut pas répondre à cette question. C'est le nœud gordien. Il est essentiel que le fisc achève ses travaux d'estimation de l'écart en 2027, faute de quoi le débat public restera sans cesse pollué par des fantasmes, et la mise en œuvre d'outils de plus en plus puissants continuera à n'être pas rigoureusement évaluée en termes d'efficacité.

Par ailleurs, le citoyen peut légitimement se demander si la fraude fiscale détectée est sanctionnée à la hauteur de l'expression du législateur.

Concernant l'administration fiscale, rien ne permet de dire que ça ne soit pas le cas. Les premiers constats de baisse des résultats financiers et du nombre comme du montant des sanctions exclusives de bonne foi doivent être mis en regard du développement de la stratégie de « conclusion apaisée des contrôles ». L'administration fiscale peut progresser dans l'application de sa doctrine de pénalités mais la Cour n'a pas relevé de manquement massif.

Reste le traitement de la fraude fiscale la plus grave par l'autorité judiciaire. La volonté du législateur a été respectée, mais l'augmentation du nombre de dossiers transmis ne se traduit pas par une augmentation du nombre de personnes poursuivies, ce qui est le symptôme de la place modeste réservée à la lutte contre la délinquance financière au sein de l'institution judiciaire.

Devrions-nous mettre davantage la priorité sur la répression pénale de cette délinquance financière ? Il s'agit là d'un choix politique. Gouvernement et Parlement disposent, je le crois, avec ce rapport, de tous les éléments nécessaires.

Je vous remercie pour votre attention. Je me tiens à votre disposition, ainsi que l'équipe qui a instruit ce rapport et que je remercie à nouveau, pour répondre à vos questions.