
LA FRAUDE FISCALE ET SOCIALE : ETAT DES LIEUX

1. De quoi parle-t-on ?

La Cour des Comptes a rappelé dans un rapport de novembre 2019 que seuls quelques pays ont mis en place des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires notamment fiscaux mais la France n'en fait pas partie.

Ce rapport s'est concentré sur les fraudes les plus significatives représentant plus de la moitié des recettes au niveau de l'État et des organismes de protection sociale (la TVA et les cotisations sociales).

La fraude aux prélèvements obligatoires revêt plusieurs aspects mais crée avant tout des déséquilibres dans le fonctionnement des marchés entre les entreprises et les particuliers dans un espace mondialisé.

Elle remet en question l'effort fiscal demandé aux contribuables, l'égalité devant l'impôt et par ailleurs crée des inégalités (*concurrence déloyale, dumping social et fiscal*) mais pénalise aussi la redistribution vers les ménages les plus modestes. Elle affecte donc à la fois les finances publiques = (*aspect budgétaire*) et provoque un sentiment d'injustice dans l'opinion publique en fragilisant le consentement à l'impôt ou le versement des cotisations sociales, pilier de notre modèle social =.

Définition de la fraude aux prélèvements obligatoires :

Le délit de fraude fiscale :

Pour caractériser la fraude fiscale comme infraction pénale, l'administration doit réunir et démontrer plusieurs éléments

- L'élément légal en cas d'omission d'une déclaration, dissimulation ou non-paiement des impôts et taxes ou organisation d'insolvabilité ;
- L'élément intentionnel : volonté d'éluder l'impôt ou son paiement.

Elle est passible, outre des sanctions fiscales applicables (40% ou 80%), d'un emprisonnement de 5 ans et d'une amende de 500 000 € dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction commise.

Fraude aux cotisations sociales :

La notion de fraude aux cotisations sociales consiste, pour un employeur, auto-entrepreneur ou travailleur libéral à ne pas s'acquitter des cotisations de sécurité sociale dont il est débiteur.

Juridiquement, plusieurs situations englobent la possible qualification de fraude aux cotisations :

- Le travail dissimulé notamment via la dissimulation totale ou partielle d'activité, ou d'emploi salarié,
- La minoration volontaire de l'assiette de cotisation,
- Le prêt illicite de personnel,
- La fraude au détachement.

Fraude aux prestations sociales :

Cette fraude consiste pour une personne à percevoir une prestation induue, sur la base de fausse déclaration, ou d'omission volontaire. Selon la Cour des Comptes¹, la CNAF estime la fraude, détectée ou non, à **2,3 milliards d'euros, soit 3,2 % du montant des prestations versées**. Cette fraude se concentre sur le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, les prestations familiales étant moins touchées. La CAF dispose à cet effet de près de 700 contrôleurs allocataires² avec des moyens d'investigation étendus pour la fraude aux prestations et aux indus.

Par ailleurs, le non-recours aux diverses prestations sociales serait toujours très important et s'élèverait à plus de **10 milliards**, des montants très éloignés de la fraude aux prestations détectée ou estimée.

Ordres de grandeur de la fraude fiscale/sociale estimée par la Cour des Comptes et l'ACOSS :

Quelle que soit la méthodologie employée, la France serait le 4^{ème} pays le plus affecté par l'évasion fiscale³, les multinationales déplaçant l'équivalent de 1 380 milliards de dollars de bénéfices dans des paradis fiscaux au niveau mondial.

Selon l'OCDE, l'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires (*impôts ou cotisations*) est déterminée dans la plupart des pays par l'évaluation de l'écart fiscal (*tax gap*) par extrapolation des redressements effectués lors des contrôles ou à partir des recettes théoriques obtenues à partir d'agrégats macroéconomiques.

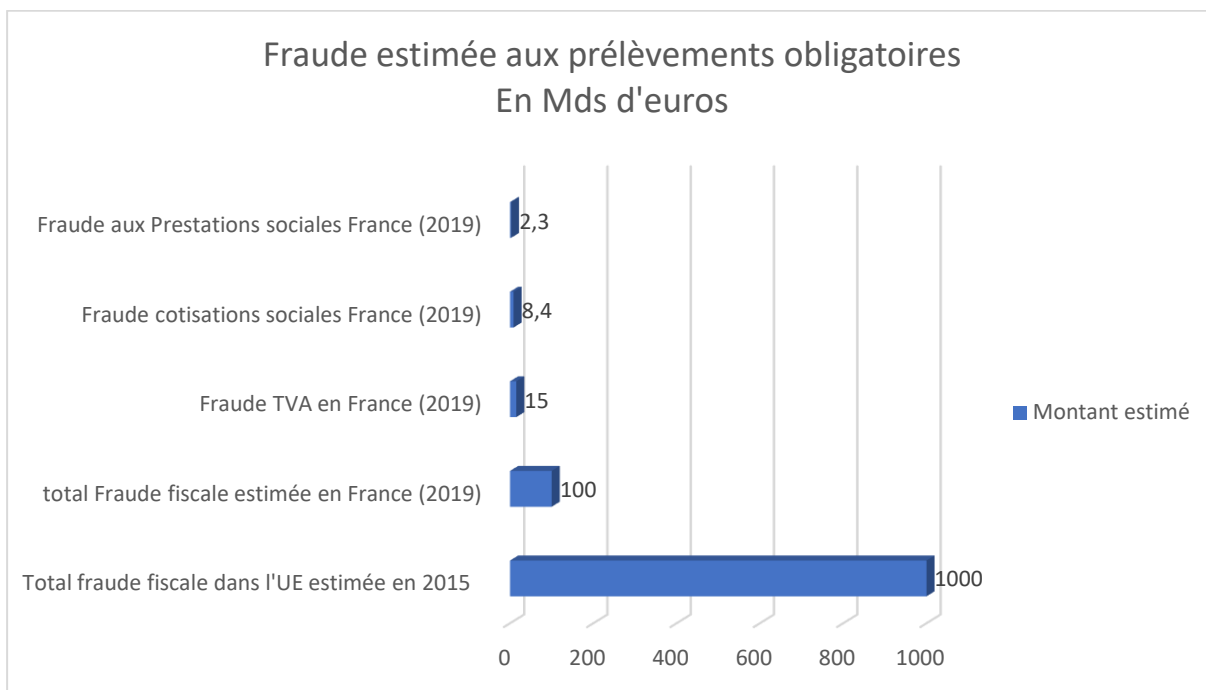
Ainsi, un premier rapport de la Cour des comptes aboutissait en 2014 à une estimation des cotisations et contributions sociales éludées entre 20 et 25 milliards et l'ACOSS aboutissait à une évaluation comprise entre 6,8 et 8,4 milliards sur l'année 2018 mais qui ne couvrait pas tout le champ d'activité. Faute d'évaluation plus précise, ces montants sont certainement sous-estimés

De leur côté, les travaux menés par l'INSEE et la Cour des comptes estiment la fraude à la TVA à une quinzaine de milliards par an.

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-lutte-contre-les-fraudes-aux-prestations-sociales>

² https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Presse/2022/220621%20DP%20La%20pr%C3%A9vention%20et%20la%20lutte%20contre%20la%20fraude%20des%20Caf%20en%202021.pdf

³ <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/levasion-fiscale-evaluee-a-427-milliards-de-dollars-dans-le-monde-1266783>



Sources : Commission européenne, Université de Londres, Cour des Comptes, ACOSS

2. LA FRAUDE FISCALE

Enjeux budgétaires/baisse des résultats du contrôle fiscal

Au regard des tableaux publiés par la *Commission des Finances du Sénat*⁴, les résultats du contrôle fiscal ont connu une forte baisse sur les dernières années aussi bien au niveau du nombre de contrôles sur place (52 378 opérations en 2013 contre 45 114 en 2019 ; soit -14%) que des droits nets notifiés et pénalités rappelées : 18 milliards en 2013 contre 13,9 milliards en 2019 soit - 23%).

Alors que la lutte contre la fraude fiscale apparaît comme une mission prioritaire dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP, il semble que les dispositifs législatifs adoptés par les lois de 2013 et celle de 2018 ne se soient pas traduits par des moyens supplémentaires notamment en termes budgétaires ou d'effectifs.

Des moyens adaptés aux enjeux ?

Non seulement la France, contrairement à d'autres pays de l'OCDE, refuse de se doter d'un instrument d'évaluation institutionnel mais la sphère du contrôle fiscal n'a pas été sanctuarisée comme beaucoup de services de la DGFIP.

Selon la Commission des Finances du Sénat, les crédits budgétaires et les effectifs globaux dédiés au contrôle ont diminué depuis une dizaine d'années de -7,79% de 2014 à 2018 et la mesure des résultats communiqués est souvent présentée sous le seul prisme du rendement budgétaire au lieu des droits

⁴ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-668-notice.html>

notifiés par l'administration fiscale. Ces informations demeurent pourtant très utiles afin d'analyser les résultats, orienter la stratégie du contrôle et pour mesurer l'efficacité entre les droits rappelés et ceux mis en recouvrement.

Or, s'il on examine la période 2010/2019, on constate non seulement une baisse importante des contrôles des professionnels (contrôles sur pièces et sur place) ayant diminué respectivement de 33,6% et 10,9% mais une baisse des droits nets notifiés de l'impôt sur les sociétés de -23%, - 8,2% pour l'impôt sur le revenu et de -30% pour la TVA !

Afin de compenser les baisses des effectifs, l'administration parie sur l'intelligence artificielle avec le projet « CFVR : ciblage de la fraude par valorisation des requêtes » ou le « data mining » destinés à mieux cibler le contrôle. Or, il s'avère que les résultats issus de l'intelligence artificielle (45% des contrôles diligentés en 2021) ne représentent que 8,9 % des droits rappelés par l'administration fiscale (1,2 milliards sur un total de 13,4 milliards).

Pour FO, cette nouvelle méthode de ciblage ne peut compenser les 3 000 ou 4 000 emplois supprimés dans la sphère du contrôle fiscal depuis vingt ans.

En conséquence, malgré un durcissement de la législation et des sanctions prononcées sur le plan pénal (*suppression du verrou de Bercy, création d'une police fiscale rattachée à Bercy en 2019, augmentation du nombre de dossiers transmis au Parquet financier avec 2500 plaintes pour fraude fiscale déposées en 2021*), l'aspect dissuasif du contrôle fiscal n'a pu à ce jour être réhabilité.

Preuve en est, la multiplication d'affaires d'évasion fiscale dévoilées par des lanceurs d'alerte ou certains journalistes d'investigation (*Panama papers, Pandora papers, affaire Mc Kinsey*) ou la récente condamnation de la multinationale Mc Donald's à 1,24 milliard d'euros d'amende négociée auprès du Parquet financier dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) afin d'éviter un long procès et une condamnation pour fraude fiscale (*procédure du « plaider coupable »*).

Comment améliorer la lutte contre la fraude fiscale et le rendre le dispositif répressif plus dissuasif ?

Les montages fiscaux élaborés dans une économie mondialisée sont de plus en plus complexes. Les multinationales ont souvent recours à des sociétés écrans ou établissements bancaires permettant de diminuer l'impôt sur les bénéfices dans des pays à fiscalité privilégiée (*Bermudes, Seychelles, Panama, Malte, pays du Golfe, Iles Caïman, Iles vierges...*)

Comme FO l'a déjà fait observer, la baisse des impôts progressifs dans un contexte du moins disant fiscal au niveau mondial accentue le sentiment d'injustice fiscale. Les Etats utilisent souvent de faibles taux d'imposition afin d'attirer des investissements ou une fiscalité dérogatoire y compris dans les pays de l'UE notamment pour conserver le siège des multinationales (*Pays-Bas, Luxembourg, Irlande...*).

Pour FO, il n'y a pas de justice sociale sans justice fiscale et beaucoup de pays de l'OCDE ou émergents sont aujourd'hui victimes de la concurrence fiscale déloyale ou des centres financiers offshore. Ainsi, par le jeu des prix de transfert ou redevances, les grandes entreprises localisent leurs profits dans les pays offrant la fiscalité la plus avantageuse voire dans des paradis fiscaux dits « réglementés » dans l'UE ou vers ceux ayant opté pour une absence totale de fiscalité.

Dans les faits, l'optimisation fiscale des multinationales consiste surtout à domicilier les firmes dans les pays où l'impôt sur les sociétés est le plus bas pour y déclarer leurs profits alors qu'elles s'implantent pour leur endettement dans les pays où les taux sont les plus élevés.

Afin de lutter véritablement contre la fraude et l'évasion fiscale, plusieurs pistes pourraient être envisagées en France, au niveau de l'UE et de l'OCDE :

- Renforcer les effectifs du contrôle fiscal (Brigades de vérification, services de recherche et de programmation pour détecter la fraude aussi bien au niveau des entreprises que des dossiers à fort enjeux des dirigeants et brigades patrimoniales)
- Améliorer l'inter ministérialité (DGFIP/Douanes/Intérieur/Justice), les liaisons avec le parquet financier afin de mieux coordonner les services de police fiscale, ceux de la programmation/recherche et brigades de vérifications de la DGFIP, jusqu'aux sanctions pénales prononcées et le recouvrement des créances et pénalités ;
- Réduire les effets de la loi ESSOC (Loi pour un état au service d'une société de confiance-droit à l'erreur) et annuler l'expérimentation de la garantie fiscale pour les grandes entreprises disposant déjà de professionnels du chiffre et d'avocats fiscalistes ;
- Revoir l'utilisation des niches fiscales /sociales évalué à 100 milliards en 2019 dont l'efficacité économique n'est pas démontrée ou avec des effets anti-redistributifs (Ex : Crédit d'impôt Recherche, Pacte Dutreil, exonération de cotisations avec la transformation du CICE...) ;
- Harmoniser et simplifier les régimes de TVA au sein de l'UE afin d'éviter les montages frauduleux comme la fraude au carrousel TVA ;
- Mettre en place une fiscalité progressive comme l'ISF sur les plus gros patrimoines financiers et sur les revenus de la spéculation pour les grandes entreprises ;
- Proposer une taxation sur les multinationales plus juste au niveau de l'OCDE, en tenant compte de l'implantation du siège et des filiales dans les pays de réalisation des profits avec un taux effectif d'imposition de 21,9 % à l'impôt sur les sociétés (taux effectif moyen d'imposition des sociétés au sein des pays de l'OCDE – Cf. circulaire confédérale n°206/2021) et mettre fin aux paradis fiscaux ;
- Mieux encadrer le recours aux cabinets de Conseil privés par l'Etat ou les collectivités territoriales pour des missions d'intérêt général en rendant obligatoire une enquête préalable de la HATVP (Haute autorité pour la transparence de la vie publique) afin d'éviter tous risques de conflits d'intérêts comme pour les élus.

3. LA FRAUDE SOCIALE

Enjeux budgétaires de la fraude aux cotisations sociales

Comme évoqué plus haut, la fraude aux cotisations sociales représente la part la plus importante de la fraude sociale. En 2021, l'URSSAF a redressé 789.4 millions d'euros de cotisations ce qui constitue une hausse de 30% par rapport à 2020, année particulière liée au confinement.

Au total, 36 734 actions de contrôle ont été engagées par l'URSSAF en 2021. Parmi ces actions, les 100 redressements les plus importants sur les entreprises du régime général totalisent 43 % des redressements globaux de cotisations et contributions sociales.⁵

Ces chiffres restent nettement en-deçà de la véritable ampleur que représente le travail dissimulé non détecté. En effet, selon l'ACOSS, ce sont entre 6,8 milliards d'euros 8,4 milliards d'euros qui manquent aux caisses de sécurité sociale.

Ces fraudes portent grandement atteintes à notre modèle social. En effet, elles affectent les comptes de la sécurité sociale déjà affaibli par les politiques successives d'exonération de charges sociales octroyées aux entreprises. Elles nuisent aussi aux droits des assurés sociaux, en leur privant de salaire différé et donc du droit aux bénéficiaires des prestations sociales (chômage, indemnité journalière de sécurité sociale, retraite, etc...).

Pour FO, la lutte contre la fraude apparaît donc comme l'un des piliers essentiels de la préservation de notre système de protection sociale.

Des moyens adaptés aux enjeux ?

La COG 2018-2022, a affiché pour ambition d'accentuer la lutte contre le travail illégal en s'appuyant notamment sur le Big data et la généralisation de la Déclaration Sociale Nominative (DSN).

Les objectifs affichés par l'ACOSS en la matière étaient très ambitieux, avec pour volonté de recouvrer 3,5 milliards d'euros sur 5 ans (2018 à 2021). Fin 2020, 2,7 milliards ont été recouverts par les inspecteurs du recouvrement.

Si FO se félicite de la mise en place d'outils permettant d'améliorer la qualité et la fiabilité des contrôles, le Big data et l'utilisation de la DSN ne peuvent, à eux seuls, permettre de résoudre toutes les difficultés liées à la fraude aux cotisations. En effet, seuls les moyens humains, leur formation appropriée et spécifique ainsi que la mise en adéquation des systèmes d'informations seront en mesure d'apporter de réelles solutions à la branche recouvrement. Or, durant cette COG, près de 480 équivalents temps pleins ont été supprimés, ce qui a *de facto* impacté le corps des inspecteurs. Cet affaiblissement des moyens humains entraîne une détérioration des conditions de travail des inspecteurs, qui doivent en plus faire face aux changements incessants de textes applicables aux cotisants.

Cet étiolement des conditions de travail va par ailleurs s'accroître avec la volonté du gouvernement de faire de l'URSSAF l'acteur principal et unique du recouvrement social. En effet, l'assiette de cotisation à contrôler pour les inspecteurs va s'alourdir avec la prise en charge par les URSSAF de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), des contributions de formation professionnelle, de certaines contributions fiscales des travailleurs à domicile, et prochainement - sauf nouveau report - des cotisations de retraite complémentaire. Or, cette augmentation des prérogatives de l'URSSAF se fait sans moyens humains et matériels supplémentaires.

Cette surcharge de travail est contre-productive dans la lutte contre le travail illégal. Elle est aussi néfaste dans la relation entre les inspecteurs du recouvrement et les cotisants alors même qu'il conviendrait de développer et de renforcer les actions de pédagogie et d'accompagnement lors des contrôles.

⁵ https://www.urssaf.fr/portail/home/votre-urssaf/urssaf-provence-alpes-cote-dazur/presse_paca/lurssaf-dresse-le-bilan-2021-de.html

Ainsi pour lutter efficacement contre la fraude aux cotisations de sécurité sociale, FO revendique :

- l'augmentation du nombre d'inspecteurs du recouvrement. Seul un nombre conséquent d'inspecteur, permettra d'éviter les surcharges de travail et donc de facto d'améliorer le dialogue pendant les procédures de contrôle.
- l'augmentation des capacités d'accueil et la fin de la politique du « 100% dématérialisé » afin d'accompagner les cotisants dans leurs démarches et ainsi éviter les erreurs lors de la déclaration et du paiement de leurs cotisations.
- la fin des politiques de coupes budgétaires dans la branche recouvrement.

La fraude aux prestations sociales

La Cour des comptes indique qu'en 2019, les principaux organismes sociaux ont détecté 1 milliard d'euros de préjudices subis ou évités au titre de fraudes avérées ou suspectées⁶.

Par branche de la sécurité sociale cela représente :

- 323,7 millions pour la branche famille,
- 286,7 millions pour la branche maladie (dont moins de 20% est imputable aux assurés sociaux et plus de 80% aux professionnels de santé, établissements, transporteurs sanitaires, etc.),
- 212 millions pour l'assurance chômage,
- 160,2 millions pour la branche retraite.

Pour sa part, la CNAF indique qu'en 2021, sur 35,6 millions de contrôle, les CAF ont détecté 43 208 fraudes (soit 1% des contrôles) pour un montant de 309 millions d'euros.⁷ La fraude estimée (non recouvrée) est évaluée par la Cour des comptes à 2,8 milliards d'euros dans sa fourchette haute.

À travers ces chiffres, on constate que la fraude au sein de la branche famille, est un phénomène à la marge, loin du discours politico-médiatique voulant faire des allocataires des fraudeurs en puissance ! La suspicion systémique posée sur les allocataires est donc totalement infondée et cible une population fragilisée par la crise sanitaire. La volonté du président de République de réformer les droits et devoirs des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), en les faisant travailler « quinze à vingt heures par semaine » vient encore accroître ce sentiment de stigmatisation des allocataires.

Pour FO, si la lutte contre la fraude aux prestations est évidemment essentielle pour la préservation de notre modèle social, il est aujourd'hui prioritaire de cesser de stigmatiser les assurés sociaux à ce sujet ! D'autant plus que l'une des priorités de la politique de lutte contre la pauvreté devrait se tourner davantage autour de la réduction du non-recours aux minima sociaux, phénomène qui s'avère bien supérieur aux montants des fraudes susvisées.

⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-lutte-contre-les-fraudes-aux-prestations-sociales>

⁷ https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Presse/2022/220621%20DP%20La%20pr%C3%A9vention%20et%20la%20lutte%20contre%20la%20fraude%20des%20Caf%20en%202021.pdf

Le non-recours aux minima sociaux supérieur à la fraude détectée !

Le « non-recours » désigne la situation dans laquelle une personne éligible à une prestation sociale ne la perçoit pas. En France, ce phénomène est très ancré puisque selon la DREES un tiers des foyers éligibles au RSA ne le demanderait pas chaque trimestre (35%), et un-cinquième de manière prolongée toute l'année (20%)⁸. Au total le non-recours aux prestations s'élèverait à plus de 10 milliards par an, ce qui représente des montants très éloignés de la fraude aux prestations détectée ou estimée.

Les causes du non-recours sont multiples : manque d'information, méconnaissance de ses droits, démarche trop complexe ou trop longue, sentiment de stigmatisation⁹. Ces causes du non-recours résultent en partie de l'action des gouvernements successifs qui au fil des COG n'ont eu de cesse de diminuer les moyens financiers et humains des CAF. Ce manque de moyens empêche les agents de faire un véritable travail de prospection, de traitement et de suivi des dossiers. Qui plus est, la destruction du lien de proximité par le développement dans les précédentes COG d'une politique du « 100% dématérialisé » (dans la relation avec les assurés sociaux, et dans la réalisation des démarches), a pour effet d'exclure une partie des allocataires les plus éloignés du numérique, ce qui accentue le non-recours.

Ainsi, pour FO, il est avant tout essentiel de mettre fin au manque de moyens financiers et humains qui crée une carence des missions d'accompagnement au sein des organismes institutionnels et de la méconnaissance du système par les allocataires faute d'informations suffisantes et adéquates. Une meilleure information aura pour effet bénéfique de rendre actif les allocataires en les incitant à être acteur de leur avenir.

Les revendications de FO concernant le non-recours

Pour FO la lutte contre le non-recours revêt une importance capitale, c'est pourquoi elle revendique :

- La simplification du parcours des allocataires en rendant notamment plus simple les obligations déclaratives ;
- L'harmonisation des conditions d'accès et les bases de ressources des différentes prestations en vue de simplification et de déclarations non réitératives ;
- De favoriser les transferts d'informations vers les différentes institutions et divers gestionnaires ;
- L'accélération de la prise en charge des allocataires en matière d'accompagnement social et professionnel ;
- L'arrêt des suppressions d'emploi dans la branche famille ;
- Le renforcement de l'accueil et de la prise de rendez-vous des allocataires et de mettre un terme au phénomène du « 100% dématérialisé » qui exclut 15 à 20% des allocataires victimes d'illectronisme.



⁸ https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-05/DD92_0.pdf

⁹ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dd57.pdf>