

Rapport du syndicat national

# Solidaires Finances Publiques

**Quand la baisse des moyens du  
contrôle fiscal entraîne une baisse de  
sa présence...**

Chute inquiétante de la couverture du  
tissu économique et fiscal



**Septembre 2018**

**Syndicat national Solidaires Finances Publiques**

80 rue de Montreuil

75 011 Paris

**[contact@solidairesfinancespubliques.org](mailto:contact@solidairesfinancespubliques.org)**

**01 44 64 64 44**



## SOMMAIRE

### Propos introductifs

### I – Couverture du tissu économique par le contrôle fiscal : 10 ans de chute en chiffres

### II – Analyse et enseignements

Certains facteurs peuvent-ils venir relativiser cette chute ?

En réalité, la tendance est nette : c'est bien une chute dont les causes sont connues

Quel impact de cette chute sur l'estimation de la fraude fiscale ?

### III – Que faire ?

Quid de la volonté politique affichée de longue date par les gouvernements ?

L'impact de la baisse des moyens et du management, une réalité incontournable

### Annexe

Pour connaître et suivre l'actualité du contrôle fiscal

Précisions méthodologiques



## **Lutte contre la fraude fiscale : chute continue et inquiétante du taux de couverture du tissu économique et fiscal**

A l'heure où le gouvernement s'apprête à accélérer la baisse des moyens et la restructuration de l'administration fiscale, et alors qu'il vante les mesures proposées dans son plan anti-fraude, remettre en perspective l'évolution de la présence réelle du contrôle fiscal est nécessaire. Celui-ci n'a en effet pas seulement une fonction budgétaire et économique, il joue également un rôle essentiel sur le plan social et politique car son efficacité est censée renforcer le consentement à l'impôt.

1ère organisation syndicale de la Direction générale des Finances publiques, présente dans l'ensemble de ses services, le syndicat national Solidaires Finances Publiques a livré en janvier 2013 son estimation de la fraude fiscale, comprise entre 60 et 80 milliards d'euros par an<sup>1</sup>. Il procède aussi régulièrement à une analyse détaillée des multiples évolutions du contrôle fiscal. Celles-ci peuvent être tout à la fois « philosophiques », législatives, budgétaires et juridiques ou bien encore, de manière plus opérationnelles et concrètes, organisationnelles, structurelles et managériales<sup>2</sup>.

Ce travail de suivi, d'analyse et de propositions est disponible dans nos différentes expressions (publications internes et externes, locales et nationales). Il porte sur l'ensemble des sujets touchant à cette mission essentielle, le contrôle fiscal qui, fondamentalement, est la contre-partie du système fiscal déclaratif.

Dans ce dossier, nous alimentons donc ce travail permanent par une analyse de l'évolution du taux de couverture du tissu fiscal, autrement dit des différents ratios que l'on peut dégager en mettant en rapport le nombre de contrôles rapporté à l'évolution du tissu économique (nombre d'entreprises, nombre de contribuables).

Loin de montrer une administration omniprésente et inquisitoriale, l'analyse qui se dégage montre au contraire une baisse importante, que l'on peut qualifier de « chute », de ce taux de couverture du tissu fiscal. Au passage, on regrettera que les données détaillées relatives à ce taux de couverture ne figurent plus, de longue date, dans les documents annexés aux projets des lois de finances.

Si ce constat n'étonnera pas les agents des Finances publiques, il est d'autant plus préoccupant que la fraude a atteint des niveaux records : elle affaiblit le consentement à l'impôt, plombe les budgets publics et fausse l'activité économique au détriment des acteurs économiques honnêtes qui subissent tout à la fois un rapport d'imposition et les conséquences d'une politique de rigueur privée de recettes suffisantes.

Notre organisation n'a jamais plaidé pour un contrôle généralisé, autrement dit pour une politique du « tout sécuritaire fiscal ». Il reste cependant que le contrôle fiscal est malheureusement sous-dimensionné au regard des enjeux. La baisse du taux de couverture du tissu fiscal visible ici n'en constitue qu'un exemple parmi d'autres...

<sup>1</sup> Voir [notre rapport de janvier 2013](#) intitulé, *Évasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal*.

<sup>2</sup> Celles-ci sont disponibles dans les rubriques « publications », « média » et « contrôle fiscal » de [notre site](#).



## I - Couverture du tissu économique par le contrôle fiscal : dix ans de chute en chiffres...

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
<b>État du tissu fiscal</b>											
Nb avis IR	36 036 164	36 390 347	36 599 197	36 962 517	36 389 256	36 720 036	37 119 219	37 429 451	37 683 595	37 889 181	+ 5,14 %
Nb Ent. l'IS	1 507 926	1 569 926	1 644 321	1 726 051	1 807 584	1 879 808	1 955 392	2 020 532	2 097 619	2 204 018	+ 46,16 %
Nb Ent. TVA	4 028 333	4 197 711	4 574 355	4 827 797	5 028 831	5 185 402	5 349 155	5 443 278	5 570 478	5 749 852	+ 42,73 %
<b>Couverture du tissu fiscal en CFE</b>											
Nb de CFE pro	47 844	47 703	47 689	47 408	48 178	48 219	47 776	46 266	45 314	44 287	- 7,43 %
%CFE en TVA	1,187 %	1,136 %	1,042 %	0,981 %	0,958 %	0,929 %	0,901 %	0,849 %	0,813 %	0,77 %	- 35,13%
% CFE en IS	3,17 %	3,038 %	2,9 %	2,746 %	2,665 %	2,565 %	2,465 %	2,289 %	2,16 %	2,009 %	-36,62 %
Nb ESFP (part)	4 166	3 912	3 883	4 033	4 159	4 159	3 949	3 902	3 557	3 613	- 13,27 %
<b>Couverture du tissu fiscal en CSP tel qu'il apparaît dans les rapports d'activité de la DGFIP (période 2012-2017)</b>											
Nb CSP pro (1)	nd	nd	nd	nd	388 394	375 510	358 109	361 159	354 613	354 743	- 8,66 %
Nb CSP part (1)	nd	nd	nd	nd	1 102 493	1 066 802	955 328	974 504	933 025	954 810	- 13,39 %
% CSP/IR	nd	nd	nd	nd	3,029 %	2,905 %	2,573 %	2,603 %	2,475 %	2,52 %	- 16,8 %
<b>Couverture du tissu fiscal sur la base des données des projets de lois de finances (période 2008 - 2016)</b>											
Nb rectific IS (2)	108 054	94 898	77 781	71 487	75 024	78 408	71 178	67 210	70 729	nd	-34,54 %
%. CSP en IS	7,16 %	6,04 %	4,73 %	4,14 %	4,15 %	4,17 %	3,64 %	3,32 %	3,37 %	nd	- 52,93 %
Nb rectific CA (2)	81 109	77 046	69 832	63 570	61 143	60 078	58 322	57 545	50 755	nd	- 37,42 %
% CSP en TVA	2,01 %	1,83 %	1,52 %	1,31 %	1,21 %	1,15 %	1,09 %	1,05 %	0,91 %	nd	- 54,72 %
Articles IR (2)	810 123	742 511	697 513	686 442	658 298	683 080	635 507	628 113	569 221	nd	- 29,73 %
% CSP en IR	2,24 %	2,04 %	1,9 %	1,85 %	1,8 %	1,86 %	1,71 %	1,67 %	1,51 %	nd	- 32,58 %

Pour les entreprises soumises à TVA, en CFE, 1,187 % ont été contrôlées en 2008, 0,77 % en 2017. En CSP, 2,01 % ont une rectification en 2008, 0,91 % en 2016. % calculés des CFE et CSP par rapport au nombre de dossiers et répartis par impôt (IS, TVA, IR) excepté pour les ESFP.

Note : CFE = contrôle fiscal externe (sur place). CSP = contrôle sur pièces (du bureau). ESFP = examen fiscal de la situation personnelle. Pro = professionnels. Part = particuliers. CA = taxes sur les chiffres d'affaires (TVA). IS = impôts sur les sociétés. TVA = taxe sur la valeur ajoutée. Nd : non disponible.

Source : rapports d'activité DGFIP des années concernées sauf (2), Voies et moyens, t.1, projets de loi de finances. Calculs ; Solidaires Finances Publiques.

(1) Données des rapports d'activité de la DGFIP à compter de l'édition 2012. Ces CSP peuvent donner lieu à absence de « redressement » (rectification).

(2) Données des projets de lois de finances concernant les CSP avec « redressement » (rectification) : elles sont donc inférieures à celles des rapports d'activité.



## II - Analyse et enseignements

Les éléments chiffrés de ce tableau sont particulièrement instructifs. Plusieurs enseignements peuvent être tirés des évolutions qui figurent dans ce tableau.

De manière générale :

- le nombre d'entreprises, soumises ou non à la TVA et à l'IS, augmente sensiblement, comme celui du nombre de contribuables à l'IR<sup>3</sup>,
- le nombre et la proportion des contrôles, sur place (contrôle fiscal externe, CFE) et sur pièces (CSP), diminue, parfois très fortement et ce, quelle que soit la base sur laquelle l'évolution est calculée (données des rapports d'activité de la DGFiP et des projets de lois de finances).

De manière chiffrée, on constate que :

- **En moyenne, en matière d'IS, le taux de couverture du CFE** (le ratio entre le nombre de vérifications et le nombre d'entreprises soumises à l'IS) **est passé de 3,17 % en 2008 à 2 % en 2016 et de 7,16 % en 2008 à 3,37 % en 2016 en matière de CSP**. En moyenne, une entreprise pouvait donc faire l'objet d'un CFE tous les 31 ans en 2008 mais tous les 50 ans aujourd'hui (tous les 14 ans en 2008 et tous les 29 ans et demi en 2016 pour un CSP avec rectification).
- **En moyenne, en matière de TVA, le taux de couverture du CFE** (le ratio entre le nombre de vérifications et le nombre d'entreprises soumises à la TVA) **est passé de 1,18% en 2008 à 0,77 % en 2016 et en matière de CSP, il passait de 2,01 % en 2008 à 0,91 % en 2016**. En moyenne, une entreprise pouvait donc faire l'objet d'un CFE tous les 84 ans en 2008, mais tous les 129 ans aujourd'hui (tous les 50 ans en 2008 et 109 ans en 2016 pour un CSP avec rectification).
- **Enfin, en matière d'IR (et d'impôts patrimoniaux)**, le nombre d'examens de la situation fiscale personnelle passe de 4 166 en 2008 à 3 613 en 2017 tandis que **le ratio entre le nombre de CSP et le nombre d'articles à l'impôt sur le revenu passait de 2,24 % en 2008 à 1,51 % en 2016**. En moyenne, un contribuable ne connaît presque jamais d'ESFP (0,011 % des contribuables en 2008, 0,009% en 2016), il pouvait faire face à un CSP tous les 44 ans en 2008 et tous les 66 ans en 2016.

La déconnexion est nette et s'accroît entre l'évolution du tissu fiscal et la présence du contrôle fiscal.

- **Certains facteurs peuvent-ils venir relativiser cette chute ?**

Certains éléments sont parfois avancés par les pouvoirs publics pour expliquer et relativiser cette tendance. Ainsi, en matière d'IR, grâce à la déclaration pré-remplie et au fait que les contribuables savent que l'administration fiscale est bien informée de certains types de revenus (les salaires notamment), le nombre d'anomalies et de contrôles sur pièces aurait tendance à baisser. Ceci expliquerait la baisse du nombre de contrôles.

Par ailleurs, au cours des dernières années, l'analyse de la structure des entreprises fait apparaître une forte progression du nombre de micro-entreprises pouvant bénéficier du régime de franchise en matière de TVA et sont donc moins contrôlés en la matière. A l'inverse, certaines entreprises arguent également qu'elles subissent plusieurs contrôles fiscaux. Or, la très grande majorité n'en connaissent jamais. De leur côté, les grandes entreprises sont souvent vérifiées mais sur certains points particuliers uniquement (il est impossible de vérifier l'ensemble de leur situation juridique, comptable et fiscale).

Selon les pouvoirs publics, l'analyse des résultats du contrôle fiscal, supérieurs à ce qu'ils étaient voici dix ans (malgré une baisse sensible au cours des toutes dernières années<sup>4</sup>), aurait tendance à démontrer que la fraude est mieux débusquée et combattue. Les raisons officielles en sont les suivantes : la programmation serait facilitée par les moyens informatiques et il y aurait davantage de contrôles ciblés de sorte que, même si leur nombre diminue, ils s'avéreraient *in fine* plus efficaces.

<sup>3</sup> Pour mémoire, notons également que les articles à la taxe d'habitation et à la taxe foncière ont augmenté respectivement de 5,63 % et de 11,43 % sur la période 2008 - 2017.

<sup>4</sup> Voir [notre dossier de presse de juin 2017](#), *Résultats du contrôle fiscal, une baisse inquiétante*.



- **En réalité, la tendance est nette : c'est bien une chute dont les causes sont connues**

Si les facteurs ci-dessus méritent d'être considérés, **rien ne peut cependant venir véritablement expliquer ni justifier cette chute**. En matière d'évolution du tissu des entreprises, il faut préciser que, lorsqu'elles bénéficient d'une franchise (micro-entreprises) ou d'une exonération en matière de TVA, les activités économiques n'en demeurent pas moins imposables au titre des bénéfices qu'elles dégagent. Or, la couverture globale de l'IR et de l'IS a aussi baissé. Surtout, la hausse du nombre de micro-entreprises s'est également accompagnée d'une hausse du nombre de sociétés, commerciales et individuelles (notamment depuis 2015) soumises à la TVA et, suivant les cas, à l'IR ou à l'IS : le nombre d'entreprises soumises à l'IS a ainsi augmenté de 46,16 % entre 2008 et 2017. En clair, la hausse du nombre d'entreprises est globale quel que soit le régime d'imposition.

Il n'est donc pas possible d'avancer que cette hausse du nombre d'entreprises ne procède que du développement des micro-entreprises et que celles-ci ne nécessitent pas un contrôle fiscal. Sans prôner un « CFE » pour la plupart d'entre elles, le « CSP » est lui-même en baisse. Or, à côté des autres schémas de fraude (fraude internationale, fraude « de proximité »...) une fraude aux régimes de franchise s'est également développée. Sans doute moins coûteuse que les grands schémas de fraude internationale, elle est néanmoins porteuse de réels effets pervers (perte pour les finances publiques, concurrence déloyale...). Elle s'appuie notamment sur les effets de seuil : dans certains cas, il arrive qu'une partie du revenu ne soit pas déclarée afin de demeurer sous les seuils de franchise, l'entreprise faisant le pari de « passer sous les radars » de la DGFiP.

**Les causes de cette baisse sont connues : les suppressions d'emplois, les baisses des moyens budgétaires et les restructurations successives.** Celles-ci ont particulièrement touché les services de gestion, de programmation et de CSP mais aussi les emplois apportant une aide administrative aux services de CFE. Cette tendance ne devrait malheureusement pas s'inverser, le gouvernement ayant d'ores et déjà annoncé vouloir accélérer les suppressions d'emplois et le développement du numérique au sein de la DGFiP.

L'efficacité du contrôle fiscal est globalement évidente. Mais le nombre substantiel de contrôles fiscaux ne donnant pas lieu à « redressement » (ou présentant des montants relativement faibles) montre qu'il est impossible de cibler à coup sûr l'ensemble des contrôles fiscaux en amont du contrôle lui-même. **Les outils permettant de détecter des anomalies qui peuvent orienter les services de programmation du contrôle sont utiles. Mais leur exploitation « humaine », par des agent(e)s, est indispensable.** Autrement dit, le numérique occupe une place importante, il peut aider et compléter l'action humaine, mais sans la remplacer. Une évidence que les pouvoirs publics ont une fâcheuse tendance à oublier lorsqu'ils vantent par exemple le « data mining » comme solution miracle à la détection de la fraude (la programmation).

Enfin que **la DGFiP perd de nombreux emplois année après année, y compris au sein des services de contrôle fiscal** qui a perdu 3 100 emplois « en équivalent temps plein » depuis 2010 et connu de nombreuses restructurations. Les services qui gèrent les dossiers, quotidiennement au contact des contribuables et des entreprises, mais aussi les services dits de programmation et de contrôle sur pièces, à l'origine de nombreux contrôles, ont été particulièrement touchés par ces suppressions d'emplois. Or, en étant en contact direct avec le tissu économique et fiscal, les agent(e)s de ces services peuvent mener un contrôle d'initiative efficace. En les affaiblissant, les gouvernements successifs ont tari la source du contrôle fiscal (CSP et CFE).

Parallèlement, les services de « recherche » (Direction nationale d'enquêtes fiscales au plan national, brigades de contrôle et de recherche au plan local) s'interrogent de longue date sur leur place et leur rôle. De même que certains services très spécifiques (comme la brigade nationale d'enquêtes économiques, dont les agent(es) travaillent quotidiennement au sein de la police judiciaire). Leur activité (au contact d'autres services de l'État comme la police ou la gendarmerie par exemple) et les procédures administratives qu'ils mettent en œuvre (droit d'enquête, droit de



visite et de saisie) sont méconnues des pouvoirs publics. Tous ces services occupent pourtant une place stratégique majeure dans la détection de la fraude et donc sur l'efficacité du contrôle fiscal.

Toutes ces évolutions ont pesé en termes d'organisation et d'efficacité dans la détection de la fraude et le contrôle fiscal. Diminuer les moyens, restructurer ou ne pas fixer de cap clair se traduisent notamment par une baisse de la couverture du tissu fiscal. De fait, le nombre de contrôles (sur pièces et sur place) diminue en valeur absolue et en proportion alors que globalement, le tissu fiscal s'accroît. Une évolution anormale et injustifiable au regard des enjeux.

Notre organisation s'était déjà inquiétée de l'évolution des résultats du contrôle fiscal dans son dossier d'avril 2016 consacré à l'analyse de la baisse de ces résultats<sup>5</sup>. La communication gouvernementale masquait en effet les éléments suivants :

- « les résultats intègrent ceux du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui gonflent mécaniquement les résultats globaux.
- Les affaires exceptionnelles ont également tiré les résultats globaux vers le haut. Les pouvoirs publics avancent que les affaires portant sur des montants élevés auront à l'avenir tendance à être plus nombreuses, au point de ne plus être «exceptionnelles». Mais pour l'heure, elles restent peu nombreuses. Elles demeurent «exceptionnelles» et sont loin de constituer la norme.
- La combinaison de l'activité du STDR et du nombre d'affaires exceptionnelles rend crédible l'hypothèse selon laquelle les services de contrôle «hors STDR» n'ont pas connu de hausse de leurs résultats... »

Cette analyse s'est pleinement vérifiée par la suite. La baisse du nombre et de la « surface financière » des dossiers traités par le STDR et celle du nombre de dossiers exceptionnels se sont bel et bien traduits par une baisse des résultats globaux du contrôle fiscal. Ceux-ci sont passés de 21,19 milliards d'euros en 2015 (droits et pénalités du CSP et du CFE) à 19,46 milliards en 2016 et 17,9 milliards en 2017. « Hors STDR et affaires exceptionnelles », la baisse des résultats du contrôle fiscal accompagne la chute du taux de couverture du tissu fiscal.

#### • **Quel impact de cette chute sur l'estimation de la fraude fiscale ?**

Dans notre rapport de janvier 2013, notre organisation estimait la fraude fiscale entre 60 et 80 milliards d'euros par an<sup>6</sup>. A cela s'ajoutent les montants de l'évasion fiscale, une zone grise procédant de l'optimisation fiscale agressive, laquelle peut être légale ou non (avec l'abus de droit par exemple).

Tous les travaux confirment l'ampleur du phénomène. Pour la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, « *l'utilisation abusive de mécanismes légaux afin d'échapper à l'impôt (...)* représente environ 2 à 3 % des PIB nationaux, soit pour la France entre 60 et 40 milliards d'euros<sup>7</sup>. » Cette estimation recouvre tout à la fois des mécanismes légaux et illégaux. En quelque sorte, une part difficilement déterminable de ces 40 à 60 milliards d'euros est comprise dans les 60 à 80 milliards de la fraude. Une autre part relève d'une optimisation agressive certes légale mais bien souvent illégitime...

**L'ampleur du manque à gagner est colossal**, il n'est pas propre à la France. Au niveau européen, Commission et Parlement estiment la fraude aux prélèvements obligatoires à 1 000 milliards d'euros au sein de l'UE des 28<sup>8</sup>, cette estimation portant tout à la fois sur la fraude fiscale et la fraude sociale. Celle-ci serait comprise entre 20 et 25 milliards d'euros en France selon la Cour des comptes, ce qui signifie que la fraude aux prélèvements obligatoires (soit la somme de la fraude fiscale et de la fraude sociale) représenterait au bas mot entre 80 et 105 milliards d'euros par an. En 2013, un rapport de l'Assemblée nationale<sup>9</sup> estimait même que les pertes liées tout à la fois à la fraude et à l'optimisation fiscale agressive pourraient atteindre 2 000 milliards d'euros au sein de l'Union européenne.

<sup>5</sup> Voir [notre dossier d'avril 2016](#), *Résultats du contrôle fiscal pour 2015, analyse critique et enjeux*.

<sup>6</sup> Voir notre rapport de janvier 2013 précité.

<sup>7</sup> Voir le [rapport de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale d'octobre 2015 sur l'Union européenne et la lutte contre l'évasion fiscale](#).

<sup>8</sup> Voir la [rubrique du site de la Commission européenne](#) consacrée à la fraude et l'évasion fiscales.

<sup>9</sup> Voir le [rapport de la Commission des affaires étrangères d'octobre 2013, Lutte contre les paradis fiscaux, si on passait des paroles aux actes](#).



Les différents travaux menés sur le sujet confirment l'ampleur du phénomène. Ils ont même tendance à montrer que ces estimations sont sous-évaluées. Pour Gabriel Zucman, « *A l'échelle mondiale, plus de 40 % des profits réalisés par les multinationales sont délocalisés artificiellement dans les paradis fiscaux, et 8 % de la richesse financière des particuliers y est dissimulée* »<sup>10</sup>.

**La chute du taux de couverture laisse penser que la fraude fiscale est supérieure à la fourchette de 60 à 80 milliards d'euros.** Plusieurs éléments alimentant la fraude et l'évasion fiscales le montrent :

- la lenteur des discussions menées au plan international,
- la persistance d'une fraude de proximité,
- l'intense concurrence fiscale et sociale qui fait les beaux jours des « paradis fiscaux »,
- la fraude toujours importante à la TVA (la TVA intracommunautaire par exemple),
- le développement de « l'économie numérisée » qui contourne les règles de l'IS,
- l'évolution de l'économie souterraine, qui s'est accrue dans des proportions alarmantes et représenterait jusqu'à 10,8 % du PIB selon le Conseil économique, social et environnemental<sup>11</sup>,
- la sophistication des montages, notamment au plan international,
- l'ampleur des prix de transfert (qui représentent jusqu'à 60 % du commerce mondial : une manipulation d'une partie d'entre eux se traduit par des pertes considérables),
- et, enfin l'affaiblissement de l'administration fiscale...

Sur la base de notre rapport de 2013, et compte tenu :

1. de l'inflation (le PIB de 2017 est supérieur de 11,28 % à celui de 2011 et de 9,59 % à celui de 2012, les 2 années référence dans l'estimation de la fraude de 2013), qui conduirait à actualiser notre estimation pour la situer désormais entre 66 et 88 milliards d'euros de pertes annuelles,
2. et de l'évolution de la fraude fiscale elle-même (internationale, nationale et de proximité),

**il est possible d'avancer que l'évitement illégal de l'impôt procédant de la fraude et de l'évasion fiscales est au moins égal à 80 milliards d'euros, voire se situerait entre 80 et 100 milliards d'euros**<sup>12</sup>.

Les éléments qui viendraient relativiser la chute de la couverture du tissu fiscal exposés ci-dessus et les mesures prises depuis 10 ans pourraient venir contrebalancer cette approche, sans toutefois inverser la tendance de fond. Le bilan de ces mesures est en effet nuancé<sup>13</sup>. La pression des opinions face aux affaires a poussé les pouvoirs publics à reconnaître que l'évitement de l'impôt est un problème majeur. La vision des pouvoirs publics, trop optimiste, consiste à avancer que, grâce à certaines évolutions comme la data-mining ou encore les discussions sur le « plan BEPS » sur l'érosion des bases imposables au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) par exemple, certains types de fraudes pourraient diminuer. Ceci reste évidemment à vérifier. Le plan de l'OCDE, intéressant dans certains de ses principes, demeure insuffisant aux yeux de nombreux observateurs et praticiens. Surtout, rien ne remet en question la concurrence fiscale et sociale, alors qu'elle nourrit l'évasion et la fraude fiscales.

Au reste, **dans les faits comme dans les chiffres, rien ne vient démontrer que l'impact des mesures sur l'évolution de la fraude soit parvenu à stopper l'évolution d'une fraude fiscale déjà particulièrement coûteuse.**

<sup>10</sup> Gabriel Zucman, *40 % des profits des multinationales sont délocalisés dans les paradis fiscaux*, Le Monde du 7 novembre 2017.

<sup>11</sup> [Rapport du CESE](#), *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*, 2014.

<sup>12</sup> Ce constat n'est pas seulement celui de notre organisation. Voir, *La fraude fiscale, les mots et les chiffres*, André Barilari, numéro 3-2018 de la revue *Gestion et finances publiques* de mai-juin 2018.

<sup>13</sup> Voir notre [rapport sur l'impunité fiscale de novembre 2017](#).



### III - Que faire ?

On rappellera ici que **le choix budgétaires des gouvernements successifs (et singulièrement l'actuel) ont consisté à baisser les moyens de la DGFIP**, à la restructurer (le terme restructuration rimant de fait avec déstructuration...) mais aussi à « laisser faire, laisser passer ». Au-delà de la rigueur budgétaire mise en œuvre de longue date, cette dégradation générale procède aussi et surtout d'un climat idéologique qui plaide pour le « tout compétitivité » et l'allègement des « contraintes » administratives plutôt que le contrôle de l'activité économique.

Une stratégie efficace de lutte contre la fraude fiscale ne peut se passer d'une véritable présence des services de contrôle fiscal. Celle-ci prend plusieurs formes : sur le terrain (le CFE, dans les locaux des entreprises ou recevant les contribuables dans les cas d'ESFP) et dans les services de la DGFIP, sur la base des données disponibles (le CSP).

Pour adapter la stratégie aux enjeux, tous les services de contrôle doivent être mobilisés en lien avec les autres services de la DGFIP (notamment de gestion des dossiers) : services de recherches, de programmation et de contrôle, sur pièces et sur place. Et ce, aussi bien dans les directions territoriales que dans les directions spécialisées, interrégionales et nationales<sup>14</sup>.

- **L'impact de la baisse des moyens et du management, une réalité incontournable**

Un constat s'impose : **il ne peut y avoir de lutte efficace contre la fraude fiscale en l'absence d'un renforcement global des moyens des services de contrôle**. Mais les mesures des gouvernements successifs, et singulièrement de l'actuel, vont à rebours de cette nécessité. Bien que vantées par les pouvoirs publics, elles ne peuvent occulter les choix qui ont consisté tout à la fois à baisser les moyens humains et budgétaires et à restreindre la capacité d'action de la DGFIP. Ce qui, particulièrement dans le cas du contrôle fiscal, est un contre-sens.

Outre que la France présente un nombre d'agents du contrôle fiscal inférieur à celui des autres pays européens et de l'OCDE. Cette situation est d'autant plus anormale que les quelques 10 000 agents en charge du contrôle fiscal (aidés en cela par leurs collègues d'autres services qui gèrent les dossiers fiscaux notamment) permettent déjà à l'État d'identifier tous les ans une part de la fraude fiscale et d'en recouvrer plus de la moitié. Créer des emplois pour renforcer l'ensemble des services de la sphère du contrôle fiscal est donc une nécessité absolue.

Au surplus, le management public, déjà focalisé sur les objectifs quantitatifs et le suivi d'indicateurs structurants, évolue à contre-sens de l'efficacité : le gouvernement veut par exemple introduire une part individualisée dans la rémunération des fonctionnaires. En matière de contrôle fiscal, une telle mesure présente de tels effets pervers qu'elle doit être définitivement écartée : doit-on rémunérer un(e) agent(e) en fonction du nombre de contrôles, du montant des « redressements » ? Ou au contraire en fonction de sa compréhension envers les fraudeurs ? Dans les deux cas, l'intérêt général et le service public ne seraient plus garantis ni assurés.

- **Quid de la volonté politique affichée de longue date par les gouvernements ?**

**Si le gouvernement vante son « plan anti-fraude »<sup>15</sup>, il prend aussi des mesures qui brideront le contrôle fiscal**. A titre d'exemple la loi sur le secret des affaires rendra la tâche des lanceurs d'alerte plus difficile tandis que celle « pour un État au service d'une société de confiance » limitera la capacité d'action de la DGFIP et créera des contraintes supplémentaires en matière de contrôle. Cette dernière en effet précise que, pour les entreprises de moins de 250 salariés et de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel, la durée cumulée des contrôles engagés tant par la DGFIP que d'autres administrations

<sup>14</sup> Les directions départementales et régionales des Finances publiques, les Dircofi au niveau interrégional et les directions nationales (Direction des vérifications nationales et internationales, Direction nationale des vérifications de situations fiscales, Direction nationale d'enquêtes fiscales et Direction des grandes entreprises).

<sup>15</sup> Notre organisation dresse une analyse très nuancée des mesures de ce plan dans le [dossier d'avril 2018, Plan contre la fraude fiscale, entre annonces et réalités](#).



et institutions<sup>16</sup> ne pourra excéder 9 mois sur une période de 3 ans. Ce qui créera des contraintes organisationnelles pour les services de contrôle. Peut-on sérieusement imaginer qu'un de ces services ne puisse exercer un contrôle si ce délai est atteint ?

Les choix que le gouvernement a d'ores et déjà annoncés en juillet 2018 à propos de la DGFIP et ceux qui risquent de suivre en matière d'organisation et de place de l'action publique, largement inspirés de la philosophie qui a guidé le rapport « Action publique 2022 », ne feront qu'aggraver les choses. La poursuite, sur un mode accéléré, de la réduction de ses moyens et de sa profonde restructuration ne peut venir améliorer l'efficacité de ses missions, bien au contraire.

De facto, si l'on prend en compte l'ensemble des choix et des mesures que le gouvernement a pris et entend prendre ayant un impact sur le contrôle fiscal, **le discours gouvernemental sur sa volonté de mieux combattre la fraude fiscale n'est pas crédible.**

Au-delà de l'organisation de la présence du contrôle fiscal, **il faut donc d'urgence renforcer les moyens, humains, budgétaires et matériels des services.** Renforcer la coopération, tant avec les autres services de l'État qu'avec les autres administrations étrangères, est également vital. Enfin, l'organisation et le management du contrôle fiscal doivent être véritablement tournés vers l'efficacité. Un gouvernement qui prétend combattre la fraude fiscale ne peut ignorer cela.

La chute du taux de couverture du tissu fiscal doit amener le gouvernement à réagir non seulement pour des raisons budgétaires (identifier et recouvrer les sommes fraudées), économiques (rétablir les conditions normales de l'activité économique), sociales (les « redressements » alimentent l'action publique au service de tous) et politiques (renforcer le consentement à l'impôt).

Notre organisation a livré publiquement et à de multiples reprises ses préconisations<sup>17</sup>. Sans les reprendre *in extenso* ici, précisons qu'elles sont largement partagées par de nombreux observateurs et organisations<sup>18</sup>. Les mettre en œuvre ne comporte aucun obstacle technique et correspond même aux besoins et aux attentes d'une très large majorité de la population pour qui l'évitement de l'impôt par voie de fraude et d'évasion est devenu insupportable. En réalité, pour renforcer globalement le contrôle fiscal, **seule une réelle volonté politique fait défaut.**

<sup>16</sup> Selon l'article 32 du texte, « les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale »

<sup>17</sup> Voir notre rapport de mars 2017 actualisé en novembre 2017 précité.

<sup>18</sup> Le syndicat Solidaires Finances Publiques fait partie de la « plate-forme paradis fiscaux et judiciaires » qui regroupe depuis 2006 de nombreuses organisations dont notamment de nombreuses ONG.



## Annexe

### Pour connaître et suivre l'actualité du contrôle fiscal

Notre rubrique contrôle fiscal :

- [Articles, contributions aux travaux parlementaires...](#)
- [Les numéros des « dossiers du contrôle fiscal »](#)

Nos autres publications :

- [Nos communiqués de presse](#)
- [Nos publications : dossiers de presse, rapports...](#)
- [Nos publications antérieures à 2016](#)
- [Notre rubrique « paradis fiscaux, dette... »](#)

Le site de la [plate-forme « paradis fiscaux et judiciaires »](#)

### Précisions méthodologiques

La totalité des données utilisées dans le présent dossier sont issues de travaux publics : les rapports d'activité annuels de la DGFiP et les projets de lois de finances. Seuls les calculs de ratio ont été effectués par nos soins.

Il existe certaines différences entre ces deux publications : les « CSP » ont par exemple été globalisés dans les rapports d'activité (particuliers d'une part et professionnels d'autre part) sans faire de distinction entre les impôts tandis que la loi de finances d'une part, procède à une distinction entre les impôts et d'autre part, ne tient compte que du nombre de dossiers ayant donné lieu à rectification (le terme qui désigne un « redressement fiscal »). Nous avons donc choisi d'utiliser les deux bases de données et de les distinguer dans le tableau récapitulatif figurant ci-dessus.

Par ailleurs, le contrôle des impôts locaux et des impôts « patrimoniaux » (droits de succession et de donation, droits d'enregistrement, impôt de solidarité sur la fortune) donne malheureusement lieu à très peu de statistiques publiques. Celles-ci portent en outre sur le rendement et non sur le nombre de contrôles, ce qui nuit à une analyse de la couverture de ces impôts.

Pour détailler les évolutions du contrôle fiscal par impôt, par secteur d'activité et géographique, par nature de procédure etc, une analyse encore plus fine croisant l'ensemble des données existantes pourrait être faite. Elle pourrait tenir compte par exemple des différents régimes d'imposition, du type de vérification (vérification générale, ciblée, etc), de la nature des activités vérifiées, etc. Ces données existent mais elles ne sont pas publiques. Elles mériteraient cependant un travail fouillé, porté à la connaissance du Parlement...