

LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE : REVENONS SUR TERRE

Le 17 décembre le directeur départemental des finances publiques s'exprimait aux côtés de Bérengère Prudhomme, procureure de la République sur la lutte contre la fraude fiscale.

Dans cet article les propos directionnels pourraient porter à croire que la lutte contre la fraude fiscale est une priorité nationale qui porte ses fruits et que jamais cette lutte n'aurait été aussi active et aussi efficiente.

Un retour à la réalité des chiffres permet au contraire de relativiser le propos et de donner une vision plus conforme de ce qu'il en est.

En mars dernier, avant la dissolution Macronienne, le premier Ministre de l'époque (Gabriel Attal) communiquait lui aussi en commentant les chiffres 2023 et s'exprimait en ces termes : **« lutte contre la fraude fiscale, des résultats historiques.....Nous n'avons jamais autant traqué la fraude »**.

Vraiment ? On se déploierait comme jamais pour traquer la fraude, celle de haut vol, que nombre d'organismes estiment à 80 milliards d'euros par an.

Les propos directionnels dans les Hautes Pyrénées précisant que la fraude « traquée » ayant fait l'objet de dépôt de plaintes concernaient essentiellement des personnes à très faible revenus en dit long sur l'air du temps.

Fraudeurs certes, récidivistes certes, mais petits revenus et bien loin de la fraude de haute voltige, organisée avec montages juridiques complexes..... Cette fraude là, en dépit des satisfécits gouvernementaux et directionnels, continue de fleurir.

Et un fait indéniable : « c'est manifestement plus facile de s'attaquer à la fraude des pauvres qu'à celle des plus fortunés qui demandent moyens humains et expertises juridiques. »

2023 : Une année exceptionnelle ?

Le gouvernement annonçait en mars 15,2 milliards d'euros de fraude fiscale. En matière de fraude fiscale, c'est effectivement 600 millions d'euros de plus qu'en 2022, qui était loin d'être un bon cru.

Mais c'est aussi 400 millions de moins qu'en 2008. De 2008 à 2019, il n'y a qu'en 2019 que le contrôle fiscal a dégagé un résultat inférieur à 2022 et 2023.

A cette date, le Premier Ministre se garde bien d'être précis et se montre d'une clarté plus proche de la purée de pois Londonienne que du ciel d'azur Pyrénéen.

Ainsi il ne précise pas si ces chiffres distinguaient les « droits éludés » (autrement dit, de l'impôt fraudé) des pénalités et ne revient pas sur les subtiles évolutions de présentation des résultats du contrôle, entre fraude détectée, sommes mises en recouvrement, etc.

Ce manque de précision flattait certes la com gouvernementale mais limitait l'exercice de la comparaison et s'avère en fait trompeur.

Des chiffres en trompe-l'œil

S'agissant du nombre de contrôles si le gouvernement annonçait des chiffres **en hausse de 25 %**, il s'agit en fait d'une augmentation en trompe l'œil.

En matière de contrôle fiscal, il existe en effet plusieurs types de contrôles et de procédures (contrôles du bureau, sur place, vérifications générales ou plus « ciblées »). Or, ce sont surtout les contrôles effectués du bureau et les contrôles ciblés sur la TVA par exemple qui ont augmenté.

Les contrôles effectués sur place, dans les locaux des entreprises, et les examens de situation fiscale personnelle (ESFP, qui permettent d'avoir accès aux comptes bancaires des particuliers, **principalement des plus aisés) sont en forte baisse.... et de longue date : à titre d'exemple, on comptait 21.324 vérifications générales de comptabilité en 2022 contre 38.359 en 2008 et 2.293 ESFP contre 4.166 en 2008.**

Or, depuis, le tissu économique et fiscal a évolué. En 2008, on dénombrait 36 millions de foyers fiscaux, on en dénombre un peu plus de 40 millions actuellement. 4 millions d'entreprises assujetties à la TVA contre un peu plus de 8 millions actuellement et 1,5 millions d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés contre 3 millions actuellement.

Autrement dit, malgré une forte hausse du nombre d'agents économiques et de la richesse créée (entre 2008 et 2022, le PIB a augmenté d'environ 30 %), en proportion du tissu fiscal et de la richesse nationale, **les résultats du contrôle fiscal sont certes historiques, mais pas au sens positif du terme.**

Effets d'annonce sur les moyens de contrôle

Le gouvernement et l'administration n'ont cessé de décliner sur tous les tons qu'il y avait la volonté de renforcer les moyens du contrôle fiscal : si certains services spécialisés ont effectivement été renforcés en moyens humains, cela s'est fait au détriment d'autres services de la Direction générale des finances publiques puisque celle-ci n'a connu aucune création d'emplois (- 48 000 emplois en 30 ans et le PLF 2025 prévoyait, avant censure, 550 destructions d'emplois).

La réalité c'est que l'on assiste en fait à des redéploiements de postes, pas à de réelles créations.

Ainsi le faux renforcement de 1.500 emplois à l'horizon 2027 (qui affaiblira des services de gestion qui accueillent le public, gèrent les dossiers, détectent les anomalies, etc) **ne comblera pas les quelque 3.000 emplois qui ont été supprimés dans la sphère du contrôle fiscal depuis le milieu des années 2000.**

Une communication qui oublie sciemment de nous parler des niches fiscales diverses et variées :

En 2024, le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État s'élève à 135,9 milliards d'euros, en hausse de près de 9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 (soit 127,1 milliards d'euros) et ont plus que doublé depuis 2001 (ils s'établissaient alors à 61 milliards d'euros). C'est tout bonnement le plus haut niveau jamais atteint, hors Covid. Dans la période récente, cette hausse concerne essentiellement les remboursements et dégrèvements en matière d'impôts d'État (ceux concernant les impôts locaux diminuent en effet du fait de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la réforme des impôts dits « de production »).

Plusieurs raisons expliquent cette tendance à la hausse. Si l'on pense notamment à la législation ou à l'évolution du tissu économique, il faut y ajouter la faiblesse des

contrôles due, principalement, au manque de moyens de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'analyse des demandes de remboursement de crédit de TVA et du crédit d'impôt recherche (CIR) l'illustre hélas à merveille.

La TVA est, de loin le premier, impôt (taxe) en France.

En 2024, le rendement brut de la TVA pourrait atteindre **303 milliards d'euros. Pour calculer son rendement net, il faut déduire de ce montant brut 83,5 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements (dont les 79,33 milliards d'euros au titre des restitutions de crédits de TVA).**

Précisons ici que 119 milliards d'euros de recettes de TVA échappent au budget de l'État et sont transférés à la Sécurité sociale (pour 60 milliards d'euros), aux collectivités territoriales (pour 55 milliards d'euros) et, pour 4 milliards d'euros, en compensation de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public.

En 2024, les restitutions de TVA étaient estimées à 79,3 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 15,4 % par rapport à 2023 (soit 10,56 milliards d'euros) après une hausse de 8,3 % entre 2022 et 2023 et de 10,2 % entre 2021 et 2022.

Sur une période plus longue, entre 2014 et 2024, la hausse des remboursements de TVA s'élève à 66,6 % (soit 31,7 milliards d'euros).

Ce niveau élevé des remboursements nécessite une vigilance accrue sur les risques de montages frauduleux.

Rappelons qu'en 2022, l'INSEE estimait la fraude à la TVA entre 20 et 26 milliards d'euros.

Or, le montant des crédits de TVA rejetés interpelle pas sa faiblesse : 134 millions en 2021 et 137 millions en 2022, soit 0,23 % du montant total des remboursements de crédit de TVA de 2021 (57,6 milliards d'euros en 2021) et 0,2 % du montant total des remboursements de crédit de TVA pour 2022.

Autrement dit, le contrôle de ces demandes est faible...

Deux raisons principales expliquent cette situation : la réduction des effectifs de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'objectif assigné au programme « 200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » en matière de rapidité de traitement des demandes de remboursements.

Le crédit d'impôt recherche (**CIR**) est la première « niche fiscale ». Son coût ne cesse de croître et devrait atteindre 7,64 milliards d'euros en 2024. Pour autant, les dernières évaluations sur le CIR et son impact en termes d'investissement, d'emploi et d'attractivité des entreprises innovantes datent de 2021 et se basent sur des données allant jusqu'en 2018. Or, depuis cette date, le coût du CIR a augmenté de 1,8 milliard d'euros. Le CIR est très concentré : les 200 premières entreprises représentent près des deux tiers du coût total et 28 groupes déclarent le tiers des dépenses de R&D et bénéficient de 27 % de créances de CIR.

Dans leurs rapports spéciaux consacrés au programme « Remboursements et dégrèvements », les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat se montraient particulièrement critiques sur le CIR .

Leurs travaux montraient que la hausse du coût du CIR est importante et qu'elle dépassait les prévisions.

Le rapporteur spécial de la commission des finances estimait nécessaire de « mener une nouvelle évaluation qui viserait à mesurer l'impact du dispositif en établissant une différenciation par type d'entreprise et par secteur d'activité à partir des données les plus récentes » tandis que le rapport spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale relevait que **« L'efficacité de ce dispositif a fait l'objet d'une littérature critique abondante. Au sujet du CIR, France Stratégie relève des « effets positifs sur les PME , mais pas d'effet significatif établi en ce qui concerne les ETI et les grandes entreprises »**.

Elle observait également que **« le CIR n'a pas suffi à contrecarrer la perte d'attractivité du site France pour la localisation de la R&D des multinationales étrangères »**. La question de l'efficacité du CIR est donc posée. Le rapport cite également les travaux cités par France Stratégie, selon lesquels ce sont les PME qui ont la propension la plus grande à réaliser des innovations de rupture et que le CIR conduit à un « effet d'aubaine » pour les grandes entreprises, et propose de **« recentrer le CIR sur les petites et les moyennes entreprises (PME) et à plafonner les dépenses éligibles pour les grands groupes »**.

À ce propos, on notera que le Conseil des prélèvements obligatoires préconisait de son côté, soit un plafond de 20 millions d'euros, soit un plafond de 20 millions d'euros associé à une hausse du taux de CIR à 40 %. La DGFIP estimait que la première option permettrait de réduire le coût du CIR de 1,6 milliard d'euros aux finances publiques alors que la seconde conduirait à l'augmenter de 200 millions d'euros.

Le rapport spécial de la commission des finances du Sénat notait également que **« le CIR est un crédit d'impôt particulièrement difficile à contrôler qui nécessite une coordination entre les services de la DGFIP et ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche »**.

Or, ces deux administrations n'ont cessé de perdre des emplois. Curieusement, **les données sur le nombre de contrôles du CIR sont rares**.

Après une augmentation des rectifications entre 2008 et 2013, passant de 269 à 1523, le rythme décroît depuis 2014. Ainsi, en 2019, 1 071 contrôles ont fait l'objet d'une rectification CIR. Ramené aux 21 087 bénéficiaires du CIR en 2019, la proportion de celles ayant fait l'objet d'un contrôle est donc de 5 %...

Ces deux focus sur, d'une part, un dispositif lié à la mécanique d'un impôt (la TVA en l'occurrence) et d'autre part, la première « niche fiscale », montrent que la hausse de leur coût budgétaire est en partie artificielle et résulte d'une utilisation optimisée, et parfois frauduleuse, de ces dispositifs.

Une véritable « revue » de ces dispositifs et un renforcement de l'ensemble des moyens de contrôle devrait constituer une véritable priorité en matière de finances publiques. Mais jusqu'à présent, ces préconisations sont restées « lettres mortes ».

Dans le discours comme dans les moyens, la disproportion entre la lutte contre la fraude fiscale (au moins 80 milliards d'euros par an) et la lutte contre la fraude sociale (8 à 20 milliards d'euros pour la fraude aux cotisations sociales et 2,3 milliards d'euros pour la fraude aux prestations sociales), tout comme les contrôles sur les niches fiscales diverses et variées, a de quoi interroger.

En bref : la « com » du gouvernement comme celle des directions locales sur la fraude ne repose sur aucune donnée tangible, elle vise surtout à justifier le refus du pouvoir Macronien à la sauce Attal/Barnier/Bayrou de revenir sur ses choix fiscaux antérieurs.

Lorsque Gabriel Attal et son successeur éphémère déclaraient qu'ils « préféreraient augmenter la pression sur les fraudeurs, plutôt qu'augmenter les impôts », **ils confirmaient surtout que le pouvoir persistait dans une politique fiscale qui, depuis 2017, n'aura jamais été aussi favorable aux plus riches et aux multinationales. Il confirmait également le choix de**

l'austérité sur fond de dramatisation de la question de la dette publique. La lutte contre les inégalités, la transition écologique et les services publics attendront.
