



PRÉSENTATION À LA PRESSE DU RAPPORT SUR LA FRAUDE AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Salle des conférences
Lundi 2 décembre 2019 à 10h30

Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et Messieurs,

Soyez les bienvenus à la Cour des comptes à l'occasion de la parution de notre rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires.

Je suis entouré ce matin de Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale de la Cour, de Raoul Briet, président de la formation inter-chambre en charge de la préparation de ce rapport, de Christophe Strassel, conseiller maître, qui en a été le rapporteur général, et de Dominique Lefebvre, conseiller maître, contre-rapporteur. Beaucoup d'autres magistrats ont bien sûr contribué à l'instruction et à la délibération de ce travail.

*

C'est lors de la conférence de presse du 25 avril 2019 que le Président de la République a annoncé vouloir confier à notre juridiction le soin de réaliser une enquête sur la lutte contre la fraude fiscale et l'estimation de son montant. Le Premier ministre nous a officiellement sollicités quelques jours plus tard, conformément aux dispositions du code des juridictions financières. J'ai souhaité que le champ de cette demande soit élargi à l'ensemble des prélèvements obligatoires – impôts et cotisations sociales – car les problématiques qui s'attachent à ces deux catégories de prélèvements sont évidemment très proches. Cette approche globale avait d'ailleurs déjà été retenue en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport sur « la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ».

Le délai de réalisation de six mois accordé à la Cour était très ambitieux, contraint même, au regard de l'ampleur de la tâche, compte tenu du faible degré de préparation des administrations concernées. En particulier, l'estimation de la fraude fiscale est rendue particulièrement difficile par le fait que la principale administration concernée, la DGFIP, n'a jamais produit de travaux en la matière et que ses outils, notamment informatiques, ne sont pas conçus pour une telle finalité.

L'analyse des pratiques de nos partenaires étrangers nous a de surcroît permis de constater que la réalisation d'une estimation rigoureuse nécessitait de lourds travaux s'inscrivant chaque fois dans une démarche couvrant plusieurs années. À titre d'exemple, les travaux d'estimation des irrégularités et de la fraude fiscales se sont étalés sur six années aux États-Unis et quatre ans au Canada ou en Italie.

Vous ne serez donc pas étonnés que, dans ces conditions, la Cour, qui a souhaité s'appuyer sur des méthodes d'estimation rigoureuses et ne citer que des chiffres robustes, présente aujourd'hui de premiers résultats partiels, comprenant notamment un chiffrage inédit en matière de TVA, mais pas une estimation globale de la fraude aux prélèvements obligatoires,

qui n'aurait pas été fiable. Nous proposons aussi, et je dirai même surtout, une méthode pérenne, solide, devant permettre d'approfondir et de compléter les résultats présentés aujourd'hui, ce qui constituait également l'une des attentes, peut-être même la principale, du Premier ministre dans sa lettre de mission.

En dépit du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires consacré au même sujet en 2007, très peu de progrès ont été réalisés par les administrations. Nous ne pouvions évidemment pas, en moins de six mois, remédier à cette carence prolongée.

Dernière remarque préliminaire, le montant estimé de la fraude, notamment parce qu'il demeure théorique et ne renseigne pas sur la solvabilité des contribuables concernés, ne peut pas être considéré comme une cagnotte dans laquelle les pouvoirs publics pourraient puiser à leur gré.

Les chiffrages réalisés sont en effet des estimations globales et ne fournissent pas d'indication sur les entités économiques concernées. De plus, une part significative de la fraude détectée ne peut être recouvrée en cas d'insolvabilité des personnes ou entités concernées. C'est particulièrement le cas des entreprises dont l'existence même et la viabilité reposent sur le non-respect de leurs obligations fiscales et sociales.

*

L'objectif principal de l'enquête qui nous a été confiée était de proposer une estimation globale de la fraude aux prélèvements obligatoires. Cet exercice de chiffrage revêt dans son principe un double intérêt :

- d'abord, parce que, par définition cachée, la fraude fiscale fait l'objet, s'agissant de son champ et de son ampleur, de nombreuses approximations, voire même de fantasmes qui, d'une certaine façon, nuisent à la qualité du débat démocratique portant sur l'impôt et, plus largement, sur les finances publiques. La production d'une estimation crédible est donc, à l'inverse, de nature à permettre un débat éclairé, susceptible, nous l'espérons, de renforcer l'adhésion des contribuables à notre système de prélèvements obligatoires ;
- second motif d'intérêt, sans estimation du phénomène, il est difficile de mettre en place une stratégie robuste et efficace de lutte contre la fraude et de mesurer dans le temps les progrès réalisés.

Consciente de la difficulté de la tâche, la Cour s'est mise en capacité de produire, dans les délais impartis, l'analyse la plus complète possible sur le sujet qui lui a été confié. Je voudrais, à ce titre, m'arrêter quelques instants sur la méthode utilisée et sur les moyens importants, spécifiques, que nous avons mobilisés.

J'ai d'abord souhaité que nos travaux s'appuient sur une large consultation.

Nous avons donc constitué un groupe d'experts, extérieurs à notre juridiction, composé de treize membres de spécialités diverses et ayant une connaissance particulière de ce sujet. Économistes, représentants de la Commission européenne et de l'OCDE, spécialistes de la fiscalité, juristes, statisticien, sociologue, syndicaliste ou encore représentant d'une ONG, tous nous ont été d'une aide précieuse, et je veux devant vous leur adresser mes plus chaleureux remerciements. Vous trouverez la composition du groupe d'experts en annexe du rapport.

COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTS

- **Stéphane Austry**, avocat - cabinet CMS Francis Lefebvre
- **François Bourguignon**, professeur émérite à l'École d'économie de Paris
- **Vincent Drezet**, ancien président du syndicat Solidaires finances
- **Marc-André Feffer**, président de Transparency international
- **Eliane Houlette**, procureur de la République financier - Parquet national financier
- **Marie-Christine Lepetit**, cheffe de service à l'inspection générale des finances
- **Dominique Libault**, président du Haut conseil du financement de la Sécurité sociale
- **Philippe Martin**, président de section au Conseil d'État
- **Valère Moutarlier**, directeur à la direction générale Taxud - Commission européenne
- **Pascal Saint-Amans**, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE
- **Alexis Spire**, sociologue, directeur de recherche à l'EHESS
- **Jean-Luc Tavernier**, directeur général de l'Insee
- **Xavier Timbeau**, directeur à l'OFCE

De plus, comme le souhaitait le Premier ministre dans sa lettre de mission, la formation inter-chambre a réalisé des travaux de comparaisons internationales ; des missions à l'étranger ont ainsi été menées, en Allemagne, aux États-Unis, en Italie, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Nous avons également pu compter sur le concours très précieux de l'OCDE dans les exercices de comparaison et de chiffrages que nous avons réalisés, ainsi que du concours des services du ministère des finances.

Je tiens enfin à saluer le travail décisif réalisé par l'Insee, sans qui le chiffrage de la fraude à la TVA, dont nous livrons les résultats, n'aurait pas été possible. Pour mesurer l'ampleur de la tâche réalisée, je précise que les seuls travaux sur la TVA ont mobilisé, pendant cinq mois, quatre chargés d'étude de l'Insee et deux *data-scientists* de la Cour à temps plein.

J'en viens aux principaux constats formulés dans ce rapport. Ils sont au nombre de trois :

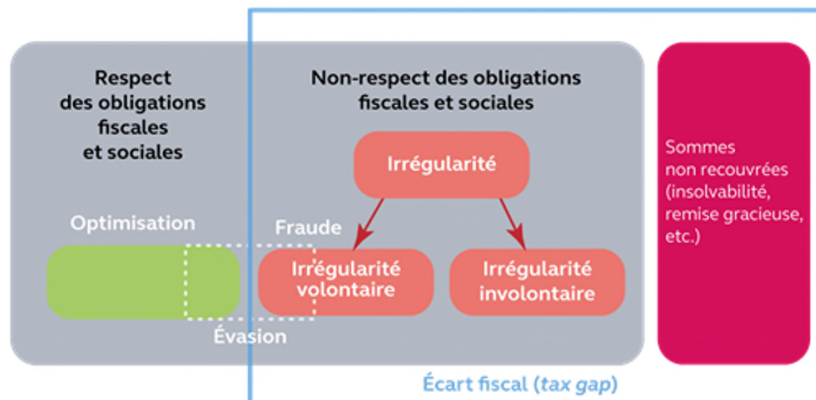
- la Cour rappelle d'abord que la fraude aux prélèvements obligatoires constitue un phénomène complexe, multiforme et en constante évolution ;
- deuxième message, je le répète, le manque d'outils de mesure et le faible nombre de travaux de chiffrage ont rendu impossible la production d'une estimation globale et robuste de la fraude aux prélèvements obligatoires. Le rapport a néanmoins établi un chiffrage inédit de la fraude à la TVA ;
- enfin, troisième message, malgré des progrès substantiels dans les outils de lutte contre la fraude au cours de la dernière décennie, tant internationaux que nationaux, la Cour constate que l'efficacité de la lutte contre la fraude demeure perfectible.

Sur le fondement de ces observations, la Cour a adressé au Gouvernement onze séries de recommandations visant à mieux mesurer, mieux prévenir et mieux réprimer, chaque fois que nécessaire, les situations de fraude.

Quelques mots complémentaires sur ces trois messages.

La première partie de ce rapport définit un certain nombre de concepts-clés et délimite le phénomène complexe qu'est la fraude aux prélèvements obligatoires.

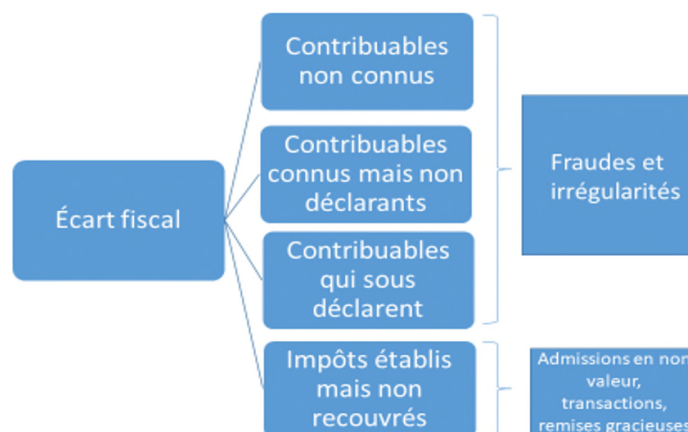
LA FRAUDE : UN PÉRIMÈTRE INCERTAIN



Source : Cour des comptes

C'est une étape essentielle, car la fraude est parfois confondue avec d'autres notions voisines, comme l'optimisation ou l'évasion fiscales. Pour la définir simplement, la fraude relève, à la différence des deux autres notions que j'ai citées, d'un comportement intentionnel destiné à faire délibérément obstacle à l'application de la législation fiscale. Ne relèvent donc pas de la fraude les irrégularités fiscales non intentionnelles comme peuvent l'être les erreurs et omissions. Il importe aussi de distinguer la fraude de l'optimisation fiscale, qui désigne le fait pour le contribuable de choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui apparaît la moins onéreuse, la plus optimale pour lui.

DÉFINITION DE L'ÉCART FISCAL (*TAX GAP*)



Source : Cour des comptes

Il me faut aussi évoquer la notion d'écart fiscal, ou de *tax gap* en anglais, qui désigne la différence entre le montant des impôts qui serait encaissé en cas de parfait respect de la loi fiscale et d'absence d'insolvabilité de l'ensemble des contribuables, et le montant qui l'a effectivement été. L'écart fiscal excède donc le champ de la fraude et comprend aussi les irrégularités ainsi que les impôts établis mais qui n'ont pu être recouvrés. C'est la notion d'écart fiscal, et non celle de fraude, qui est la plus couramment utilisée à l'étranger pour estimer le

manque à gagner fiscal. De fait, aucune administration fiscale étrangère n'effectue un chiffrage de la seule fraude.

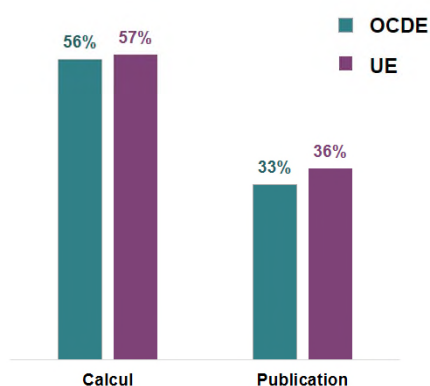
Plurielle dans ses modalités et son ampleur, la fraude l'est aussi dans les catégories de cotisants et de contribuables qu'elle concerne. Chaque prélèvement dispose en somme de ses propres mécanismes ou de ses risques de fraude, à l'image, par exemple, de la fraude dite « carrousel » spécifique à la TVA.

Surtout, la fraude se nourrit en permanence des évolutions technologiques et de la transformation des modes de travail ; pour le dire simplement, les fraudeurs ont tendance à s'adapter toujours plus vite que l'administration. Le commerce électronique par exemple représente à ce titre un secteur de risques particulièrement important pour les recettes de TVA. Cette situation pose donc aux pouvoirs publics un défi permanent d'adaptation des méthodes et des moyens de détection des activités frauduleuses.

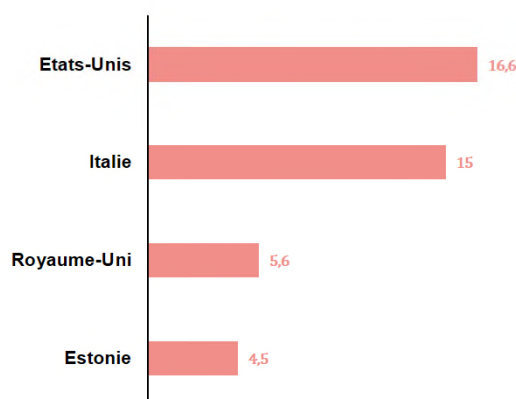
Cette définition et ces constats posés, j'en viens à notre deuxième constat, sur le manque d'outils de mesure. Depuis parfois plusieurs décennies, de nombreux pays de l'OCDE ont fait des travaux de chiffrage de la fraude et des irrégularités fiscales, ou plus précisément de ce qu'on appelle « l'écart fiscal », comme je viens de vous l'expliquer.

UNE ÉVALUATION RÉPANDUE MAIS VARIABLE DE L'ÉCART FISCAL

Part des États qui calculent et publient des estimations du *tax gap* pour au moins un impôt



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



Source : Cour des comptes

Ces comparaisons internationales, que vous trouverez principalement au chapitre 2 de notre rapport, sont riches d'enseignements. J'en citerai trois :

- d'abord, aucun pays n'a créé un modèle global d'évaluation de la fraude *ex nihilo* ; la mise en œuvre d'un modèle d'évaluation est donc un processus progressif ;
- ensuite, une fois le processus d'estimation mis en place, il ne peut livrer des résultats fiables qu'au terme de plusieurs années ; l'évaluation de la fraude requiert ainsi un effort de longue haleine ;
- enfin, si de telles démarches ont été réalisées dans beaucoup de pays, elles restent des exercices techniques un peu désincarnés. Elles n'ont ainsi que rarement nourri les stratégies de contrôle et de lutte contre la fraude, ni réellement alimenté le débat public

sur ce sujet. C'est pourtant l'intérêt majeur, je l'ai rappelé, de cet exercice et c'est évidemment un point d'attention pour l'avenir dès lors que notre pays s'engagera pleinement dans cette démarche.

Dans le cas français, aucun travail global de chiffrage de la fraude aux prélèvements obligatoires n'a été entrepris ces dernières années. Le Conseil des prélèvements obligatoires avait pourtant formulé la même observation, en 2007 dans son rapport consacré – déjà – à la fraude aux prélèvements obligatoires et à son contrôle.

La Cour a souhaité, dans le bref délai qui lui était imparti, travailler sur l'estimation de deux types de prélèvements obligatoires : la TVA et les cotisations sociales. Le détail des méthodologies utilisées et des chiffreages estimés figure au chapitre 2 de ce rapport ; je les résumerai ici brièvement.

S'agissant de la TVA, la Cour a travaillé aux côtés de l'Insee sur les données de contrôle fournies par la DGFIP. La méthode a consisté à partir des fichiers de contrôle fiscal sur place réalisés par les services pour extrapoler le montant de la fraude détectée, après correction des biais de sélection. La Cour estime, à l'issue de son analyse, à une quinzaine de milliards d'euros les montants de TVA non recouverts du fait de la fraude et des irrégularités, puisque les fichiers du contrôle fiscal englobent, sans les distinguer, ces deux volets. Bien sûr, pour les raisons que j'ai évoquées, cet ordre de grandeur est à prendre avec précaution, comme l'indique la note de l'Insee annexée au rapport. L'Insee entend poursuivre le travail réalisé en 2020 et a accepté ainsi d'anticiper un travail qu'elle avait programmé initialement pour 2024-2025.

S'agissant des cotisations sociales, la Cour s'est appuyée sur les travaux de l'Acoss qui utilise des contrôles aléatoires et estime le montant de la fraude et des irrégularités entre 2 et 2,5 % des prélèvements opérés, soit un montant correspondant à 7 à 8,5 Md€ en 2018. La démarche de l'Acoss a le grand mérite d'exister et la méthode est pertinente dans son principe – méthode s'appuyant sur des contrôles aléatoires. Toutefois, la Cour confirme que cette fourchette est inférieure à la réalité, car l'échantillon utilisé est insuffisamment large et l'estimation ne couvre pas tout le champ des cotisations sociales : en sont ainsi encore exclus les domaines des travailleurs indépendants, du travail détaché ou encore de l'économie collaborative. En revanche, si l'on peut affirmer que la fraude est supérieure à 8,5 Md€, il n'est pas possible aujourd'hui, en l'absence des travaux complémentaires requis, de préciser quel est le bon chiffre. La seule certitude que nous avons, c'est qu'il est supérieur vraisemblablement, assurément même, à 8,5 Md€, compte tenu notamment de l'insuffisance du champ des contrôles.

*

J'en viens à notre troisième constat, c'est-à-dire l'analyse de la Cour s'agissant des outils et des moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude aux prélèvements obligatoires. Le rapport insiste sur deux points.

D'abord, la Cour souligne le renforcement significatif des outils de lutte contre la fraude fiscale, opéré principalement depuis la crise financière de 2008.

Les progrès les plus rapides et les plus importants ont porté sur l'intensification de la coopération internationale et européenne dans ce domaine, notamment via le renforcement des échanges automatiques. Certains de ces progrès paraissaient inimaginables quelques années plus tôt.

Les dispositifs répressifs nationaux se sont également renforcés, notamment sous l'impulsion de deux textes législatifs, les lois du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, et du 23 octobre 2018, relative à la lutte

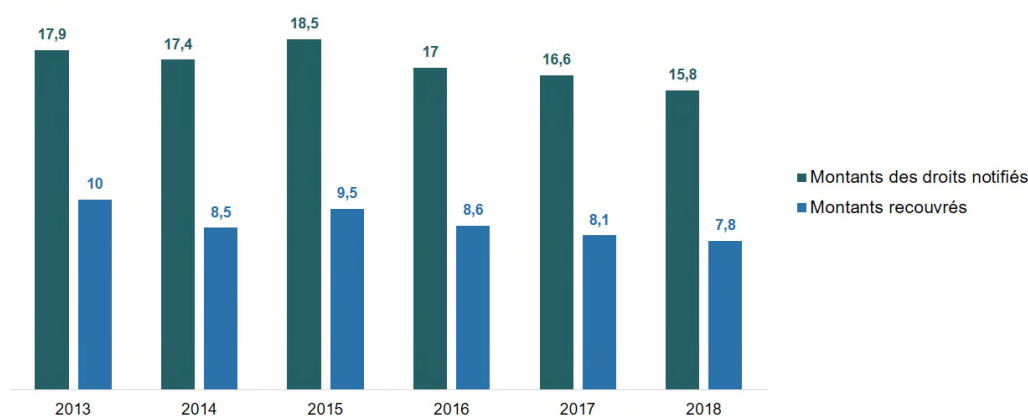
contre la fraude. Les peines encourues en matière de fraude fiscale sont ainsi plus lourdes et le champ d'intervention de l'autorité judiciaire plus étendu.

La Cour relève néanmoins, et c'est mon second point, que ces améliorations ne se reflètent pas à ce jour dans les résultats du contrôle fiscal.

Contrairement à ce que l'on observe chez beaucoup de nos voisins, les résultats de la lutte contre la fraude ont diminué ; nous en donnons quelques symptômes.

UNE BAISSÉ DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL

Montants des droits notifiés et recouverts au titre du contrôle fiscal
(en Md€, hors STDR)



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

D'abord, s'agissant des contrôles fiscaux, les montants recouverts par la DGFIP ont atteint 7,8 Md€ hors STDR (service de traitement des déclarations rectificatives) en 2018. De plus, la qualité du ciblage des contrôles a reculé au cours des dernières années. Un exemple, en 2018, plus d'un contrôle fiscal sur place sur quatre donne lieu à un résultat nul ou quasi-nul. La baisse des montants recouverts par rapport à 2013 représentait 20 % en 2018.

Ensuite, malgré le renforcement des peines encourues en cas de condamnation pour fraude fiscale, les suites judiciaires dans ce domaine demeurent lentes et le nombre de condamnations a baissé de plus d'un tiers depuis 10 ans.

L'écart entre l'amélioration des outils et l'absence d'amélioration des résultats de la lutte contre la fraude pose question. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées. La thèse d'un recul global de la fraude ne peut être étayée de façon objective du fait en particulier de l'absence d'évaluation solide de son montant et de comparaisons dans le temps. Le lien entre la diminution des résultats et la baisse des effectifs dans les services de contrôle, qui est parfois avancé, semble toutefois démenti par la comparaison internationale : en effet, les administrations fiscales étrangères ont toutes connu une baisse similaire de leurs effectifs tout en améliorant les résultats du contrôle fiscal.

Malgré la dégradation des résultats dont je viens de donner quelques illustrations, la Cour n'a pas souhaité recommander le déploiement de nouveaux outils juridiques de lutte contre la fraude. Au regard du caractère encore récent de la plupart de ceux aujourd'hui mis en œuvre, le rapport préconise plutôt de mieux mobiliser les administrations et organismes en charge de ce travail – la DGFIP, l'Acoss, mais aussi les ministères de l'intérieur et de la justice, qui sont parties prenantes de la détection et de la répression des fraudes les plus graves, ou encore le ministère du travail, compte tenu de l'importance du travail dissimulé.

Ces analyses ont conduit la Cour à formuler des recommandations qui s'articulent autour de trois axes forts : évaluer le montant de la fraude pour éclairer le débat public et la stratégie de lutte, prévenir la fraude autant que possible et la réprimer chaque fois que nécessaire.

Juste quelques mots pour illustrer ces trois axes.

Premier axe, celui de l'estimation de la fraude fiscale. La Cour estime indispensable de poursuivre la démarche qu'elle a engagée à l'occasion de ce rapport, en approfondissant les travaux réalisés sur le chiffrage de la fraude à la TVA et en l'étendant ensuite aux autres grands blocs d'imposition, notamment l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, qui concentrent à l'étranger, avec la TVA, les principales formes de fraude. Cet exercice requiert, plus largement, une amélioration dans la durée des outils et méthodes d'estimation déployées par les administrations, notamment en introduisant une fraction de contrôles aléatoires dans la programmation du contrôle fiscal, ce qui n'existe pas aujourd'hui au niveau de la DGFIP. La Cour recommande donc d'engager dans l'ensemble des administrations et organismes concernés des travaux réguliers d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires. Mais il faudra une impulsion politique claire pour que l'ensemble des administrations concernées se décident à entamer – pour la DGFIP – ou à perfectionner – pour l'Acoss – les travaux d'estimation, et le fassent de façon cohérente. Il nous paraît opportun, au regard tant de son indépendance que de sa composition pluraliste et de son expertise, que le Conseil des prélèvements obligatoires soit chargé de veiller à la cohérence des travaux d'estimation réalisés par les services statistiques ministériels de la DGFIP et de l'Acoss. Ces résultats pourraient être publiés à intervalles réguliers, tous les deux ou trois ans par exemple.

Deuxième axe, la prévention de la fraude. Sur ce point, notre rapport creuse une piste de bon sens, celle de la simplification du système fiscal. Cela a été démontré à de nombreuses reprises, la lisibilité et la stabilité de la norme fiscale autant que l'accessibilité et la simplicité du système déclaratif contribuent ainsi pleinement à la lutte contre la fraude aux prélèvements et, dans ces domaines, notre pays a encore des progrès à réaliser. Le suivi dématérialisé des déclarations ou encore le recouvrement de l'impôt par des tiers y contribuent.

Enfin, dernier axe, la répression. Je l'ai dit, les sanctions à l'égard des fraudeurs se sont nettement renforcées ces dernières années ; notre rapport ne formule donc pas de recommandations sur ce volet. En revanche, nous estimons que l'organisation des différents acteurs de la chaîne pénale peut encore gagner en efficacité, en rapidité et en coordination. Nous formulons des pistes concrètes en ce sens.

Mesdames et messieurs,

La lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires est, plus que jamais, une ardente obligation : nos concitoyens l'ont manifesté en de multiples occasions ces derniers mois, en particulier dans le cadre du Grand débat national, ce qui a expliqué d'ailleurs notre saisine.

Loin d'être un aboutissement, notre rapport vise donc à être le point de départ, nous l'espérons, d'un travail de plus longue haleine qui s'inscrira dans la durée. Nous souhaitons donc, à la différence de ce qui s'est passé – ou plutôt, de ce qui ne s'est pas passé ! – à la suite du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2007, que l'appel à la mobilisation que nous lançons aujourd'hui aux pouvoirs publics soit pleinement entendu par les principaux acteurs de la lutte contre la fraude, qui sont les mieux placés pour produire eux-mêmes – pour les prélèvements dont ils assurent le recouvrement – ces estimations.

Entre 2007 et 2019, très peu de progrès ont été enregistrés. Il faut donc cette fois une volonté politique claire et qu'elle se traduise par une mise en mouvement des administrations au service de l'élaboration d'une estimation robuste de la fraude aux prélèvements obligatoires.

Conscient des attentes de nos concitoyens, le Gouvernement a exprimé son intérêt pour ce sujet en saisissant la Cour. Il lui revient maintenant d'apprécier les suites qu'il entend donner aux analyses et recommandations que nous formulons dans ce rapport.

Je vous remercie et je me tiens à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.